

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**A Política de Assistência Social no Brasil e no Chile: o binômio  
da focalização x universalização**

**Dilceane Carraro**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Serviço Social, sob a orientação da Professora Doutora Beatriz Augusto de Paiva.

**Florianópolis, 2010**

Catálogo na fonte pela Biblioteca Universitária da  
Universidade Federal de Santa Catarina

C313p Carraro, Dilceane  
A política de assistência social no Brasil e no Chile  
[dissertação]: o binômio da focalização x universalização /  
Dilceane Carraro ; orientadora, Beatriz Augusto de Paiva. -  
Florianópolis, SC, 2010.  
137p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação  
em Serviço Social.

Inclui referências

1. Serviço social. 2. Assistência social - Brasil -  
Política social. 3. Assistência social - Chile - Política  
social. I. Paiva, Beatriz Augusto de. II. Universidade  
Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em  
Serviço Social. III. Título.

CDU 36



Universidade Federal de Santa Catarina  
Centro Sócio Econômico  
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social

## TERMO DE APROVAÇÃO

**DILCEANE CARRARO**


### A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E NO CHILE: O BINÔMIO DA FOCALIZAÇÃO X UNIVERSALIZAÇÃO

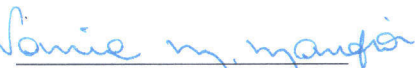
Dissertação aprovada, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – Mestrado da Universidade Federal de Santa Catarina.

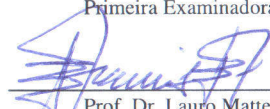
Florianópolis, 31 de maio de 2010.

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Hélder Boska de Moraes Sarmento  
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – UFSC

#### Banca Examinadora:

  
\_\_\_\_\_  
Prof.ª Dr.ª Beatriz Augusto de Paiva  
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – UFSC  
Orientadora

  
\_\_\_\_\_  
Prof.ª Dr.ª Vania Maria Manfro  
Departamento de Serviço Social – UFSC  
Primeira Examinadora

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Lauro Mattei  
Programa de Pós-Graduação em Economia – UFSC  
Segundo Examinador



Para *Pê*:

Pelos dias de paz e de luta



## **Agradecimentos**

À Universidade Federal de Santa Catarina por propiciar o Mestrado depois de quase meia década de Graduação;

Ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social;

Ao Ministério da Educação através do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI pela bolsa de assistência ao ensino;

Ao Instituto de Estudos Latino-Americanos/IELA pelo espaço de pesquisa e extensão e pelos debates e discussões que propiciaram não somente a aproximação com as temáticas que envolvem a América Latina, mas o desenvolvimento de uma percepção crítica;

À Professora Dr<sup>a</sup> Ivete Simionatto que generosamente me acolheu na Disciplina de Fundamentos Históricos e Teórico-Methodológicos do Serviço Social por ocasião da bolsa de assistência ao ensino no semestre 2008.1;

Aos Professores Dr. Lauro Mattei e Dr<sup>a</sup> Vania Maria Manfroi pelo aceite em participar da Banca de Qualificação e da Banca de Defesa;

À Professora Dr<sup>a</sup> Beatriz Paiva que aceitou me orientar desde o princípio desta caminhada, pela dedicação, compreensão, carinho, paciência e todo tipo de ajuda que expressam a solidariedade que só os amigos sabem dar. Obrigada por tudo;

À minha mãe Cleci, minha irmã Dalvana, meu irmão Dilceu, minha cunhada Jena e meu sobrinho Danylo pela torcida e por quererem sempre o meu bem estar;

À amiga Josi pelo eterno carinho e disposição em estar presente em todas as horas;

Ao amigo Gerson que mesmo longe, sempre está presente;

Aos amigos Alisson, Fabi e sua família – de Floripa;

À amiga Vera e aos meninos pela solidariedade e constante atenção durante os anos de moradia na Costeira.

À amiga Fabi e sua família – de Chapecó, que sempre está lá para me acolher com um bom chimarrão, carinho e muita prosa. E às filhotas lindas que iluminam a vida;

Aos amigos Pati e Ronaldo pela solidariedade com que nos acolheram naquele difícil fevereiro e pela cotidiana disposição em serem aqueles amigos que todo mundo gostaria de ter;

Às eternas amigas e companheiras que o destino me pôs perto e que tratarei de jamais me distanciar porque trazem amor, esperança, indignação, carinho, afago, acolhimento e as boas risadas impagáveis dos encontros: Lia, Nari, Juci, Dani e Edi. Ofereço-lhes meu amor;

À Pê, a quem dedico este trabalho, pelo companheirismo que cotidianamente afaga e renova, por tudo o que já passamos e vamos passar, em qualquer lugar. Não conseguiria agradecer em palavras a sua presença na minha vida. Mas não custa tentar: Obrigada!!!



“Cortar o nó górdio, eis a questão.  
Proletarizar o coração e a mente desses subalternos,  
que permanecem abaixo das linhas de classe da subalternização,  
como o último degrau da sociedade  
 (“indigentes”, “marginais”, populações “carentes ou “dependentes” e  
outros).  
[...]  
O que o capitalismo expulsa e separa, o socialismo deve unir e libertar.  
Essa é a realidade histórica que torna o proletário tão diferente do seu  
antípoda burguês  
e do seu porta-voz, o demagogo.  
Uma democracia popular, desde o começo, não pode separar os de baixo  
—  
deve unificá-los em torno da mesma bandeira igualitária.”

[Florestan Fernandes, *Os desenraizados*, 1986)



## RESUMO

Esta dissertação propõe-se a analisar a proteção socioassistencial brasileira e chilena, com ênfase na problematização do binômio da focalização x universalização. A institucionalidade e legislação da política de assistência social dos dois países portam características ambíguas em termos da dicotomia focalização x universalização, em parte decorrentes de uma tendência regional, fruto da dinâmica de imposição dos modelos neoliberais das agências multilaterais para a política social no continente latino-americano e, corroborada pela conjuntura histórico-política interna nos dois países. Esse intento teórico refere-se à preocupação em identificar em que medida a pretensa universalização do direito social – garantida legalmente no Brasil – é traduzida na implantação da proteção socioassistencial. Também pretende especular como a focalização opera a aplicação do modelo de contra-reformas impulsionadas internacionalmente pelos organismos multilaterais. O referencial teórico dialético-materialista é enriquecido pela perspectiva latino-americana do debate assentada na realidade concreta do continente. Para atingir o objetivo deste trabalho inicialmente buscamos apreender a especificidade do desenvolvimento do Estado capitalista dependente e as peculiaridades que enfrenta a política social nesse continente; na sequência discorremos sobre o processo de contra-reformas empreendido nos países latino-americanos a partir dos anos 1980, no contexto da crise econômica mundial e da necessidade de estabelecer novos parâmetros de governabilidade global. Nesse sentido, empreendemos um percurso histórico-político nos dois países buscando perceber a conjuntura política interna diante da adesão do referido modelo de governabilidade internacional; em seguida, apresentamos o estudo problematizando os princípios da focalização e da universalização na proteção socioassistencial no Brasil através da Política Nacional de Assistência Social e no Chile através do *Subsistema de Protección Social Chile Solidario*. Prosperamos nossa investigação a partir de uma análise teórico-bibliográfica em que examinamos documentos oficiais dos dois países, no que se refere à organização da proteção socioassistencial nos mesmos.

**Palavras-chave:** Focalização; Universalização; Política de Assistência Social.

## ABSTRACT

This dissertation aims to examine the protection socioassistencial Brazilian and Chilean, with emphasis on the problem of the binomial focalization x universality. The institutional framework and legislation of social welfare policy of both countries carry ambiguous characteristics in terms of the dichotomy focus x universal, partly stemming from a regional trend, the result of the dynamics imposition of neoliberal models of multilateral agencies for social policy in Latin American and, supported by historical and internal political situation in both countries. This theoretical intent refers to the concern to identify the extent to which the alleged universality of social rights - legally guaranteed in Brazil - is translated in the deployment of protection socioassistencial. Also want to speculate as focusing operates the model application of counter-reforms driven by internationally multilateral organisms. The dialectical-materialist theoretical perspective is enriched by the Latin American debate grounded in reality of the continent. To achieve the objective of this initial work we seek to grasp the specificity of development of the capitalist state dependent and the peculiarities facing social policy in the continent; following discourse about the process of counter-reforms undertaken in Latin American countries since the 1980s, in the context of global economic crisis and the need to establish new parameters of global governance. Accordingly, we undertake a historical-political in both countries seeking to understand the internal political situation before the accession of this model of international governance, and then present the study questioning the principles of focalization and universality in the socioassistencial protection in Brazil through the Social Assistance National Policy and Chile through the Social Protection Subsystem Chile Solidario. Prosper our investigation from a theoretical and bibliographic review we examine the official documents of both countries, as regards the organization of socioassistencial protection in them.

**Keywords:** Focalization; Universality; Social Assistance Policy.

## **LISTA DE ABREVIÇÕES**

ABC Paulista – Região industrial do Estado de São Paulo correspondente às cidades de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano e Diadema.

BID – Banco Interamericano para o Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializada da Assistência Social

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EUA – Estados Unidos da América

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

IELA – Instituto de Estudos Latino-Americanos

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome

ONG – Organização Não-Governamental

PAIF – Programa de Atendimento Integral à Família

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>2 ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS NO SUBDESENVOLVIMENTO: UMA ABORDAGEM LATINO- AMERICANA .....</b>	<b>25</b>
2.1 O Estado Latino-Americano .....	25
2.2 Política Social: O Prisma Latino-Americano.....	37
2.3 A Política Socioassistencial .....	45
<b>3 IMPACTOS DO NEOLIBERALISMO NA AMÉRICA LATINA .....</b>	<b>51</b>
3.1 O Contexto do Ajuste: O Programa de Reformas na América Latina .....	52
3.2 Aspectos Históricos e Conjunturais da implementação das contra- reformas no Brasil e no Chile .....	59
3.2.1 Brasil: da ditadura à era Lula e a regulamentação da política socioassistencial .....	59
3.2.2 Chile: Trajetória Sócio-Histórica e Política .....	68
<b>4 FOCALIZAÇÃO X UNIVERSALIZAÇÃO NA PROTEÇÃO SOCIOASSISTENCIAL BRASILEIRA E CHILENA.....</b>	<b>79</b>
4.1 O dilema da política de assistência social: entre a focalização e a universalização .....	80
4.2 O desenho definitivo da focalização: a assistência social em disputa .....	88
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>123</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>129</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>137</b>





## 1 INTRODUÇÃO

A crise capitalista que assolou a década de 1970 com o fim da chamada *era de ouro* da economia mundial repercutiu severamente sobre as políticas sociais. Enquanto nos países centrais a conjuntura de crise, com a queda no crescimento econômico, contenção nos investimentos do setor produtivo e ampliação no endividamento externo, produziu a derrocada do modo de regulação *keynesiana* de bem-estar-social, a conjuntura do período posterior revela o esforço em construir uma alternativa capitalista ao quadro da crise. Nessa divisão de papéis para reconstruir esse quadro, coube aos países latino-americanos um regressivo plano político e econômico através de um programa de contra-reformas – coordenadas pelos chamados organismos internacionais – tendo em vista a retomada da economia e a expansão da acumulação capitalista mundial a partir dos anos 1980.

A agenda neoconservadora implicava em desregulamentação das relações de trabalho, das relações comerciais, e da circulação dos investimentos monetários. Disseminaram-se privatizações de empresas e alterações nos sistemas de bem-estar social. Como substrato, impulsionaram as transformações nas modalidades de produção, por meio da microeletrônica e dos sistemas computacionais, generalizando as práticas de informatização e de automação. Porém, a nova dimensão da acumulação precisou de amplos processos de desregulamentação das estruturas financeiras e comerciais, cujas repercussões estão até hoje produzindo constantes incertezas, reeditando crises em territórios e setores diversificados.

Diante desse contexto político e econômico mundial e do papel que os países latino-americanos exercem nesse cenário para superar àquela crise, as políticas sociais como forma de intervenção estatal para enfrentar as contradições que se tornaram ainda mais agudas, sofreram os mais diversos ajustes, privatizações, desestatizações e negligências agravadas no final do séc. XX e início do séc. XXI.

A implementação das políticas sociais a partir da conjuntura redesenhada pelo neoliberalismo se caracterizou, dentre outras medidas, pelo corte nos gastos sociais públicos, pela privatização de parte dos serviços públicos e pela transferência de responsabilidades no campo político e social para a iniciativa privada, ou das instâncias federais de governo, para as subnacionais, politicamente importantes, mais economicamente impotentes decerto.

Aqui, importa destacar a priorização dos gastos sociais governamentais em programas focalizados, cujo objetivo é atender as parcelas mais pobres da população numa política de diminuição da pobreza, além da descentralização das políticas e dos programas sociais para a esfera local. A focalização, tão sugestivamente inovadora nos anos 1980, adquire, assim, uma centralidade na agenda neoconservadora, não obstante sua notória insuficiência e clara mistificação. Perenizada trinta anos depois, é reproduzida nas propostas que se pretendem mais avançadas, embora tenha se revelado visivelmente incapaz de produzir efeitos significativos, mesmo no modesto alvo que se propõe – reduzir a pobreza extrema. Indagar sobre esta presença, descortinando as entrelinhas do direito socioassistencial constitui o tema desta dissertação.

Nesse escopo podemos analisar que o processo de precarização da proteção social, levado a cabo ao longo das décadas de 1980 e 1990, gerou não só a descaracterização das responsabilidades governamentais, frente aos direitos sociais, mas também a orientação de focalização das medidas de política social em substituição ao necessário projeto de universalização da proteção social no continente latino-americano.

Portanto, o campo investigativo desta dissertação versa sobre as diretrizes que orientam a formulação das políticas sociais, tomando as experiências contemporâneas do Brasil e do Chile, especificamente no campo da proteção socioassistencial pública, como fundamento empírico de uma análise que nos permita construir dados ilustrativos que auxiliem no deciframento das debilidades e possibilidades dos projetos em curso nos dois países, quanto às antinomias da focalização e da universalização da assistência social como política pública.

Sendo assim, entendemos ser fundamental também discorrer sobre as configurações dos sistemas de proteção socioassistencial no conjunto do continente latino-americano, considerando este contexto como solo fértil às análises teórico-políticas necessárias à apreensão crítica da realidade concreta – premissa fundamental à intervenção político-profissional do Serviço Social, que assume a pesquisa e a produção de conhecimento como dimensões fundantes do projeto ético-político crítico. Ainda sendo o assistente social o profissional que trabalha principalmente na execução terminal de políticas sociais<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> “Estas [as políticas sociais] ademais de suas medulares dimensões políticas, se constituem também como conjuntos de procedimentos técnico-operativos; requerem, portanto, agentes técnicos em dois planos: o da sua formulação e o da sua implementação. Neste último, em que a natureza da prática técnica é essencialmente *executiva*, põe-se a demanda de atores da mais variada ordem, entre os quais aqueles que se alocam prioritariamente no patamar terminal da

públicas ou privadas – cuja vinculação com a chamada *sociedade civil* e o mercado tem aumentado consideravelmente nos últimos anos –, partimos do pressuposto de que o espaço sócio-ocupacional do Serviço Social, tanto no escopo das políticas socioassistenciais, quanto nos diversos mecanismos de intervenção na realidade social em que atua, em resposta tanto às expressões da questão social quanto e principalmente às lutas organizadas das massas, está a exigir análises densas das diretrizes da *focalização* e da *universalização*, considerando que tais diretrizes materializam perspectivas distintas de acesso ao direito social.

Esta é a razão de ordem teórico-metodológica e ético-política que justifica a relevância de se desvendar o real significado dessas diretrizes na tradução do direito socioassistencial em política pública no continente.

Ademais, a escolha do objeto justifica-se também pela centralidade que tais diretrizes possuem no âmbito do marco conceitual e regulatório das políticas sociais e especialmente, das políticas socioassistenciais, no Brasil e no continente latino-americano com maior ênfase nas últimas décadas.

Relativo especificamente ao Brasil, essas diretrizes ganharam maior ênfase no debate sobre as políticas sociais a partir das reformas neoliberais implementadas com o governo de Fernando Collor em 1990 e mais acentuadamente com o governo de Fernando Henrique Cardoso a partir de 1995. Síntese das orientações dos organismos internacionais com a esperada regulamentação dos direitos constitucionais aprovados na então recente Constituição Federal de 1988, a política social que se realizou não supriu as expectativas dos setores organizados que por elas lutavam, tampouco a imensa população que necessitava e seria alvo de sua implementação.

Relativo especificamente ao Chile, essas diretrizes influenciam nas políticas sociais ainda a partir da década de 1970, quando após o golpe de Estado assumiu o governo militar de Pinochet. Enquanto para o conjunto da América Latina essas diretrizes ainda demorariam pelo menos uma década para ser implementadas, o governo Chileno foi o pioneiro em implementar as políticas reducionistas do papel do Estado inclusive das políticas sociais. Como o atual sistema de proteção chileno está balizado não somente pela Constituição Federal do ano de 1980,

---

ação executiva – o ponto em que os diversos vulnerabilizados pelas sequelas e refrações da ‘questão social’ recebem a direta e imediata resposta articulada nas políticas sociais setoriais. Neste âmbito está posto o mercado de trabalho para o assistente social: *ele é investido como um dos agentes executores das políticas sociais.*” (NETTO, 2006, 74).

mas ainda por duas leis socioassistenciais da década de 1980 é possível compreender que a lógica de formulação e regulamentação continua a mesma do auge do compromisso do governo chileno com as diretrizes internacionais para a política social.

Nesse sentido, o objetivo central ao qual nos propomos neste trabalho é de analisar o binômio da focalização x universalização nos textos regulatórios das políticas socioassistenciais no Brasil e no Chile, tendo em vista problematizar a tendência da focalização na política social na América Latina e retomar o debate sobre a universalização a partir do referencial de satisfação das necessidades básicas dos sujeitos.

Além do objetivo geral, cabe referenciar os objetivos específicos:

- Analisar as determinações do Estado e da política social na América Latina, buscando compreender os fundamentos da política socioassistencial no Brasil e no Chile;
- Recuperar a processualidade histórico-concreta da política pública socioassistencial no Brasil e no Chile, com ênfase no processo de contra-reforma neoliberal que assolou o continente a partir de meados da década de 1970;
- Problematizar as diretrizes da focalização e da universalização a partir da regulamentação do campo socioassistencial no Brasil e no Chile;

Para isso, o estudo empírico se deterá especificamente na análise das diretrizes da *focalização* e da *universalização* nos textos regulatórios das políticas socioassistencial no Brasil e no Chile, especificamente no Brasil no *Sistema Único de Assistência Social/SUAS* regulamentado pela *Política Nacional de Assistência Social/PNAS* e no Chile no *Sistema de Proteção Social Chile Solidario*.

Este estudo, vale dizer, continha outro objetivo que se mostrou por demais ambicioso, dado o limite da pesquisa da dissertação: *caracterizar a importância da universalização da seguridade social, com desenho distinto para assistência social, no continente latino-americano, a partir do debate das necessidades humanas básicas*. Se neste momento não tivemos como alcançá-lo, cabe registrar que tal discussão deve integrar a agenda de estudos do IELA, dada sua importância para a reflexão das políticas sociais desde a perspectiva latino-americanas.

O método de investigação escolhido para o desenvolvimento da análise refere-se à abordagem dialética-materialista do fenômeno estudado. No entanto, assumir essa abordagem desde América Latina

consiste em importante desafio metodológico, qual seja, a *latinoamericanização* do debate dentro das ciências sociais desenvolvidas no continente, considerando as particularidades do desenvolvimento periférico na região.

Desse modo, consideramos essa dimensão analítica como importante fio condutor desse estudo, sinalizando que, ao longo do desenvolvimento do estudo, buscamos realizar uma sistemática investigativa que ao analisar as diretrizes da universalização e da focalização na política socioassistencial nos sistemas de proteção brasileiro e chileno, seja capaz de desvendar o real significado dessas diretrizes no conjunto do continente latino-americano e também atentar para a tarefa de pensar horizontes categoriais assentados na realidade concreta do continente.

O procedimento metodológico escolhido é o estudo documental. A escolha desse procedimento relaciona-se ao adensamento necessário à completude analítica do objeto ao passo que através desse estudo pretendemos decompor as legislações pertinentes à regulamentação do direito socioassistencial nos dois países, no intuito de desvendar o conteúdo que reflete não como *todo caótico*, mas como *rica totalidade de determinações e relações diversas*<sup>2</sup>.

Considerando as recomendações do que Richardson (1999) denomina *pesquisa qualitativa crítica e válida*, o processo fundamental do estudo documental refere-se à "desconstrução" de categorias e fenômenos. Não se trata da descrição detalhada dos conteúdos relativos a cada categoria analisada, mas de empreender uma análise que vise revelar de que modo a existência concreta da categoria está conectada a uma série de relações com outros fenômenos na totalidade social e econômica. Trata-se de um processo analítico que ao operar a "desconstrução" empreende a descoberta da essência de um fenômeno localizando suas condições de existência em um conjunto específico de relações sociais e econômicas, revelando também fatores históricos e políticos que não podem ser captados na aparência do fenômeno. (RICHARDSON, 1999).

Assim, cabe destacar que o estudo documental constitui uma técnica importante no escopo da pesquisa qualitativa. Este estudo se caracteriza como uma fonte de coleta de dados restrita a documentos, constituindo o que se denomina de fontes primárias. Deste modo, neste estudo utilizaremos os documentos oficiais, expresso nas legislações de

---

<sup>2</sup> Caracterização de Marx (1982).

cada país, cujas fontes são os sítios eletrônicos oficiais das plataformas de governo de Brasil e Chile.

Adicionalmente podem ser requeridos também dados relativos ao alcance e caracterização dos programas de transferência de renda no Brasil e no Chile, obtidos de fontes secundárias como documentos e relatórios de institutos de pesquisa governamentais ou regionais (a exemplo do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada - IPEA e da Comissão Econômica para América Latina e Caribe - CEPAL), considerando que esses programas de transferência de renda traduzem a maior medida socioassistencial de combate à pobreza nos dois países.

Com relação à premissa principal que impulsiona as reflexões que desenvolveremos ao longo da dissertação, sugere que a incorporação do princípio da *focalização* para orientar a política socioassistencial no continente latino-americano, para além do objetivo de assegurar um efeito imediato em termos de economia de gastos, significou uma opção política que opera pelo ocultamento do vínculo de classe da política socioassistencial pública no processo contraditório de reprodução das relações sociais.

Ainda, ao problematizar o binômio universalização x focalização preocupamo-nos em identificar em que medida a política socioassistencial no Brasil, através do SUAS, tem potencialidade para operar de fato a reestruturação orgânica da política de assistência social no país, considerando as similitudes do *novo* desenho com a estrutura do Sistema chileno e, levando em conta principalmente, que o Chile é muito referenciado como o país que mais avançou na concreção das diretrizes propostas pelos organismos multilaterais para as reformas estruturais na América Latina a partir da década de 1980.

Em outras palavras, uma das questões que motivaram essa proposta investigativa, refere-se à preocupação em identificar se os caminhos propostos para a universalização da proteção social não contributiva no Brasil através do SUAS, tem possibilidade de romper com o *legado subalternizador*<sup>3</sup> que historicamente envolveu essa política pública e operar a desconstrução da lógica que conforma a culpabilização individual pela pobreza – causada histórica e estruturalmente – e o típico ocultamento da dimensão coletiva dos direitos sociais.

Finalmente, relativo à organização metodológica da dissertação, esta se organiza em três partes. Iniciamos pelos determinantes histórico-

---

<sup>3</sup> Cf. Yazbek (1993).

estruturais nos quais se assenta a política social no continente latino-americano, caracterizando o Estado enquanto instituição organizativa política e econômica e seu papel na funcionalidade da acumulação de capital e perpetuação das estruturas existentes. Na continuidade da discussão, analisamos as determinações que caracterizam a política social em geral e especialmente aquelas que a caracterizam especificamente no continente, no objetivo de traçar a política social específica da sociedade latino-americana, suas demandas, suas concepções, suas características e suas respostas diante da grande massa que demanda por suas ações.

Na segunda parte, após essa caracterização, partimos para as configurações econômicas e políticas das últimas décadas na América Latina, com o intuito de demarcar as reformas estruturais que sofreram os Estados latino-americanos e as consequências imediatas para a política social e especialmente para a política socioassistencial. Nessa seção procedemos a recuperação da processualidade histórico-concreta da política pública socioassistencial no Brasil e no Chile, através do estudo individual desses países desvendando as determinações políticas e econômicas internas a partir das últimas décadas do século XX.

Finalmente, na terceira parte, analisamos as diretrizes da focalização e da universalização no marco regulatório da política socioassistencial no Brasil e no Chile, especificamente problematizando a diretriz da focalização no marco do Sistema de Proteção Social *Chile Solidario* e no Sistema Único da Assistência Social e problematizando os dilemas que hoje encobrem a opção pela perenização da focalização, e a renúncia ao processo de universalização da proteção socioassistencial nesta inconclusa e negligenciada transição pós-neoliberal.

Ademais, a investigação proposta, no escopo dos estudos e pesquisas especificamente latino-americanos, tem o propósito transversal de responder à urgente *latinoamericanização* do debate dentro das ciências sociais desenvolvidas desde *el sur*, considerando a necessidade de pensar horizontes categoriais de análise assentados na realidade concreta do continente e assim, pensar as dificuldades e potencialidades em curso.

Cabe destacar que este estudo é desdobramento da Pesquisa “Família e Participação Popular: Antinomias dos modelos de Proteção Social na América Latina”, coordenado pela Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Beatriz Paiva, no qual realizamos um estudo comparado das políticas de proteção social, com ênfase na proteção socioassistencial em quatro países: Brasil, Chile, Venezuela e Cuba. Esse projeto contou com apoio financeiro da

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, bem como com a dedicação de estudantes da graduação e da pós-graduação do curso de Serviço Social da UFSC. Ainda, esta pesquisa fez parte de uma grande rede de estudos dedicados a realidade sócio-política e econômica da América Latina, vinculada ao Instituto de Estudos Latino-Americanos – IELA/UFSC.



## **2 ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS NO SUBDESENVOLVIMENTO: Uma abordagem Latino-Americana**

O tratamento a que nos propomos neste trabalho, ou seja, de analisar a política social, mas especificamente a política de assistência social no Brasil e no Chile a partir do binômio focalização x universalização desafia a compreender a relação que o Estado, enquanto instância que é em tese responsável por essa política, estabelece com a ordem econômica, política e social desta sociedade, nos marcos da sua constituição enquanto tal.

Para isso, faremos uma digressão sobre o Estado latino-americano e sua atuação no desenvolvimento do atual modo de produção e na constituição das relações sociais aqui existentes. Se fará necessário com isso, recorrer a um breve estudo sobre as relações econômicas que estabeleceram os países latino-americanos com os países centrais e as consequências para o desempenho e a localização do Estado nesse processo, bem como das determinações que o caracterizam.

Não se trata de resgatar os pormenores desta trajetória, mas sim, a partir da configuração da esfera da acumulação de capital, geradora igualmente de riqueza em grande escala, assim como da pauperização em igual dimensão, compreender as configurações do Estado no desenvolver das forças produtivas e das relações sociais especificamente capitalistas.

Esse estudo tem como propósito servir de base para a análise que faremos da política social no continente, que também responde a demandas sociais, à medida que para a grande maioria das populações Latino-Americanas o acesso à política social pública é a única possibilidade de sobrevivência.

### **2.1 O Estado Latino-Americano**

Os estudos que vimos desenvolvendo nos últimos anos sobre a temática da política social e suas configurações no continente latino-americano, especialmente com ênfase nas políticas socioassistenciais, nos instigam a estudar e analisar a natureza do Estado no continente e

seu desenvolvimento, no que tange as políticas sociais principalmente levando em consideração a peculiar condição de *Estado dependente*.

Em princípio cabe assinalar, a partir da tradição teórica marxista, que o Estado está submetido a determinantes tanto em função do processo de acumulação de capital em escala global, quanto sócio-políticos. No primeiro caso, refere-se ao papel que cabe ao Estado na defesa dos interesses que institucionalizam a dominação de classes do capital, isto é, os interesses gerais para a manutenção da sociedade capitalista; no segundo caso, refere-se às intervenções políticas, econômicas e sociais que o Estado opera em resposta à luta política da classe trabalhadora. Trata-se de medidas diversas no âmbito da reprodução social, dentre as quais se inclui a política social.

Portanto para compreendermos as características específicas que esse movimento assume no continente latino-americano é fundamental levar em conta as particularidades que assume o Estado na América Latina.

Assim, considerando o horizonte da crítica latino-americana, é necessário começar a análise sobre o Estado a partir do ponto de vista histórico, ou seja, entendemos ser imprescindível considerar os determinantes sócio-políticos e econômicos nos quais se assentam as relações sociais das nações periféricas a partir da dinâmica da acumulação capitalista em âmbito mundial, dado que esse movimento determina o caráter específico da produção no continente.

Cabe esclarecer que, ao considerarmos como categoria analítica *Estado latino-americano*, estamos considerando que os aspectos que traduzem a realidade dos países latino-americanos se assemelham quando consideramos a trajetória histórica desses países. Não refutamos, no entanto, as particularidades de cada país e sua construção própria de uma trajetória específica que diz respeito a sua conjuntura histórica e política e ao modo como se desenvolveram as relações sociais em cada realidade. O que tratamos, pois, é de levar em conta que há uma unidade que os envolve conforme explicita Feijóo (1997)

Cada país latino-americano é específico, e a história de cada um demonstra-nos as suas peculiaridades. Não obstante, isso não elimina a presença de traços comuns que afetam aspectos decisivos das suas estruturas sociais. São elas que nos permitem assinalar a presença de uma dinâmica histórica de caráter mais ou menos geral. (FEIJÓO, 1997, p. 15).

Conforme o autor há, portanto, aspectos decisivos de suas estruturas sociais que refletem características comuns a todos os países, o que permite afirmar que alguns determinantes históricos são reproduzidos de forma equivalente em todo o continente. Nesse sentido é que consideramos a *dependência* como um dos grandes pilares nos quais se assentam a economia latino-americana e a partir dessa consideração, impõe-se a necessidade de localizar e analisar a dinâmica do Estado latino-americano de modo geral, isto é, atentando para os *traços comuns*, como colocado pelo autor<sup>4</sup>.

Para o nosso propósito neste estudo, começamos por examinar a maneira como a América Latina ingressou no circuito de acumulação de capital em escala global, com o objetivo de desenvolver o pressuposto analítico de que o desenvolvimento do capitalismo periférico atua internacionalmente dentro de uma lógica de acumulação global na qual o subdesenvolvimento de sua economia está diretamente ligado ao desenvolvimento das economias dos países centrais.

De acordo com os estudos de Fernandes (2008), os países considerados subdesenvolvidos não constituem uma réplica em miniatura do modelo original, isto é, dos países desenvolvidos; tampouco se trata de um estágio transitório que permitiria aos primeiros evoluírem, no escopo do modo de produção capitalista, para o mesmo destino dos segundos. Essa visão, segundo o autor, *falseia a realidade em um ponto fundamental* à medida que

[...] a estrutura e o destino histórico de sociedades deste tipo se vinculam a um capitalismo dependente, elas encarnam uma situação específica, que só pode ser caracterizada através de uma economia de mercado capitalista duplamente polarizada, destituída de auto-suficiência e possuidora, no máximo, de autonomia limitada. [...] Trata-se de uma economia de mercado capitalista constituída para operar, estrutural e dinamicamente: como uma entidade especializada, no nível da integração do mercado capitalista mundial; como uma entidade subsidiária e dependente, no nível das aplicações reprodutivas do excedente econômico das sociedades desenvolvidas; e como uma entidade tributária, no nível do ciclo de apropriação capitalista internacional, no qual ela aparece como

---

<sup>4</sup> Ressaltamos que as peculiaridades de cada conjuntura histórica, especificamente relativas ao Brasil e ao Chile serão tratadas na terceira seção desse estudo.

uma fonte de incrementação ou de multiplicação do excedente econômico das economias capitalistas hegemônicas. (FERNADES, 2008, p. 36-37).

Em reflexões realizadas posteriormente, Fernandes (1973) discorre sobre a origem e as implicações desse processo, refletindo que o domínio externo sob o qual as nações latino-americanas estão submetidas tem sua gênese na incorporação da América Latina no mercado capitalista mundial desde sua etapa embrionária, e sua perpetuação através de formas mais complexas de dominação após a independência, caracterizado como “um tipo moderno de colonialismo organizado e sistemático” (FERNANDES, 1973, p. 11) que se estende até a contemporaneidade.

A perspectiva da gênese deste processo é localizada, segundo Fernandes (1973), desde a inserção dos países latino-americanos no mercado mundial a partir das grandes navegações que chegaram a América Latina e deram essas terras por “descobertas”, existiram quatro formas ou fases de dominação externa vivenciadas por quase todas essas nações. Essas fases levam em conta requisitos econômicos, culturais e políticos desde o *antigo sistema colonial* e conseguiram criar, legitimar e sustentar ao longo de pelo menos três séculos um padrão de vida vindo da Europa.

A primeira forma de dominação externa começou com os colonizadores que recebiam ordens das Coroas de Portugal e da Espanha para ficarem submetidos aos seus interesses, bem como, tinham o dever de obediência e lealdade a essas respectivas Coroas. A partir desse vínculo, os colonizadores sentiam a necessidade de criar um sistema que beneficiasse seus interesses e aqui implementaram os padrões de estrutura social vindos de seus países de origem nos quais os trabalhadores nativos e escravos tiveram que se adaptar. Essa “combinação de estamentos e castas produziu uma autêntica *sociedade colonial*, na qual apenas os colonizadores eram capazes de participar das estruturas existentes de poder e de transmitir posição social através da linhagem ‘européia’”. (FERNANDES, 1973, p.13).

Segundo as análises do autor, estão localizados, portanto, na ocupação/colonização dos portugueses e espanhóis no continente as primeiras características que dão início a dominação externa que se intensificaria alterando sua forma, com o decorrer dos séculos. Resultado de ocupações que desrespeitaram os nativos e impuseram suas ambições econômicas, políticas e culturais, acabaram fazendo das

colônias latino-americanas extensões de seus próprios países para defesa dos seus próprios interesses.

A investida na América tinha como intenção o comércio internacional que passou a se fundamentar em distribuir na Europa os produtos que retiravam dos países recém descobertos. As relações com esses países passaram a atender a demanda de abastecimento e manutenção dos costumes e consumo europeus através de trocas com os países do Oriente utilizando-se dos produtos produzidos na América, continente que tinha o seu território dominado por alguns países europeus. As relações que se estabeleceram nessa fase foram essenciais para as formas embrionárias do sistema capitalista de produção, constituindo a acumulação primitiva do capital.

É a partir dessa relação que se caracteriza a segunda forma de dominação externa descrita por Fernandes (1973), que se consolida quando as nações colonizadoras explicitam seus interesses no comércio com os produtos aqui produzidos. A partir disso, a produção é destinada a exportação imediata e atende os interesses de negociação com as demais nações européias impulsionando a política comercial e a emergência de mercados capitalistas nas colônias da América Latina.

Esse processo fez com que o que antes era apenas um controle de mercado dos processos econômicos passasse a se localizar no âmbito do *capital dinheiro*. A reduzida e controlada expansão das agências comerciais e bancárias nas colônias mantinha entre poucas pessoas o privilégio da difusão de instituições financeiras, situação essa, aliada ao incentivo de um pequeno setor dominante em continuar as exportações e também a falta de recursos das colônias para produzir autonomamente esses bens que importavam, foram fatores que perpetuaram a dominação externa ao longo das décadas.

Para reforçar essa dominação os controladores desse movimento econômico de exportação eram os setores dominantes marcados pelas classes exportadoras compostas pelos produtores rurais e seus agentes comerciantes urbanos que em muito se beneficiavam e tinham o interesse da continuidade desse sistema. Dessa forma era mais fácil “escolher um papel econômico secundário e dependente, aceitando como vantajosa a perpetuação das estruturas econômicas construídas sob o antigo sistema colonial.” (FERNANDES, 1973, p. 16).

A terceira forma de dominação externa vivenciada pelos países latinos ao longo dos últimos séculos foi a consequência da revolução industrial nos países centrais. As mudanças nas relações capitalistas entre os países centrais e na relação destes com os países periféricos principalmente no marco da consolidação do sistema capitalista de

produção atingiram todas as esferas da sociedade, da economia e da cultura demonstrando um novo padrão de acumulação que se consolidava a partir desse momento histórico, “a dominação externa tornou-se imperialista, e o capitalismo dependente surgiu como uma realidade histórica na América Latina.” (FERNADES, 1973, p. 16).

As relações entre os países satélites e periféricos passaram a ser mais consolidadas. Nessa nova lógica de acumulação baseada em interesses financeiros e industriais, cujo resultado era a acumulação de riquezas nos países europeus, os países periféricos passaram a ser envolvidos num complexo e bem desenvolvido esquema no qual os interesses dos grandes produtores rurais eram assegurados e protegidos, tentativa de desenvolver uma indústria de bens de consumo interna para incentivar ainda mais o consumo e, além disso, intensificar as operações financeiras e bancárias (FERNANDES, 1973). Essas características demonstravam um aprofundamento no grau de dependência, não somente econômica, mas que se desenvolvia em todas as esferas da sociedade, já que tudo girava em torno das relações dos produtores locais com os interesses externos.

Finalmente o quarto padrão de dominação externa surge com o aparecimento das grandes empresas corporativas européias na América Latina. Localizadas nos ramos comercial, financeiro e de serviços, mas principalmente, no âmbito da indústria, trouxeram para o continente um novo padrão de organização do trabalho e de relações sociais representantes do capitalismo monopolista. Essas empresas encontraram na América Latina condições para se instalarem e apoio das elites locais para se fixarem em nome do desenvolvimento e propor uma nova dinamicidade para as relações sociais e a economia local.

Essa nova forma de dominação através da instalação das grandes corporações apresenta segundo o autor um controle externo semelhante àquele vivenciado no sistema colonial já que “organiza a dominação externa a partir de dentro e em todos os níveis da ordem social.” (FERNANDES, 1973, p. 18). Desse modo, a questões localizadas no âmbito das relações sociais são também controladas desde fora, como por exemplo, desde o consumo e a comunicação de massa até educação e controle de natalidade, além da importação da tecnologia e o controle das instâncias financeiras e de capital, e principalmente da política nacional. A partir dessa inserção na escala de produção e acumulação internacional todos os âmbitos da vida social são influenciados e controlados pelos interesses externos.

É assim que, nas grandes fases do desenvolvimento do atual modo de produção, os países da América Latina estavam envolvidos nas

transformações de ordem mundial. É inegável o protagonismo que exerceram os países periféricos nessas transformações, mas em todos os momentos coube a eles um lugar na cadeia de desenvolvimento e de acumulação que favorecia os interesses externos e expunha as nações desse continente, bem como a maioria de seu povo que não se beneficiava das transações internacionais, aos mais distintos objetivos. Ainda sobre a incorporação ao mercado mundial Fernandes (1973) disserta

A incorporação ao mercado mundial e às estruturas internacionais de poder numa posição heteronômica envolve uma forma peculiar de integração nacional. Nenhum país possui uma economia homogênea e potencialidades organizadas de desenvolvimento auto-sustentado efetivo. A dominação externa, em todas as suas formas, produz uma especialização geral das nações como fontes de excedente econômico e de acumulação de capital para as nações capitalistas avançadas. (FERNANDES, 1973, p. 19-20).

Essa longa passagem e referência a obra de Fernandes (1973) é necessária para dimensionar as semelhanças que envolvem os países latino-americanos e as contradições peculiares ao modelo de desenvolvimento, desigual e combinado, ao qual foram submetidos ao longo dos últimos séculos.

Outro autor que dedicou seus estudos a essa temática que teve uma grande contribuição para desvendar a relação econômica que os países latino-americanos estabeleceram com os países centrais desde sua inserção no mercado mundial e mais do que isso, dedicou-se a desvendar as especificidades do modo de produção e acumulação capitalista dependente foi Ruy Mauro Marini.

Em seu estudo a Dialética da Dependência, Marini (2000a) também analisa a integração da América Latina ao mercado mundial. Para o autor, a expansão comercial que a Europa promoveu a partir do século XXI com o avanço do capitalismo nos países europeus é o grande motivo pelo qual a América Latina foi inserida nesse mercado internacional. Em princípio como produtora do que ele chama de materiais preciosos e gêneros exóticos, contribuiu para o desenvolvimento do capital bancário e abriu o caminho para a grande indústria. Conforme o autor, a revolução industrial na Europa corresponde com a independência política da maioria dos países latino-americanos, o que propiciou a primeira forma de troca desigual entre os países periféricos com as nações européias, principalmente, no início,

com a Inglaterra, que corresponde a troca de bens primários por bens manufaturados.

Para Marini (2000a) o que configura a dependência é o momento no qual as economias latino-americanas se inserem no circuito mundial com produtores de determinados bens para servir aos interesses das economias centrais. O mercado latino-americano, portanto, modifica ou recria a sua produção para atender os interesses das economias centrais e garante com isso, a reprodução ampliada da dependência.

Enquanto para Fernandes o processo de dominação externa inicia com a chegada dos europeus e a inserção da América Latina no comércio internacional configurando várias formas de dominação externa até a que se conforma hoje, para Marini o momento que configura a chamada dependência, ou seja, essa *relação de subordinação entre nações formalmente independentes*, é quando a América Latina passa a exercer uma papel específico no movimento internacional do capital e na acumulação em escala ampliada, e que resulta em conseqüências para a organização das sociedades Latino-Americanas.

Ambos confirmam, no entanto, que o momento em que se consolida de fato uma economia dependente está ligado ao desenvolvimento da Revolução Industrial nos países centrais vinculada com a independência política das nações periféricas. Esses dois acontecimentos históricos simultâneos tinham o intento de estabelecer relações econômicas sólidas e favoráveis ao desenvolvimento da acumulação em escala mundial e marcou definitivamente a dependência como a base econômica e política para a América Latina que trouxe conseqüências para os processos sociais, culturais e políticos que ocorreram na processualidade histórica de seu desenvolvimento.

Concomitantemente ao desenvolvimento econômico e político, o papel do Estado nunca foi desvinculado dessa relação. Em todos os momentos desse processo histórico, o Estado definiu estratégias para a manutenção e ampliação dessa condição, à medida que sempre expressou os interesses das classes dominantes que residiam aqui e ao jogo das relações com os interesses externos.

Nesse sentido, o Estado se expressa além de Estado burguês, como um Estado burguês dependente, ou seja, vinculado estritamente aos interesses do capital em escala global, e protagonista dos ajustes e organizações necessárias à permanência da dominação externa. Segundo Carnoy (1986)

O Estado, nas economias do terceiro mundo, é um instrumento essencial para a administração do



papel dependente dessas economias na divisão internacional do trabalho e no processo capitalista mundial de acumulação de capital. *As exigências do processo de acumulação do capital e da divisão internacional do trabalho no mundo todo e nos próprios países subdesenvolvidos tornaram-se, portanto, as principais determinantes do papel e da forma do Estado no terceiro-mundo*<sup>5</sup> (CARNOY, 1986, p. 238).

Para Carnoy (1986) o Estado representa a hegemonia capitalista à medida que cumpre um papel necessário para a perpetuação da situação de dependência como um todo, já que a dominação ultrapassa as fronteiras nacionais. Desse modo podemos inferir que o Estado dependente condiciona as relações de produção dos países periféricos a partir dos interesses para a acumulação do capital em escala global.

A análise da problemática do Estado latino-americano também foi alvo de estudos de Cueva (1989), que partiu de uma análise mais ampla do Estado em geral para chegar à análise do Estado no continente. Para isso, ele analisa a hipótese corrente de uma teoria geral do Estado capitalista diante da centralidade que o Estado adquiriu nos últimos anos, principalmente considerando a crise do capitalismo mundial. Sob a realidade que a história demarca, não houve uma forma geral adotada pelo Estado no decorrer da relação instituída entre este e o modo de produção capitalista correspondente.

Para o autor, não existe uma forma do Estado, assim como não existe uma teoria geral do Estado. A análise de uma teoria geral de Estado para estudar o Estado latino-americano é um equívoco, mesmo compreendendo que esta teoria adquira formas distintas conforme as condições históricas. Para o autor, o Estado capitalista não possui forma alguma, a única característica é *a necessidade de reprodução ampliada do modo de produção em que está vinculado*. Conforme as palavras do próprio autor “el Estado capitalista en general no posee forma alguna que le sea necesaria: lo único que lo define como tal es la necesidad, ella si estructural, de reproducción en escala ampliada del modo de producción al que está integrado como superestructura.” (Cueva, 1989, p. 38-39).

Essa afirmação resulta da análise de que o Estado se vincula necessariamente a estrutura a qual representa, e que, diante das distintas formações econômicas e sociais, ou mesmo determinações históricas e estruturais, o Estado só existe como forma concreta destas condições,

---

<sup>5</sup> O autor faz a análise a partir de Gunder Frank.

isto é, intrinsecamente determinado pela estrutura a qual se desenvolveu. Não há formas distintas de Estado, mas sim, é resultado das formas distintas que adquire a sociedade na qual se localiza. Para Marx (2010), é necessário

Tomar a la sociedad existente como base del Estado existente (o del futuro, para una sociedad futura). La sociedad actual es la sociedad capitalista, que existe en todos los países civilizados, más o menos libre de aditamentos medievales, más o menos modificada por el específico desarrollo histórico de cada país, más o menos desarrollada. Por el contrario, el Estado actual varía con las fronteras nacionales (...) “El Estado actual” es, por tanto, una ficción. (MARX, 2010).

Esta análise marxiana está presente na crítica ao programa do Partido Alemão, precisamente no momento em que Marx descortina o equívoco contido na passagem em que o programa alegava aspirar um Estado livre. Segundo sua crítica, não há possibilidade de tornar o Estado livre que somente seria possível numa sociedade futura, que geraria um Estado futuro, que por suposto já não seria mais a sociedade burguesa que gera o Estado existente.

Sob as condições da sociedade atual, não há a possibilidade da liberdade do Estado. A sociedade atual é a sociedade capitalista e um Estado que almeja se tornar livre só pode se transformar em um Estado como ser independente, ou seja, desvinculado da sociedade na qual se manifesta. Nesse sentido, são as configurações de cada formação histórica e a intensidade das contradições que se acumulam no seu interior que determinam o tipo de Estado que ali se desenvolve e pode ser encontrado.

Sendo assim, consideramos, portanto, que a natureza do Estado é a consequência real do tipo de sociedade na qual está inserido. É nessa afirmação que localizamos o Estado dependente latino-americano, que por ser inserido numa sociedade com suas bases econômicas dependentes se configura por ser um Estado também dependente.

Ainda em se tratando do caráter do Estado nas economias dependentes, para Cueva (1989) a forma que assume o Estado capitalista não está ligada automática e diretamente a intensidade ou orientação da luta de classes. Para o autor “la incidencia de la lucha de clases sobre la forma del Estado burgués jamás es mecánica ni indeterminada, sino que se inscribe necesariamente en los parámetros estructurales de cada formación social del sistema capitalista todo.” (CUEVA, 1989, p. 40).

Cueva (1989) ao inserir a problemática do Estado dependente diz que abstraído as singularidades encontradas no interior de cada país há configurações de Estado que podem corresponder aqueles de formações imperialistas ou aqueles que correspondem às formações dependentes. Para o autor isso acontece devido ao desenvolvimento desigual do capitalismo que ocasiona um desenvolvimento desigual do Estado burguês.

É assim que o autor considera que há particularidades entre os países dependentes, fruto de sua própria formação interna, mas, considera também que os Estados podem corresponder como unidade às formações de tipo dependente, ou seja, alegando que há traços comuns entre esses países que correspondem a constituição desse Estado comum. Sendo assim, algumas tarefas distinguem a instância estatal nos países subdesenvolvidos, quais sejam:

a) tiene que asegurar la reproducción ampliada del capital en condiciones de una gran *heterogeneidad estructural*, que comprende desde la presencia de varios modos y formas de producción hasta la propia *malformación* del aparato productivo capitalista: b) tiene que llevar adelante ese proceso de reproducción en medio de un constante drenaje de excedente económico hacia el exterior, con todo lo que ello implica en términos de acumulación, y de la consiguiente necesidad de establecer determinadas modalidades de extracción de la excedente; c) tiene que imponer cierta *coherencia* a un desarrollo económico-social inserto en la lógica general de funcionamiento del sistema capitalista-imperialista, cuando a veces ni siquiera está concluida la tarea de integración de un espacio económico nacional y de la nación misma. (CUEVA, 1989, p. 40-41).

Assim, temos que o Estado latino-americano tem que propiciar uma unidade que permita a reprodução ampliada do capital mesmo diante de estruturas sociais diversas, como por exemplo, constitutivas pelo distinto modo de vida dos povos originários ou mesmo do grande número de camponeses na região, e aliar essas distintas formas de reprodução com as de reprodução da sociedade burguesa que se formam a partir de um aparato produtivo, que não possuem as mesmas características da sociedade burguesa desenvolvida.

Além disso, o Estado tem que administrar sua estrutura institucional e organizativa e a manutenção da reprodução social em meio ao constante envio/retirada do excedente para os países centrais, atividade que é típica das economias dos países dependentes. Essa realidade tem consequências na ingerência do Estado na reprodução da classe trabalhadora ocasionando um distanciamento entre a acumulação da classe dominante e os setores a ela vinculados e a dificuldade de manutenção e subsistência da classe trabalhadora. Nessa lógica, à medida que o excedente aqui produzido não fica somente com os capitalistas internos, já que parte é enviada ao exterior através de mecanismos econômicos diversos<sup>6</sup>, a burguesia interna estabelece outras formas de extração do excedente para compensar as perdas tidas nesse processo.

Finalmente, cabe ao Estado ocultar as dificuldades e os problemas típicos de uma economia dependente que se mostra sempre instável em comparação com as características lógicas de desenvolvimento do sistema capitalista central. Essa instabilidade da economia dependente obriga o Estado a transmitir uma fantasmática harmonia interna e manter a aparência estável.

Essas funções que o Estado da economia dependente tem que desenvolver, devido ao comprometimento da estrutura econômica, causa ao Estado uma sobrecarga de funções. Essa sobrecarga de funções ultrapassa aquelas que já são típicas de sua natureza numa sociedade burguesa e possuem a finalidade de garantir a reprodução capitalista, com suas particularidades, nos países periféricos.

É no escopo dessas múltiplas funções que o Estado dependente vai materializar medidas de política social determinadas especialmente por esta dinâmica. Com a dificuldade de operar o pouco excedente que lhe cabe diante do mecanismo de produção e repartição do excedente entre os capitalistas internos e externos, o Estado tem uma responsabilidade dupla na institucionalização da política social: atender em um mesmo movimento os interesses de reprodução do modo de produção capitalista, de maneira geral, com suas particularidades no continente, e também as reivindicações da classe trabalhadora. É sobre as particularidades da política social na América Latina que trataremos a seguir.

---

<sup>6</sup> Sobre as formas de extração do excedente para compensar as perdas dos capitalistas locais trataremos na próxima subseção.

## 2.2 Política Social: O Prisma Latino-Americano

As políticas sociais na quadratura neoliberal são especialmente configuradas sob a forma de ações focalizadas, fragmentando ainda mais as respostas públicas no âmbito do enfrentamento das expressões da *questão social*<sup>7</sup>. Estas, enquanto produto do processo de produção e reprodução das relações sociais em dado período histórico, constituem-se em alvo obrigatório e privilegiado da ação estatal.

Nesse sentido, as políticas de intervenção atuam inicialmente como amortizadoras do conflito social e da luta operária – pela ameaça que punham à ordem burguesa – e, em seguida, refuncionalizam-se para atender também as demandas decorrentes da reprodução social tipicamente capitalista. Nos termos de Netto (2006):

O capitalismo monopolista, pelas suas dinâmicas e contradições, cria condições tais que o Estado por ele capturado, ao buscar legitimação política através do jogo democrático, é permeável a demandas das classes subalternas, que podem fazer incidir nele seus interesses e suas reivindicações imediatas. [...] É somente nestas condições que as sequelas da *questão social* tornam-se – mais exatamente: podem tornar-se – objeto de uma intervenção contínua e sistemática por parte do Estado. É só a partir da concretização das possibilidades econômico-sociais e políticas segregadas na ordem monopólica (concretização variável do jogo das forças políticas) que a *questão social* se põe como alvo de políticas sociais. (NETTO, 2006, p. 29).

Desse modo, na mediação das relações entre produção e reprodução social sob a ordem do capital, a implementação de políticas sociais, através de estratégias desenvolvidas principalmente no âmbito do Estado, assume papel primordial, ao passo que na condição de rede institucionalizada de dominação político-ideológica burguesa,

---

<sup>7</sup> Cabe aclarar que compreendemos a *questão social* como produto do desenvolvimento capitalista: “Esse modo de vida implica contradições básicas: por um lado, a igualdade jurídica dos cidadãos livres é inseparável da desigualdade econômica, derivada do caráter cada vez mais social da produção, contraposta à apropriação privada do trabalho alheio. Por outro lado, ao crescimento do capital corresponde a crescente pauperização relativa do trabalhador. Essa é a lei geral da produção capitalista, que se encontra na raiz da *questão social* nessa sociedade, que se expressa sob inéditas condições no atual contexto histórico” (IAMAMOTO, 2008, p. 24).

metamorfoseiam-se em estratégias fundamentais para o movimento essencial de dominação política dada a necessidade do capital de preservação e controle da força de trabalho.

De acordo com a análise do autor, a política social no Estado capitalista pode ser caracterizada como ações que operacionalizam formas públicas de enfrentamento aos impactos sociais decorrentes dos processos de *produção e reprodução material da vida humana*<sup>8</sup>, com objetivo de garantir continuamente as condições políticas e econômicas para acumulação de capital.

Sendo assim, na fase monopolista do capitalismo a *questão social se internaliza* na ordem econômico-política devido à dinâmica mesma desse ordenamento econômico e em razão da busca de legitimação pelo Estado burguês frente ao movimento dos trabalhadores que se consolida politicamente. Dessa forma, a política social no Estado burguês da idade dos monopólios exerce conjuntamente as funções política e econômica, ao mesmo tempo em que opera o ocultamento do seu vínculo de classe. De acordo com o autor,

[...] não é apenas o acrescido excedente que chega ao exército industrial de reserva que deve ter a sua manutenção “socializada”; não é somente a preservação de um patamar aquisitivo mínimo para as categorias afastadas do mundo do consumo que se põe como imperiosa; não são apenas os mecanismos que devem ser criados para que se dê a distribuição, pelo conjunto da sociedade dos ônus que asseguram os lucros monopolistas – é tudo isto que, caindo no âmbito das condições gerais para a produção capitalista monopolista [...] articula o enlace, já referido, das funções econômicas e políticas do Estado burguês capturado pelo capital monopolista, com a efetivação dessas funções se realizando ao mesmo tempo em que o Estado continua ocultando a sua essência de classe. (NETTO, 2006, p. 29-30).

Assim, reconhecer essa dupla funcionalidade da política social no capitalismo monopolista não anula a importância dos protagonistas

---

<sup>8</sup> A reprodução do capital transpassa as relações sociais em todos os níveis e dimensões da vida social, constituindo e constituindo-se pela relação entre trabalhadores assalariados e capitalistas. A monopolização da riqueza da classe capitalista em detrimento da classe trabalhadora gera para esses a acumulação de miséria e pauperização à medida que os trabalhadores geram – como produto do seu trabalho – a acumulação e a riqueza para os donos dos meios de produção, caracterizando dessa maneira a processualidade da acumulação capitalista. (IAMAMOTO e CARVALHO, 2005).

sociais, isto é, da correlação de forças sociais no âmbito do capitalismo, de modo que o autor destaca a importância da luta dos trabalhadores nas distintas conjunturas políticas que podem engendrar possibilidades de obter conquistas sociais, considerando que os processos históricos “se creditam concretamente às relações de forças políticas e aos projetos específicos das classes e franjas de classes em presença.” (NETTO, 2006, p. 53).

Atentando para a dimensão da luta de classes, Paiva (2003) contribui para entender as políticas sociais a partir da perspectiva de ação política das classes sociais na afirmação de seus interesses. Para além do seu formato institucional, portanto, é preciso recuperar a essência determinante das políticas sociais, ou seja, a luta de classes, enquanto estratégia típica, com seus traços constitutivos de intervenção e de regulação das condições de reprodução social. Nos termos da autora:

As políticas sociais, no bojo das estratégias de intervenção do Estado, estão organizadas de acordo com as exigências da acumulação ampliada do capital, num movimento forjado para aglutinar os reclames específicos, postos pela dinâmica da economia de mercado, e as demandas típicas do projeto de dominação político-ideológica da ordem burguesa, cujo cenário é o processo de produção e reprodução das relações sociais no capitalismo monopolista. E, por outro lado, não custa repetir, essa determinação é referida também na compreensão de que essas estratégias de intervenção não são alheias à dimensão de luta de classes em cada sociedade e em cada época determinada. (PAIVA, 2003, p. 50).

A partir dessa análise, cabe ressaltar o traço peculiar das políticas sociais: são oriundas da contradição inerente ao próprio sistema capitalista em sua fase monopolista e também permeada pelos interesses e pressões que as classes sociais desempenham na dinâmica política da sociedade e na sua relação com o Estado.

No âmbito desse processo observamos a importância de considerar as particularidades do desenvolvimento periférico do modo de produção capitalista na América Latina e as configurações que adquiriu o Estado dependente nesse movimento para compreendermos as especificidades da política social nessa realidade e os traços que a

diferencia das funções que ela desempenha no sistema capitalista central.

Para isso, a apreensão do conhecimento histórico e estrutural da realidade do continente latino-americano permite compreender a tendência do movimento das políticas sociais na região e as respostas que essas medidas necessitam articular. Considerando a trajetória do continente no desenvolvimento do modo de produção capitalista em escala global, partimos para as conseqüências internas da inserção periférica da América Latina de modo a caracterizar a demanda própria posta às políticas sociais no continente.

Importa, portanto, retomar a particular combinação de subordinação econômica real dos países periféricos aos países centrais, a qual nos referimos na subseção anterior. Ruy Mauro Marini, por meio da *teoria da dependência*, analisou o problema do desenvolvimento nas economias periféricas – atribuídos à América Latina e outras nações – sob o prisma histórico, expondo os mecanismos que determinam a produção e a reprodução de capital em escala ampliada, e suas conseqüências sob a organização das sociedades latino-americanas.

Para Marini (2000a), a partir do momento que os países latino-americanos se inserem no ciclo mundial de circulação de mercadorias, primeiro, como colônias produtoras de metais preciosos e gêneros exóticos, em seguida, com a produção de bens primários para a exportação em troca de bens manufaturados para o consumo vai se configurar a dependência, “entendida como uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo âmbito as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência.” (MARINI, 2000a, p. 109).

Nesse ponto da análise o autor recorda a fundamental importância da América Latina na consolidação do capitalismo mundial, por produzir gêneros agrícolas e matérias-primas a preços baixos e também oferta de mão de obra apta a atividade industrial. A partir daí explica os termos das trocas desfavoráveis entre os países centrais e os periféricos, o que ele chama de *intercâmbio desigual*: no bojo da lógica capitalista da reprodução ampliada resta aos países latino-americanos exportarem produtos primários – cujos preços tendem a cair em relação aos produtos industrializados – e importarem tecnologias, equipamentos e maquinarias – de custo indiscutivelmente maior, considerando também o monopólio dos países centrais na produção destes produtos, o que lhes permite vendê-los em um preço mais elevado.



Para suprir as perdas obtidas com essa troca desigual, os capitalistas locais inserem na produção uma estratégia para compensar essas perdas. Essa estratégia se dará através da superexploração da força de trabalho. Em termos estruturais, reside aí a atuação mais severa das economias dependentes: na tentativa de se livrar do atrofamento da dependência, produzindo ainda mais valor pelo incremento dos processos de extração da mais valia, caracteriza, uma *superexploração da força de trabalho*. (MARINI, 2000a).

Nessa perspectiva, é preciso considerar que a classe trabalhadora na América Latina está submetida a mecanismos de extração do excedente, cujo objetivo é compensar as classes dominantes locais pelas perdas obtidas no processo produtivo, no qual perdem parte do excedente para o capital externo.

A partir desse condicionante, desenvolvem-se, conforme os estudos de Marini (2000a), três mecanismos de extração do excedente que se fundamentam na maior exploração do trabalhador; assim, incapaz de compensar a perda de mais-valia no nível das relações de mercado, a economia dependente busca compensá-la no plano da produção interna, razão pela qual, o aumento da mais-valia deriva de uma maior exploração do trabalhador. Desse modo, conforme análise de Marini (2000a) intensifica-se no continente a exploração através de três mecanismos:

[...] os três mecanismos identificados – a intensificação do trabalho, a prolongação da jornada de trabalho e a expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho – configuram um modo de produção fundado exclusivamente na maior exploração do trabalhador e não no desenvolvimento de sua capacidade produtiva. [...] nestas circunstâncias a atividade produtiva se baseia sobretudo no uso extensivo e intensivo da força de trabalho: isto permite diminuir a composição-valor do capital, o que, agregado à intensificação do grau de exploração do trabalho, faz com que se elevem simultaneamente as taxas de mais-valia e de lucro. (MARINI, 2000a, p.125-126).

É dessa forma que se caracteriza o agravamento das condições de vida das maiorias no continente, pois o produto da estrutura de organização do trabalho na América Latina é o desgaste acentuado na condição de vida da classe trabalhadora, já que os mecanismos acima

citados traduzem-se em elevados índices de pobreza e miséria em virtude do desemprego estrutural, do subemprego, do trabalho informal, do rebaixamento salarial, trabalhos degradantes e ampliação da jornada de trabalho.

A superexploração da força do trabalho postulada por Marini é o núcleo central de como se reproduz o capitalismo dependente. Para Osorio (2009) a discussão que envolve a superexploração em Marini se refere ao valor da força de trabalho e, nesse caso, a uma forma de exploração que não respeita esse valor. Ao não respeitar o valor da força de trabalho, que é determinado pelos meios necessários à subsistência, se modifica a lógica de satisfação das necessidades dos trabalhadores, uma vez que o valor da força de trabalho deveria corresponder um valor específico a determinadas necessidades básicas suficientes para reproduzir-se a si e a sua família.

Diante dessas especificidades relativas à reprodução da força de trabalho nas sociedades periféricas, é que se configura a peculiaridade da *questão social* na América Latina. Determinada pela relação capital/trabalho no modo de produção capitalista, ao considerar as contradições próprias do desenvolvimento periférico na América Latina, através da superexploração do trabalhador, a *questão social* é agravada ainda mais. As características que determinam o trabalho na região, mediante a lógica de espoliação do capital nacional e multinacional associados sobre o povo latino-americano, são configuradas a partir da precarização e vulnerabilidade do mundo do trabalho, acentuadas nas últimas décadas pela programática *neoliberal*.

Conforme referenciado, a *questão social* na América Latina é decorrente da própria dinâmica que assume a economia capitalista na periferia do sistema mundial, a engendrar uma formação social com níveis subumanos de desigualdade e uma ampla reserva de mão-de-obra disponível. Nesta medida torna-se imperativo retomar a particularidade da política social no continente.

Referimo-nos a essa particularidade porque a clássica concepção socialdemocrata de política social, como resposta aos problemas específicos de uma estrutura econômica de classes, em que em um pólo se encontra a valorização privada do capital e em outro o trabalho assalariado livre, não explica automaticamente a realidade estrutural latino-americana em sua maioria, como adere nos países das economias centrais.

Decorre, portanto, duas conseqüências principais que afetam a organização das medidas de política social nas sociedades periféricas. A primeira é que diferentemente da concessão preventiva de mudanças

sociais, típica dos países centrais programadas nos diferentes desenhos de *Welfare State*, na América Latina a expansão das garantias e direitos sociais somente responderam à intensa e demorada luta política dos trabalhadores, ou seja, a concreta e mais abrangente intervenção estatal por meio de políticas sociais se deu apenas quando se evidenciaram inevitáveis e imprescindíveis.

Marini (1999) fundamenta essa consequência, evidenciando a processualidade econômica da região:

A diferença do que acontece nos países capitalistas centrais, onde a atividade econômica está sujeita à relação existente entre as taxas internas de mais-valia e de investimento, nos países dependentes o mecanismo econômico básico deriva da relação exportação-importação: ainda que se obtenha no interior da economia, a mais-valia se realiza na esfera do mercado externo mediante a atividade de exportação, e se traduz em receitas que se aplicam, em sua maior parte, em importações. A diferença entre o valor da exportação e das importações, isto é, o excedente aplicável, sofre, pois, a ação direta de fatores externos à economia nacional. (MARINI, 1999, p. 115).

A segunda consequência é determinada pela superexploração da força de trabalho.

Vale lembrar que para além do proletariado fabril-industrial, empregado em linhas de produção toyotistas, a classe trabalhadora Latino-Americana está inserida no trabalho arcaico e pesado no campo e nas cidades, terceirizada no setor de serviços, no trabalho informal, sem as garantias próprias do sistema de previdência social, além de trabalhadores sazonais, que migram de acordo com o cultivo ou a estação, levando em conta que todos esses são submetidos a um nível intenso de precarização, com condições de trabalho subumanas e sem perspectivas de estabilidade, assim, é evidente que *os longos anos de trabalho nem mesmo libertam-na da ansiedade pelo dia seguinte*<sup>9</sup>. Ademais, cabe salientar a existência de um grande contingente de trabalhadores desempregados que reforçam a manutenção do sistema baseado na superexploração da força de trabalho na região.

Dessa maneira, podemos inferir que a industrialização capitalista que ocorreu nos países da América Latina não abarcou parte

---

<sup>9</sup> Grifo referente a analogia à análise de Mello (1998 *apud* YAZBEK 1993).

majoritária da classe trabalhadora no mercado de trabalho formal das grandes corporações e indústrias, em linhas de produção com alto nível de tecnologia. É certo que na América Latina, algumas regiões, a exemplo da região do ABC Paulista no Brasil, apresentam um determinado número de trabalhadores industrializados, no entanto, esses trabalhadores – em sua grande maioria, funcionários de empresas multinacionais – também são de certa forma superexplorados, já que dispõem de menos tecnologia e um salário muito inferior, se comparado com o salário do mesmo trabalhador, da mesma empresa, em um país da Europa.

Paiva e Ouriques (2006) realizam uma análise que contribui a esse entendimento quando dimensionam que no Brasil, de modo particular, e na América Latina, de modo geral, as históricas estruturas de poder político e econômico estabeleceram padrões assimétricos de usufruto da riqueza coletivamente construída, além de processos cada vez mais adversos de acesso ao trabalho.

No caso das formações sociais periféricas do sistema capitalista mundial, as modalidades de acumulação e de exploração da força de trabalho sobrepõem novas contradições à já conhecida impossibilidade do capitalismo de organizar de forma clássica os mercados – com acesso quase-pleno ao trabalho e certo nível de renda – na proporção de seu desenvolvimento, reproduzindo em escala crescente a tendência ao pauperismo. (PAIVA; OURIQUES, 2006, p. 171).

Assim, considerando principalmente que a lógica de assalariamento no continente não permite sequer a falsa liberdade de reprodução da vida material do conjunto de trabalhadores subempregados, desempregados e indigentes existentes, reside aí a configuração instrumental mais significativa que deve assumir a política social na América Latina, ou seja, “na medida em que a maioria da força de trabalho na América Latina é submetida a superexploração, os direitos sociais a ela destinados só podem corresponder a esquemas próprios.” (PAIVA; OURIQUES, 2006, p. 169).

Por esse motivo insiste-se que dada a severidade dos determinantes histórico-estruturais que condicionam os países latino-americanos, é preciso dotar as políticas sociais de estratégias universalizantes, capazes de socializar riqueza e poder de modo genuinamente novo, em um movimento contrário ao desenho subordinado à lógica externa que “reproduz igualmente as orientações desde fora, e o esboço da proteção social permitido não vai além das

ações focalistas e pontuais somente ofertadas nas situações extremas.” (PAIVA; OURIQUES, 2006, p. 172).

É nesse escopo que referenciamos a necessidade de superar a agenda neoconservadora que transforma a política social em um mecanismo focal de minimização dos piores efeitos da pauperização através de medidas de (*des*)proteção que, ao agudizarem ao máximo a diretriz da focalização, privatizam os serviços públicos e reforçam metodologias subalternizadoras de vigilância e controle sobre os indivíduos.

A síntese do modelo vigente – em consonância com as recomendações das agências multilaterais – é um arranjo pulverizado de ações emergenciais, que nem de longe se propõem à transformação das condições de vida da população. Mesmo os atuais programas de transferência de renda, ao mesmo tempo fundamentais mas insuficientes, não alteram esse perfil de tendência. O desenho latino-americano de tais políticas sociais necessita atender de forma imperativa as necessidades humanas em escala de massas.

### 2.3 A Política Socioassistencial

A lógica específica que caracteriza a vida do trabalhador na América Latina requer a necessidade de uma política social que atenda as necessidades humanas e sociais em escala de massa. A responsabilidade da política socioassistencial nessa engrenagem carrega um complexo conjunto de necessidades permeado por uma aguda contradição e por fortes ambiguidades. Nesta esteira que tentaremos localizar a política de assistência social.

Os vícios que incorrem sobre a assistência social trazem em seu âmago o histórico e profundo legado conservador e paternalista que desde sempre rondam essa política pública. Vinculada somente à satisfação de necessidades emergenciais e pontuais, desprender-se desse aporte e torná-la efetivamente uma política social pública, estatal e, sobretudo, vinculada aos direitos sociais e de cidadania ainda é uma tarefa árdua e exige cotidianamente o esforço de todos aqueles vinculados a operacionalização dessa política.

Por essa razão, com relação ao núcleo analítico que versamos, importa assinalar que eleger a assistência social como objeto de estudo

requer tecer algumas considerações para explicitar o pressuposto analítico de que partimos para o estudo dos princípios que balizam a política socioassistencial na América Latina. Para isso é necessário dissipar a confusão que usualmente é estabelecida entre assistência social e o chamado assistencialismo.

Essas considerações têm a finalidade de separar as vinculações da assistência social relacionada à esfera diminuída da ajuda e das ações localizadas em favores na qual se pressupõe algo em troca, típicas a agenda do chamado assistencialismo, ou mesmo, àqueles cuja liberdade significa adquirir produtos na esfera do mercado. De acordo com Sposati (1993) para essas pessoas, a política pública de assistência social, deverá ser uma ação a ser extirpada considerando que as soluções públicas na direção do atendimento às necessidades humanas serão sempre *clientelismo*, *serviços de segunda* ou *ajuda para o pobre*. Nos termos da autora:

A cultura brasileira rejeita o serviço público como campo qualificado para a satisfação de necessidades. De um lado não há o compromisso de governantes com a atenção e o respeito aos direitos; de outro, há uma tendência da população em desculpar o que é produzido pelo Estado, na medida em que as ações governamentais são vistas como ajudas circunstanciais que resultam mais da bondade do governante do que no reconhecimento da dignidade do cidadão. Sem dúvida, décadas de populismo e clientelismo forjaram um imaginário subalterno para o qual o que chega é lucro, e não resposta a um padrão de cidadania. (SPOSATI, 1993, p. 10).

É nessa esteira que a assistência social – entendida como transferência não unidimensional de bens e serviços socioassistenciais, ao passo que supõe necessidades humanas e possibilidades materiais de provisão social pública, universal e não contributiva – é transfigurada em assistencialismo, configurando uma relação de poder que subalterniza quem tem a necessidade ao passo que delimita um lugar ao pobre: àquele do mundo dos favores, da ajuda, da submissão às regras e condicionalidades.

Sposati (1993) delimita a assistência social em relação ao assistencialismo.

A rigor, a assistência é uma forma de subsídio: técnico, financeiro, material, psicológico etc. Enfim, ela se constitui num campo dinâmico de

transferência que não é unidimensional, pois supõe de um lado a necessidade e de outro a possibilidade. O assistencialismo, resultado da difusão do imaginário conservador, supõe fazer dessa transferência uma relação de poder que subalterniza quem tem a necessidade: ele passa a dever um favor ao intermediador da possibilidade, que nem sempre é proprietário, mas muitas vezes um agente técnico ou institucional. Do ponto de vista da oferta de serviços, toda política social é assistencial na medida em que se propõe a prover uma necessidade. (SPOSATI, 1993, p. 11).

É partindo desse ideário ainda comum que a assistência social é confundida e transfigurada do seu significado e gera uma condição de subalternidade arraigada e difícil de ser superada: “o modo político pelo qual se processa a assistência social torna a necessidade reificada. Mercadoria a ser adquirida com a moeda da sujeição do necessitado. Nessa relação subordinante o preço é despojar-se do protagonismo pela subalternidade consentida.” (SPOSATI, 1993, p. 12).

Yazbek (1993) no estudo clássico sobre as representações dos usuários da assistência social sobre sua subalternidade elucida a vinculação que os usuários fazem entre a assistência social e a ajuda

Um possível ponto consensual é a vinculação que realizam entre a assistência e ajuda e o constrangimento daí resultante. Na medida em que os usuários de serviços assistenciais se caracterizam, em geral, por níveis de renda muito baixos que os situam entre os “pobres”, os desprestigiados, os que vivem mal na sociedade (condição que rejeitam), observa-se nos depoimentos coletados a ambiguidade de rejeitar a condição de “necessitado”, “assistido” e alvo de ajuda e, ao mesmo tempo, reconhecer sua impotência em face das condições de carência em que vivem. (YAZBEK, 1993, p. 138).

Mesmo reconhecendo a impotência em superar as condições de carência que permeia a vida cotidiana a subalternidade envolve a política de assistência social quando percebida na relação da população usuária com a própria política de assistência social.

Ultrapassar esse ranço mítico que não só é parte da história da política de assistência social e parte do imaginário da população usuária em relação a política, mas sim, permeia as ações e serviços socioassistenciais direcionadas a uma grande parcela da população que

vive excluída da possibilidade de reproduzir-se cotidianamente sem as políticas do estado, é indispensável para conferir a essa política pública o lugar necessário no rol das respostas desse perverso modelo de acumulação que nos envolve.

O pressuposto pelo qual partimos para estudar a política socioassistencial neste estudo é outro. Na contramão dessa perspectiva transfigurada, os estudos e pesquisas que vimos desenvolvendo nos levam a acreditar que é fundamental pensar a política socioassistencial pela perspectiva da luta de classes, ou seja, como produto das lutas das massas pela satisfação de suas necessidades e garantia de seus direitos.

Assim, tratamos de compreender a assistência social de modo a não aprisioná-la em uma esfera periférica ou residual, em decorrência das estratégias usuais da mistificação das desigualdades e do ocultamento de suas causas, inserindo-a no conjunto das respostas às necessidades básicas dos sujeitos, considerando a estruturação de um sistema de proteção socioassistencial não-contributivo e incondicional, próprio e imprescindível para a expansão dos direitos no Brasil e na América Latina.

Nessa esfera, a assistência social como política social é um processo “que resulta da relação entre interesses contrários - o do capital e o do trabalho ou o da lógica da produção lucrativa e o das necessidades sociais” e não deve ser identificada somente na sua “manifestação fenomênica de atenção compensatória e emergencial aos pobres” (PEREIRA, 1996, p. 37).

A assistência social deve ser identificada com a atenção as necessidades sociais vinculada a um padrão mínimo de satisfação das necessidades básicas que se contraponha a contradição fundamental da rentabilidade econômica e a sua consequência imediata através do afluxo da pobreza. A assistência social deve assumir “o papel de denunciadora da falácia das virtudes do mercado e da racionalidade da acumulação como processos maximizadores da prosperidade sócio-econômica e da liberdade individual.” (PEREIRA, 1996, p. 38).

Quando nos referimos que a assistência social deve atender as necessidades sociais aludimos as necessidades que são históricas e de classe e que não podem ser restringidas a atenção compensatória e emergencial de manutenção meramente biológica, apesar de essas serem pressuposto. Nesse escopo assinalamos que “las necesidades necesarias para el mantenimiento del hombre como ser natural son también sociales” (HELLER, 1998, p. 31) e por isso também constituídas pela conjuntura sócio-histórica que a engendra.



Para avançar nos estudos das concepções sobre a assistência social e no debate sobre a vinculação crescente feita entre os mínimos sociais e necessidades básicas que se constitui a definição da assistência social na LOAS de 1993, Pereira (2007) se dedicou a decifrar as contradições da união desses conceitos tão distintos no texto legal. De acordo com a autora

Tal vinculação tem conduzido à crescente tendência de se identificar semanticamente *mínimo* com *básico* e de equipará-los no plano político-decisório, o que constitui uma temeridade. [...] *Mínimo* e *básico* são, na verdade, conceitos distintos, pois enquanto o primeiro tem a conotação de menor, de menos, em sua acepção mais ínfima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social, o segundo não. O *básico* expressa algo *fundamental, principal, primordial*, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta. Por conseguinte, ao nosso ver, o básico que na LOAS qualifica as necessidades a ser satisfeitas (necessidades básicas) constitui o pré-requisito ou as condições prévias suficientes para o exercício da cidadania em acepção mais larga. (PEREIRA, 2007, p. 26)

Esse esclarecimento dissipa qualquer relação que possa ser estabelecida no sentido de aproximar ações e serviços focalizados de atenção imediata e emergencial que possuem imbricadas a intenção de prover um mínimo que não chega a satisfazer a necessidade da população usuária. A satisfação das necessidades vincula-se a um padrão básico que é essencial, primordial, fundamental em direção à *otimização da satisfação dessas necessidades*.

O *mínimo* aproxima-se da ideologia dominante e da lógica neoliberal de conduzir as políticas sociais pois pressupõe a supressão ou redução dos investimentos ou atendimentos direcionados a classe trabalhadora. O *básico* não, este considera um padrão essencial que seja possível garantir direitos fundamentais e com isso desenvolver-se como cidadãos ativos e ser capazes de “desfrutar uma vida prolongada e saudável, conhecimento, liberdade política, segurança social, participação cumulativa, direitos humanos garantidos e respeito a si próprio.” (PEREIRA, 2007, p. 27).

A partir desse pressuposto que a autora desenvolve dois conjuntos de necessidades básicas necessárias para todos os seres humanos: *saúde física* e *autonomia*. A *saúde física* é uma necessidade básica condição para todos os seres vivos no plano mesmo de satisfação física e biológica que requer *provisões de conteúdo humano-social*. O que distingue essa satisfação física e biológica dos animais é a intencionalidade da ação humana, por isso, a *autonomia* é imprescindível para compor o conjunto de necessidades básicas, pois a autonomia permite o ser humano exercer sua condição como tal.

Nessas condições, a *autonomia* que a autora se refere é “a capacidade do indivíduo de eleger objetivos e crenças, de valorá-los com discernimento e de pô-los em prática sem opressões” (PEREIRA, 2007, p. 70), em uma perspectiva mais audaciosa e ambiciosa daquela preponderante na ideologia vigente e sobressalente nos desenhos das políticas socioassistenciais correntes. Ainda nas palavras da autora “falamos de uma autonomia que não descambe para o individualismo e o subjetivismo”. (PEREIRA, 2007, p. 70). Com isso, somente atendidas as duas necessidades básicas é que há possibilidade de *participação com vistas à libertação humana* capaz de livrar o ser humano das formas de opressão e dentre elas a pobreza.

Nesse sentido, Paiva (2006) nos alerta que afirmar a assistência social no campo do atendimento às necessidades humanas básicas é destituí-la de seu estatuto baseado no mérito e na caridade e ultrapassar o legado de pública destinada unicamente aos pobres.

Desde a perspectiva que defendemos, portanto, trata-se de afiançar a proteção social não contributiva no campo dos direitos sociais, isto é, afirmar a política de assistência social como direito universal, pois este passo “é condição basilar para a ruptura com a lógica da focalização e para que assim esta área possa alcançar um estatuto definitivo de política pública, com capacidade protetiva e emancipadora para as massas empobrecidas.” (PAIVA, 2006, p. 18).

### 3 IMPACTOS DO NEOLIBERALISMO NA AMÉRICA LATINA

Considerando as configurações que o Estado adquire na América Latina na qual a característica essencial é a de garantir a reprodução capitalista com as particularidades que ela possui nos países periféricos, em que na sua função típica de reprodução exerce funções específicas devido à condição de economia dependente, conforme analisamos na primeira seção, materializar as medidas de política social enfrenta uma dificuldade determinante: realizar o aproveitamento lucrativo do excedente no sentido de materializar padrões mínimos de reprodução da classe trabalhadora na América Latina, marcada pela superexploração da força do trabalho e pelas especiais consequências dessa condicionante.

Além das determinações estruturais, é importante considerar o movimento da economia mundial a partir da peculiar conjuntura da década de 1970 – que analisaremos na seqüência. Em tal conjuntura, o Estado na América Latina enfrenta dificuldades no que tange a operacionalização de medidas de políticas sociais para o conjunto da classe trabalhadora, como resposta às reivindicações típicas da reprodução desse conjunto da sociedade.

Os dois países que constituem solos privilegiados de análise nesse estudo, Brasil e Chile, sofreram inflexões determinantes no campo político e social, como seqüências desse processo. A proposta de saída da crise que assolou a economia mundial na década de 1970, pensada sobretudo pelos países centrais, incluía uma série de medidas que caberia aos países dependentes cumprir para uma proposta coletiva de saída da crise. Essas medidas terão impactos determinantes para o conjunto dos países latino-americanos, notadamente para as políticas sociais que enfrentarão uma onda de precarização, privatização e focalização que ainda se perpetua nas ações governamentais.

Portanto, para analisarmos o binômio da focalização x universalização na política socioassistencial brasileira e chilena faremos uma análise desse processo de contra-reformas estruturais na América Latina, bem como da trajetória sócio-histórica recente dos países estudados para compreendermos como essa nova onda de modernização capitalista avançou pelo continente de modo geral e no Brasil e Chile de modo particular, além dos impactos que causou sobre as políticas sociais. Atentaremos primeiramente no programa de contra-reformas com ênfase na esfera da política social e em seguida para os impactos

político-econômicos e sociais dessas reformas nos dois países estudados, realizando uma cartografia da política socioassistencial nos dois países.

### 3.1 O Contexto do Ajuste: O Programa de Reformas na América Latina

A crise capitalista que assolou a década de 1970 com o fim da chamada *era de ouro* da economia mundial repercutiu severamente sobre as políticas sociais. Nos países centrais a conjuntura era de queda no crescimento econômico, baixa nos investimentos do setor produtivo e endividamento externo dos governos nacionais. Essa crise sistêmica global levou a derrocada do modo de regulação Keynesiana de Bem-estar-social ou Estado de Bem-estar-social<sup>10</sup>, que prevaleceu como modelo dominante desde 1945, nas economias dos países centrais, e foi responsável por um período de quase 25 anos de crescimento econômico com pleno emprego.

Assim que, no início dos anos 1970 esse modelo se desfez pela irrupção de uma série de crises. Paula (2005) enumera: “a crise do dólar, em 1978; a crise do petróleo em 1973 e 1979; a crise fiscal, sobretudo nos EUA, que vai fazer surgir o fenômeno da *stagflação*; a crise política representada pela derrota norte-americana no Vietnã, em 1975.” (PAULA, 2005, p. 31).

Em âmbito mundial, a conjuntura do período posterior revela o esforço dos países centrais – principalmente dos Estados Unidos – em construir uma alternativa capitalista ao quadro da crise. Daí, pois, “a opção clara do governo norte-americano em privilegiar o grande capital financeiro como veículo de recuperação do seu poderio econômico-político-militar” (PAULA, 2005, p. 31) e a imposição do que o autor

---

<sup>10</sup> Sobre o chamado Estado de Bem Estar Social, vale referenciar que é nos países desenvolvidos do pós-guerra, que “os sistemas públicos de seguridade transformam-se na principal forma de intervenção social do Estado” e que a principal característica dessa intervenção é o fundo público financiando “a reprodução da força de trabalho e do próprio capital, seguindo a tradição de Keynes” (MOTA, 1995, p. 128). Paula (2005) também analisa essa conjuntura inferindo que “o Estado de Bem Estar Social foi uma tentativa de atenuar a força e a legitimidade da luta socialista. Enfraquecida a luta socialista, enfraquecida a organização dos trabalhadores, o grande capital não hesitou em retomar suas velhas práticas discricionárias e opressivas.” (PAULA, 2005, p. 31). Cabe destacar que trataram-se de experiências espacial e temporalmente determinadas, na medida em que nenhum dos países periféricos teve uma experiência clara desse modelo.

denomina *regressismo neoliberal*<sup>11</sup> aos países periféricos, através de um programa de contra-reformas estruturais – coordenadas pelos chamados organismos internacionais – tendo em vista a retomada da expansão capitalista mundial a partir dos anos 1980.

A necessidade do que se denominou *estabilização da economia* colocou na ordem do dia a proposta de ajuste estrutural para as economias periféricas, considerando a importância dessas *reformas* para a internacionalização dos mercados. Nesse sentido, os organismos internacionais, principalmente o Banco Mundial - BM e o Fundo Monetário Internacional - FMI, delimitaram planos e programas direcionados aos países periféricos com o objetivo de *conter a crise e caminhar rumo ao crescimento econômico novamente*.

Esse modelo que preconizava a retomada do crescimento econômico e se tornou a base de sustentação da economia mundial, com a proposta de estruturá-la nos anos seguintes, tinha uma origem bem definida. A base teórica e política foi uma reação ao Estado intervencionista e de Bem-estar que ganhou centralidade a partir da II Guerra Mundial e sob o qual se estruturou o Estado Keynesiano implementado na maioria dos países europeus. Friedrich Hayek e Milton Friedman estão entre os principais idealizadores e fundadores desse modelo econômico que se posicionava contra qualquer regulação dos mecanismos de mercado pelo Estado, que para eles se colocava como uma ameaça a liberdade econômica e política. Com origem ainda na década de 1940, as idéias desse grupo demoraram pelo menos 30 anos para começar a ser implementadas.

De acordo com Anderson (1995), esse projeto não se realizou do dia para a noite, mas sim, levou cerca de uma década, a década de 1970. Foi através da chegada ao poder do governo de Thatcher na Inglaterra que surgiu a oportunidade de implementar esse programa neoliberal no capitalismo avançado inglês, cujo modelo se tornou pioneiro e foi seguido por Reagan que chegou a presidência nos EUA no ano de 1980. Ainda no início dos anos 1980 governos da Alemanha, Dinamarca e em seguida outros países europeus também tiveram seus novos governos eleitos afinados com o novo ideário econômico e político.

---

<sup>11</sup> “[...] *regressismo neoliberal* no sentido básico da desconstituição dos direitos sociais, trabalhistas e previdenciários, ao mesmo tempo em que são fortalecidos os mecanismos de concentração da renda, da riqueza, do capital e do poder, num momento de hegemonia do grande capital financeiro.” (PAULA, 2005, p. 31)

Esse ideário que incluía como componente central o anticomunismo teve em suas medidas nos governos de Thatcher na Inglaterra e Reagan nos EUA a redução de impostos em favor dos ricos, a elevação das taxas de juros, fim do controle sobre os fluxos financeiros, extenuou as greves em um movimento para desabilitar a força sindical e operaram cortes nos gastos sociais. Entre os governos de direita do continente europeu as medidas se centravam na disciplina orçamentária e nas reformas fiscais. Tendo passado pelos demais países europeus, a hegemonia neoliberal não tardou em chegar à América Latina. Para os países do continente, esse ideário foi disposto através de um conjunto de contra-reformas<sup>12</sup> na esfera econômica, política e social.

Esse programa de contra-reformas propostas pelos organismos internacionais para América Latina seguia um conjunto de medidas que já vinham sendo implementadas de algum modo nos países centrais, porém em menor escala. Para eles o mesmo conjunto deveria ser imposto para o continente, já que se tratava de “um caminho virtuoso na qual esses países deveriam espelhar-se”. Esse conjunto de medidas que foram pensadas por aquele conjunto de países, construía um roteiro das “etapas” do desenvolvimento, imaginando uma história análoga para os *países retardatários*. (MORAES, 2003).

Com isso, esse conjunto de medidas – materializado na América Latina de forma geral desde a década de 1980 e retomado com maior intensidade a partir da década de 1990 – passou a orientar as economias do continente diante da citada conjuntura de crise do capitalismo em esfera global<sup>13</sup>. O pacote de reformas compreendia uma série de medidas que os países deveriam implantar, tendo em vista a *estabilidade econômica com crescimento sustentável*. Ademais, a adoção dessas orientações correspondiam às condições que as instituições financeiras internacionais impunham para conceder empréstimos para os países endividados; dessa maneira, os países latino-americanos foram

---

<sup>12</sup> Acerca da opção teórica-política pela utilização de *contra-reformas*, nos valem da análise de Boron (2003): “la palabra reforma en la tradición filosófica occidental siempre tuvo una connotación de carácter progresista, en una dirección de mayor igualdad y libertad. [...] en la tradición política occidental, hablar de reforma siempre significó un proceso de cambio a una sociedad más igualitaria, una sociedad más justa, una sociedad potencialmente más democrática. Sin embargo, las reformas del Estado que tuvieron lugar en Latinoamérica se movieron exactamente en la dirección contraria. Por eso, más que reformas, el término más correcto sería decir que fueron procesos de contra-reforma, procesos de destrucción, procesos que tuvieron consecuencia procesos de des-ciudadanización.” (BORON, 2003, p. 33-34).

<sup>13</sup> Essa espécie de “contrato” que os países centrais queriam estabelecer para os países periféricos teve um marco temporal específico, celebrado no Consenso de Washington em 1986, conferência essa sempre referenciada quando se trata dessas medidas oferecidas aos países da América Latina.

chamados a concretizar esse programa de ajuste estrutural, considerando a necessidade de readequar suas políticas macroeconômicas aos interesses dos países credores e assim, terem possibilidade de pagar parte de suas dívidas externas.

De acordo com análise de Chossudovsky (1999), sendo parte de um sistema global de acumulação de capital, os países periféricos foram induzidos em virtude de suas dívidas com os países centrais, a adotarem um rígido programa para pagamento da dívida em longo prazo. Sendo assim, os governos dos países periféricos teriam duas fases importantes a cumprir: a primeira fase destinada a estabilização econômica e a segunda fase destinada à realização das contra-reformas estruturais.

Portanto, segundo o autor, a fase da estabilidade econômica, compreendia a unificação da taxa de câmbio – medida que beneficiaria a remessa de dinheiro para pagamento da dívida ao passo que reduziria o valor em dólares das despesas dos governos –, o que permitia o pagamento da dívida externa, pois imprimia a desvalorização da moeda nacional. Para o autor, essa medida operou o aumento dos preços domésticos, diminuindo o poder de compra dos trabalhadores, de modo que em alguns países eclodiram manifestações tendo em vista o aumento dos salários para compensar essa perda.

Ademais, no escopo dessas medidas, o FMI exigiu a independência do Banco Central em relação ao governo, com o objetivo de operar o controle da emissão de moeda e desvincular as taxas de inflação do governo; operar o controle do investimento público; a desregulamentação dos preços através da eliminação de subsídios e controles diversos sobre a importação de produtos; e ainda, o controle sobre os preços dos derivados de petróleo e dos serviços públicos, o que provocou aumento do custo dos transportes nos países periféricos e beneficiou os produtos importados em detrimento dos produtos nacionais, que tiveram seu custo potencializado em virtude dos gastos com transporte.

Na segunda fase, a implantação das reformas estruturais, referiam-se às medidas de liberalização do comércio, a um amplo programa de privatizações de empresas estatais, à reforma fiscal, à desregulamentação do sistema bancário, à privatização das terras cultiváveis e à *diminuição da pobreza*, com o objetivo de constituir um *bom governo* haja vista alavancar a economia de mercado internamente. Para a concretização dessas reformas estruturais “há uma divisão de tarefas entre o FMI e BM. Essas reformas econômicas *necessárias* são *patrocinadas* pelo Banco Mundial.” (CHOSSUDOVSKY, 1999, p. 54).

Dessa maneira, as necessárias “medidas para redução da pobreza” entraram no circuito de negociação entre esses organismos internacionais com os países da América Latina; ademais, os programas de reformas determinavam a redução dos gastos no campo social e o redirecionamento do investimento para a diminuição da pobreza, principalmente em medidas eficientes que fossem capazes de atuar sobre o foco da demanda, isto é, dentre os considerados pobres, a focalização nos extremamente pobres: “com o objetivo de romper com o círculo vicioso da reprodução da pobreza, esse tipo de estratégia considera prioritária a atenção aos grupos sociais mais vulneráveis, para os quais devem dirigir-se prioritariamente as suas ações.” (SOARES, 2001, p. 54).

Segundo Soares (2001) essa perspectiva que centra a política social no combate à pobreza, na qual os grupos, indivíduos e famílias que não estão em condições de satisfazer suas necessidades mais urgentes devem ser atendidos prioritariamente, tornou-se tendência nos países latino-americanos, ao tempo que os governos deveriam *reorientar a ação governamental* rumo a um Estado *mais flexível* e cuja função principal seriam as de *compensação* e *concertação social*.

Sendo assim, é possível determinar a origem das propostas de políticas sociais focalizadas na extrema pobreza que eclodiram no continente durante a década de 1990, sobretudo. Considerando que o continente latino-americano nunca teve uma proteção social universal, podemos localizar que foi ao aderir esse conjunto de propostas que direcionavam para as medidas de redução da pobreza o momento crucial da opção pela focalização das políticas sociais, em especial as políticas socioassistenciais.

É assim que tais “medidas de combate à pobreza” ganharam notoriedade no escopo das políticas socioassistenciais nos países do continente nas últimas décadas. No âmbito da *área social* das reformas estruturais – componentes dos programas de ajuste – preconizava-se um novo modelo de administração do Estado e de execução dos serviços sociais públicos, sendo que coube a tais medidas a tarefa de combater a pobreza – cada vez mais expressiva na América Latina, em linha ascendente desde a década de 1960 – sem, no entanto, comprometer o processo de ajuste.

A partir dessas determinações, os Estados nacionais foram induzidos a diminuir bruscamente o gasto social, devendo priorizar a eficiência do gasto, concentrando os investimentos em políticas focalizadas e transferindo a execução para a sociedade civil e o mercado. Desse modo, administrar a pobreza com custo mínimo e em



âmbito micro social passou a fazer parte da agenda pública no continente latino-americano, de modo que nessa conjuntura pode-se observar a grande proliferação das instituições privadas no âmbito do denominado “terceiro setor”, as Organizações Não-Governamentais – ONG’s, que começaram a acessar dinheiro público e passaram a ter acesso a linhas de créditos internacionais para desenvolver projetos e ações relacionadas ao supracitado objetivo de diminuição da pobreza.

No campo social, na maioria dos países da região, as contra-reformas que compunham o programa de ajuste incluíam principalmente as políticas de educação, saúde e previdência social, que sofreram cortes orçamentários e tiveram grande parte dos seus recursos capturados pela iniciativa privada, a partir da nova lógica de gestão do Estado. Nesse sentido, podemos analisar que cresceu substancialmente na América Latina na década de 1990 as instituições escolares privadas, tanto escolas de ensino fundamental e médio como a propagação das universidades e faculdades privadas; já no âmbito da saúde, os planos de saúde tiveram grande ascensão durante essa década, assim como os planos previdenciários privados através dos fundos de pensão.

Ao campo socioassistencial – que historicamente ocupou o rol das políticas, ações e serviços menos importantes no âmbito das garantias e seguranças sociais – na grande maioria dos países da região, coube ajustar-se às citadas orientações em detrimento da estruturação de políticas consistentes na esfera da atenção às necessidades humanas. Dessa maneira, temos que as “medidas de enfrentamento à pobreza” foram traduzidas principalmente como programas de transferência de renda na quase totalidade das nações que compõe a América Latina, no escopo dos benefícios socioassistenciais voltados às *famílias pobres* do continente.

Dentre muitas experiências consideradas exitosas tanto na proteção social quanto no que é referenciado como *sucesso do modelo econômico*, alguns países merecem destaque. Dentre tais experiências, muitas análises convergem em aceitar o Chile como país que mais avançou na implementação – considerada exitosa – das contra-reformas estruturais.

Cabe ressaltar que o Chile é um país com peculiar trajetória, já que ainda no início da década de 1970 um candidato socialista chegou ao poder pela via eleitoral, tendo sofrido um brutal golpe militar pouco mais de três anos após sua posse; nessa ocasião assumiu o governo um dos militares mais conservadores dentre os demais ditadores que a América Latina conheceu: é sob o regime sangrento de Pinochet que o Chile se tornou pioneiro na concretização das orientações do FMI e BM,

de modo que alguns analistas inferem que “esse regime teve a honra de ter sido o verdadeiro pioneiro do ciclo neoliberal da história contemporânea.” (ANDERSON, 1995, p. 19).

Essa afirmação é em virtude do país ter começado a operacionalização do programa de ajuste de maneira dura, através de medidas que incluíram “desregulação, desemprego massivo, repressão sindical, redistribuição de renda em favor dos ricos, privatização dos bens públicos” (ANDERSON, 1995, p. 19), sendo que essas medidas foram concretizadas quase um decênio antes de Thatcher, na Inglaterra. (ANDERSON, 1995). Dessa maneira, o regime militar do Chile operou as primeiras contra-reformas neoliberais na América Latina, em paralelo às medidas que começaram a ser tomadas pelos países centrais para garantir o desenvolvimento do capitalismo diante da crise do capital da década de 1970, conforme anteriormente referenciado.

No Brasil o pacote de contra-reformas começou a ser delineado após o período de ditadura militar, no final da década de 1980 e início da década de 1990. Importa assinalar que a densa conjuntura sociopolítica interna da década de 1980 e a não convergência de interesses por parte da coalizão política que sob a ditadura militar dominava o país até meados da década, impuseram resistência às políticas de ajuste no país. Ao descrever a década de 1980, Soares (2002) analisa que “as condições econômicas e políticas, presentes nos casos de Chile e México, parecem estar ausentes no Brasil para que se implemente um ajuste nos moldes ortodoxos e padronizados pelo Consenso de Washington.” (SOARES, 2002, p. 36).

Desse modo, o modelo vai penetrar na conjuntura brasileira após a tomada de poder pelo primeiro candidato eleito por voto direto, após o regime militar. Collor, eleito com o propósito de reformular a situação política e econômica do país, com a promessa de acabar com os vícios da máquina pública e dinamizar a economia, foi o responsável pelo início da materialização dessas contra-reformas no Brasil. No entanto, as medidas foram levadas a cabo impiedosamente durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) – sucessor de Itamar Franco, que havia substituído Collor em virtude do processo de *impeachment* ao qual este foi submetido.

É, portanto, FHC, em meados da década de 1990 que impulsiona as medidas de ajuste no o Brasil, tanto no campo econômico quanto no campo social. Os impactos dos seus programas foram percebidos rapidamente, ao passo que na economia havia instituído o *Plano Real*, com vistas à estabilização econômica, ainda seis meses antes de tomar posse, quando era Ministro da Fazenda de Itamar Franco;

no campo social sua principal iniciativa concentrou-se em torno do Programa *Comunidade Solidária*, consideradas as orientações dos organismos internacionais para as políticas sociais na América Latina, desde o primeiro dia de seu governo.

Ainda, durante sua gestão, foram privatizadas inúmeras estatais, a política econômica concentrou-se nas medidas necessárias ao controle inflacionário e à liberalização dos mercados, e as políticas sociais, para além do *Comunidade Solidária*, existiam no âmbito das ONG's e de algumas medidas ínfimas de transferência de renda, considerando a necessidade de implementação de programas de combate à pobreza.

Assim, é possível analisarmos que apesar do descompasso no tempo histórico, ambos os países desencadearam um o conjunto de contra-reformas proposto pelos organismos internacionais. Cabe, todavia, empreendermos uma sistemática de análise capaz de abarcar com profundidade as determinações de tais reformas nesses países, notadamente para o campo socioassistencial – objeto central de nossa análise –, onde as medidas de combate à pobreza adquiriram amplitude e prioridade.

### 3.2 Aspectos Históricos e Conjunturais da implementação das contra-reformas no Brasil e no Chile

#### 3.2.1 Brasil: da ditadura à era Lula e a regulamentação da política socioassistencial

Para compreender o marco regulatório da atual política socioassistencial no Brasil, é necessário recorrer às transformações políticas, econômicas e sociais das últimas décadas no país. Esse percurso é condição para entender os rumos da política econômica e as configurações da sociedade brasileira atual, como é determinante para compreender a política social e especificamente, a política socioassistencial brasileira neste processo.

Considerando alguns traços em comum, é possível afirmar que a história política brasileira se assemelha com a dos demais países latino-americanos, ao passo que o Brasil também teve obscurecida a liberdade dos movimentos sociais e dos sindicatos numa violenta e opressora ditadura militar que se desenvolveu desde meados da década de 1960 até meados da década de 1980. A conjuntura política interna

apesar de não estar vivenciando uma possibilidade socialista como observaremos na conjuntura chilena, estava em plena florescência dos movimentos e manifestações populares quando foi cruelmente derrubada pela junta militar em associação com a classe política civil fascista.

Os acontecimentos que formam essa tão específica conjuntura pré-golpe, certamente têm início muito antes do ano de 1964 quando João Goulart foi derrubado do poder político do país. Sobre isso, teceremos algumas considerações.

Para Ianni (1978), o processo de industrialização e urbanização que aconteceu no Brasil depois da Primeira Guerra Mundial até o golpe de 1º de abril criaram tensões e conflitos próprios de uma nova formação social. Esse processo resultou em golpes, movimentos armados, greves, revoltas e atos de violência<sup>14</sup> que mantinham o país em crescente tensão social e principalmente política. Essas manifestações políticas geralmente tinham o protagonismo ativo do setor militar que teve participação em todos os momentos de transformação da vida política do país e seriam os protagonistas do golpe que engendrou o período de ditadura no país.

A constante participação militar, no entanto, não anulou a formação e a força que as manifestações populares adquiriram ao longo do citado processo de industrialização e que se tornariam sujeitos protagonistas na conjuntura política que teve Jânio Quadros e depois João Goulart na direção política do país. As greves se intensificaram à medida que crescia a industrialização, manifestando um setor sindical forte, cujas reivindicações grevistas eram ligadas aos direitos trabalhistas e, ainda, importa salientar que se aliava à movimentação popular urbana, as manifestações do campo.

O cenário político se agravou com a posse de Jânio Quadros em 1961, que sucedeu Juscelino Kubitschek na presidência do país. Eleito com o apoio da União Democrática Nacional, Quadros não era do partido, fato que permitiu o apoio popular, principalmente depois da campanha eleitoral que tinha como plano de governo uma maior independência externa, reformas e estabilidade da moeda.

Ao tomar posse Quadros aplicou uma nova política cambial para regular as importações e exportações que não agradou a todos os

---

<sup>14</sup> Como por exemplo: Movimento contra as oligarquias dominantes, pela democratização do país e criação da Coluna Prestes em 1924-1927; Golpe de Estado de 1937 e criação do Estado Novo; Deposição de Vargas em 1954; Renúncia do Presidente Jânio Quadros em 1961, dentre outros. (IANNI, 1978, p. 14-15).

grupos econômicos, na medida em que beneficiava o setor agroexportador e grupos estrangeiros prejudicava outros setores da economia. Nas palavras de Marini (2000b), “a oposição partiu dos produtores de café de tipo inferior [...] cuja atividade antieconômica foi sancionada por Jânio Quadros através de tributação diferencial e dos setores industriais que se encontravam em situação econômica difícil ou estavam em fase de implantação” (MARINI, 2000b, p. 31), referindo-se a indústria têxtil e a siderurgia de Minas Gerais que não estavam entre as grandes indústrias do país.

No entanto, ao passo que essa nova legislação gerou discordância entre os setores ligados à produção e à indústria, no plano externo, Quadros negociou a dívida externa com a obtenção de novos créditos dos EUA e Europa e inclusive dos países socialistas. Ainda no plano internacional, o governo passou a manter relações com os países socialistas, além de estabelecer relações com os países africanos e latino-americanos, combinação de medidas que gerou polêmicas no âmbito interno. Com a política internacional Quadros passou a ter legitimidade no debate político, mas, sua política monetária aumentava o custo de vista e gerava descontentamento popular ao se recusar a aumentar os salários, afetando as camadas mais populares. Finalmente, ao adotar medidas que beneficiou os setores pequenos e médios rurais e prejudicaram os latifundiários, Quadros alcançou o ápice da insatisfação interna. Com um governo controverso renunciou em agosto de 1961.

João Goulart, que assumiu a presidência, tinha mais apoio popular que Jânio Quadros. Como contava com o apoio do movimento sindical, a burguesia brasileira acreditava no novo governo para conter a crescente mobilização da população e estabilizar a economia do país. Diante das expectativas do setor econômico, Goulart lançou o Plano Trienal de Desenvolvimento para o triênio 1963-1965. “Em linhas gerais, tratava-se de um conjunto de medidas destinadas a reativar o crescimento econômico e a promover progressivamente um regresso à estabilidade monetária.” (MARINI, 2000b, p. 38).

No entanto, ainda em 1963 notava-se um fracasso do plano implementado pelo governo, que, segundo Marini (2000b) devia-se ao caráter mesmo do governo de Goulart, pois ao passo que nasceu de um movimento popular tinha a incumbência de restabelecer as condições necessárias para a rentabilidade dos investimentos da burguesia e conter a tendente queda na taxa dos lucros. A tentativa de empreender um governo capaz de atender aos interesses da burguesia e também do movimento dos trabalhadores fracassava no plano de desenvolvimento econômico.

Em se tratando de política social, esse período teve medidas significativas no campo do trabalho e da educação. Foi criado o Estatuto do trabalhador, o 13º salário, o salário família, além da criação da Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS que tinha por finalidade padronizar os serviços e benefícios instituídos com os antigos IAPs. Cabe salientar que a instituição da LOPS tinha como objetivo a cobertura dos trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho, excluindo os demais trabalhadores, inclusive os rurais. (PEREIRA, 2007).

Na esfera da educação, a forte referência desse período foi a criação da Lei de Diretrizes e Bases, além disso, o inovador Programa de Alfabetização de Adultos baseado no método de Paulo Freire e a impulsão do Movimento de Educação de Base (MEB).

As inovações também no campo social somente corroboraram para o aumento significativo do desapeço da burguesia pelo governo. Fato que se agravou diante da possibilidade de concretização das reformas de base e em especial, da proposta de reforma agrária. É diante dessa nova conjuntura que as classes dominantes procuraram apoio externo e foram socorridas através do plano de intervenção norte-americana para os países latinos, que passou a coadjuvar o processo político do país, financiando grupos empresariais e atos políticos desses setores.

Com o apoio externo, os militares exigiram então, que Goulart extinguisse os sindicatos e acabasse com os partidos de esquerda. Como a base de aliados de seu governo estava nos setores populares, nos partidos de esquerda e nos sindicatos, Goulart não aceitou a proposta militar e sofreu um golpe de Estado em abril de 1964. Sem a utilização da força ou da violência João Goulart deixou o país, entregando o poder político nas mãos dos golpistas militares.

Apesar de nacionalmente se delinear uma ruptura forçada pelos militares, o golpe militar sofreu uma profunda influência externa. A investida das forças armadas tinha o incentivo direto dos Estados Unidos da América, que através da *Operação Condor* passou a engendrar e financiar ditaduras militares em toda a América Latina. Essa era a estratégia estadunidense para o continente: a contra-revolução preventiva. É certo também que as crescentes manifestações populares, expressas no aumento das lutas dos trabalhadores no continente e na vitoriosa revolução cubana, foram determinantes para que as burguesias locais, aliadas às forças armadas e com o apoio externo, tomassem a decisão final de assumir o poder político. Vitale (1999) analisa esse momento

Precisamente, para detener este proceso de ascenso popular, que en algunos países latinoamericanos se combinaba con guerrillas y acciones armadas, el Departamento de Estado norteamericano decidió estimular los cambios mencionados anteriormente respecto de las nuevas funciones de las Fuerzas Armadas, cuya primera concreción fue el golpe militar contra el presidente constitucional brasileño João Goulart en 1964. Los dirigentes de las URSS no manifestaron oposición internacional a esta estrategia, porque una revolución generalizada en América Latina podría poner en peligro su política de coexistencia pacífica-armada con EE.UU. (VITALE, 1999, p. 55).

Sendo assim, não diferente dos demais países latino-americanos as ditaduras militares aliadas às classes dominantes internas tiveram papel fundamental para proteger a ordem capitalista da então chamada *ameaça comunista*. Em plena guerra armamentista não declarada entre os EUA e URSS, varrer a América Latina com ditaduras militares era uma forma de desmobilizar os movimentos populares que poderiam estar influenciados pelos comunistas. Com os militares no poder, os EUA teriam a América Latina aliada e manteria longe qualquer investida comunista.

A ditadura militar privou as liberdades individuais e oprimiu violentamente qualquer movimentação coletiva. Com a arena política imobilizada pela opressão violenta, com os movimentos populares criminalizados, cassados, com seus membros mortos, presos ou desaparecidos desviava-se a atenção para o plano econômico. É através do chamado “milagre econômico” na década de 1970, com o intuito de estabilizar a inflação e industrializar o país que o Brasil assistiu a uma tímida recuperação econômica.

Algumas garantias sociais se localizaram na relação entre política social e política econômica, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), além de acordos salariais com os trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho.

As respostas do campo social se centravam no objetivo maior de impulsionar a esfera econômica, além de utilizar as políticas sociais para reaproximar o Estado da sociedade. O discurso oficial se valia da preocupação com a pobreza e da tentativa de empreender bens e

serviços de conteúdo social. No entanto, os esforços empreendidos não geraram o alcance real na população empobrecida que aumentava nos centros urbanos.

A ascensão dos movimentos populares não demorou a acontecer. A dura opressão vivenciada nos tempos mais violentos da ditadura, entre 1968 a 1975, começou a ceder no final da década de 1970 devido à intensa mobilização social. Assim que, a entrada na década de 1980 marcou o fortalecimento das iniciativas de redemocratização do país pelas massas, sindicatos e partidos de esquerda que estavam na clandestinidade ou se organizando politicamente.

A conjuntura de final de ditadura expressou dois processos determinantes desse movimento histórico: de um lado a forte movimentação popular exigindo o fim da ditadura e as *diretas já*, e de outro, pressionados a deixar o poder, as classes dominantes aliadas às forças armadas por duas décadas no poder, buscavam uma saída menos dolorosa, que não promovesse uma ruptura violenta e que possibilitasse a continuidade da burguesia no poder, agora democraticamente. (FERNANDES, 1986).

Ademais, importa ressaltar que uma lamentável herança dos governos militares tanto no Brasil quanto na maioria dos demais países latino-americanos, refere-se à agudização desmedida da pobreza, causada pelas contradições peculiares ao modelo de desenvolvimento periférico e dependente, dentre muitas, a péssima distribuição de renda e de riqueza acumuladas no regime militar, que tendem a se manifestarem caoticamente em demandas gigantescas, difusas e urgentes para as políticas sociais.

No Brasil, ante essa conjuntura, o presidente José Sarney encaminhou o processo para uma nova Constituição delegando poderes constituintes para o Congresso Nacional, anulando completamente a possibilidade de uma participação ativa do povo. A nova Constituição foi elaborada entre fevereiro de 1987 e setembro de 1988, por dois blocos partidários, que formavam o Congresso Nacional e sem a participação popular. Fernandes (1989) analisa esse momento

A Constituição de 1988 vem à luz com data marcada para sofrer uma revisão global e contém mecanismos que remetem a revisões parciais seguidas e constantes. [...] Ela não responde às exigências da situação histórica. [...] Sufocada pelo poder do dinheiro; tisonada por uma hegemonia de classe, que sequer se deteve diante



da mercantilização do voto; oprimida pelo arbítrio de uma “Nova República”, que prolonga a ditadura através de seus métodos, práticas políticas, militares e policiais; vergada pela corrupção, manejada pelo Governo e pelo grande capital nacional e estrangeiro; incapaz de sustentar-se sobre um poder originário e soberano. (FERNANDES, 1989, p. 360).

Se infelizmente a Constituição de 1988 não sofreu uma revisão substancial em pouco tempo, conforme preconizou Fernandes (1989), não há dúvidas de que o contexto que a gerou estava permeado pelos legados históricos da ditadura militar e não contou com o protagonismo do povo em seu processo de formulação. Estava ainda, embebida do novo cenário de redemocratização e não teve por parte do mal informado povo brasileiro, a clareza do conteúdo e da importância do processo político.

Afora o seu real significado, a nova Constituição, incorporou algumas reivindicações sociais, notadamente no que se refere a proteção social no âmbito da Seguridade Social. A definição da Seguridade Social como a composição da saúde, previdência e assistência social através de um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos, bem como da sociedade civil foi marcadamente nova no que tange a atenção na direção das necessidades básicas.

É assim que o país ingressou na década de 1990. A nova década foi permeada por outro contexto histórico. O país assistiu a ascensão do conjunto de contra-reformas que compunha a programática neoliberal, em oposição às reivindicações das massas, através da implementação de um modelo econômico, político e social que desfavorece as lutas e os movimentos sociais em favor da estabilidade econômica, do ajuste fiscal e do corte nos gastos sociais. Tal foi a agenda que iniciou no governo Collor e se aprofundou nos dois mandatos de FHC – conforme referenciado anteriormente.

Simultaneamente a própria promulgação da Constituição, portanto, a persuasiva agenda neoliberal tomou o cenário brasileiro e foi prontamente aceita e exaltada pelas elites políticas do país. No mesmo tempo em que foi criado, o cenário impõe de imediato um problema de legitimidade do direito social.

As contra-reformas que atingiram duramente a Seguridade Social na América Latina e Caribe nos anos 1980/1990 se alimentam de ajustes estruturais com características e determinações semelhantes: política econômica regressiva, que

favorece o capital financeiro em detrimento do capital produtivo, elevadas taxas de juro, aumento da carga tributária com maior tributação sobre os rendimentos oriundos do trabalho e do consumo e menos do capital, política fiscal conservadora que privilegia pagamentos de juros da dívida pública, determinados pelos acordos firmados com FMI. (BOSCHETTI, 2008, p. 183-184).

Essas medidas de orientação neoliberal impostas pelo processo de contra-reformas têm consequências negativas na área social e especificamente na Seguridade Social. A opção política e econômica concorre com ampla vantagem em relação ao direito social.

Fernando Collor de Mello elegeu-se em 1990, com promessas de desonerar a máquina pública e modernizar a economia; a vitória de Collor logo revelaria trágicas consequências políticas e econômicas para o país. Com o propósito de instituir um novo plano econômico para o Brasil tomou medidas de confisco de poupanças e contas correntes, com o intuito de frear a hiperinflação pelo seqüestro dos ativos financeiros de parte da classe média.

O desenvolvimento da agenda de contra-reformas conduziu a retração do Estado, desregulando ainda mais a livre economia de mercado. Nesse contexto, o presidente Collor não sancionou a Lei Orgânica de Assistência Social proposta em 1991. No entanto, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA e a Lei do Sistema Único de Saúde – SUS foram medidas de grande importância referendadas em seu mandato.

Dois anos mais tarde, envolvido em um forte esquema de corrupção foi alvo de uma grande investida popular através de movimentos sociais e amplos setores da população, inclusive entre os estudantes, que culminou com o processo de *impeachment*. O clima de insatisfação popular teve papel importante na cassação de seu mandato presidencial e do direito de se candidatar por oito anos.

Seu vice, Itamar Franco assumiu o mandato de 1992 a 1994. Diante do contexto social e econômico de forte instabilidade nomeou o sociólogo Fernando Henrique Cardoso para o Ministério da Fazenda, em 1993, reposicionando a oligarquia financeiro-industrial paulista no centro do poder, de certa forma lateralizada após a derrota eleitoral em 1990. Em nome da estabilização econômica FHC criou o Plano Real, que entrou em vigor a partir de julho de 1994 e tinha dentre seus objetivos inserir a economia brasileira no circuito da financeirização internacional, estabelecendo a paridade artificial entre o real e o dólar.

Na área social, notável foi que, em 1993, Itamar Franco sancionou a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) sob o nº 8742/93. Registre-se que a intensa mobilização da sociedade civil organizada, seguido da ameaça do Ministério Público em processar a União devido ao descaso do governo com o campo socioassistencial e os preceitos constitucionais recentemente assegurados em Lei, foram os principais responsáveis pela concretização dessa lei.

O notável plano econômico do Real levou FHC a se eleger nas eleições de 1994. Conforme já assinalado, o governo de FHC adotou com severidade o programa de contra-reformas neoliberais promovidas pelo BM e FMI, operando as privatizações das empresas estatais e desmontando instituições fortes do Estado brasileiro, reduzindo os investimentos públicos na área social, evidenciando o desrespeito com o sistema de proteção social do país – afirmado constitucionalmente – e encaminhando o Brasil para um salto na pauperização<sup>15</sup>, como reflexo da redução dos direitos sociais e a perpetuação do modelo neoliberal.

Assim que, diante dessa conjuntura, o candidato pela quarta vez, Luis Inácio Lula da Silva foi eleito em 2002. Fruto de uma coalizão de partidos de centro e esquerda, Lula da Silva elegeu-se com o apoio dos setores populares e também da oligarquia brasileira representada pelo vice-presidente José de Alencar.

Conforme estava em seu plano de governo, Lula da Silva deu atenção específica à proposta de combate à pobreza através do programa Fome Zero. No campo da proteção socioassistencial, em 2004, unificou uma série de benefícios de transferência de renda no Programa Bolsa Família, criado pela Medida Provisória número 132/2003, transformado na Lei número 10.836 de 2004 e regulamentado pelo Decreto número 5209/2004; e, principalmente, em 2004, a partir de um esforço conjunto com o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, entrou em vigor a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, que instituiu o Sistema Único da Assistência Social – SUAS, marcando novos rumos, no caminho da reestruturação orgânica da política de Assistência Social no Brasil.

Trataremos dessa análise no decorrer do desenvolvimento da dissertação.

---

<sup>15</sup> Um estudo relativamente atual sobre a política de assistência social regulamentada sob o signo cardosista pode ser encontrado em PAIVA, Beatriz, em sua tese de doutorado, defendida em novembro de 2003, no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC/SP, com o título: *A política de financiamento da Assistência Social – a imprecisa tradução da LOAS*.

Finalmente, cabe referenciar que esse percurso histórico não teve o objetivo de traçar uma trajetória do direito social ou socioassistencial no país, mas demonstrar que as transformações sociais, políticas e econômicas determinam a configuração atual da proteção social no Brasil, delimitando traços específicos ao campo socioassistencial, que será analisado na última seção.

### 3.2.2 Chile: Trajetória Sócio-Histórica e Política

O momento histórico em que o Chile começou a implantação das medidas neoliberais, ainda nos anos 1970, reflete a conjuntura política própria que o delineou. O passado recente da história do Chile evidencia um país com peculiaridades históricas que certamente contribuem para justificar esse pioneirismo na prática das medidas de cunho neoliberal conforme as orientações que os organismos internacionais coordenaram na década de 1980 para as nações Latino-Americanas.

A história do Chile é marcada por repúblicas conservadoras, governos liberais e forte influência do desbravador movimento operário que influenciou e participou ativamente da política, principalmente os operários das minas do norte do país, que inicialmente trabalharam no salitre, ainda durante o final do século XIX e mais tarde durante o século XX, nas minas de cobre e que adquiriu força política ao longo da história. A peculiar trajetória histórica do Chile foi denominada por Sader (1991) como um *laboratório de experiências políticas*. Ainda para o autor, e considerando a trajetória econômica dos países latino-americanos, o Chile também se caracteriza por ser “produtor agrícola como tantos, mineral como outros, exportador como todos e colonizado conjuntamente com o continente pelos ibéricos.” (SADER, 1991, p. 11). Contudo, conforme referenciado, o que singulariza esse país é sua especial trajetória política.

O Chile protagonizou a primeira experiência de governo de Frete Popular na América Latina, a partir de 1938, através de uma aliança composta pelo Partido Radical com o apoio do Partido Socialista e dos comunistas. O governo de Frente Popular chegou ao poder também com o apoio do movimento operário chileno, que ascendeu na política devido à expansão da produção do cobre e à formação do proletariado urbano.

A conjuntura política do pós-guerra, que operou uma verdadeira *caça as bruxas comunistas* em todo o mundo, também chegou ao continente latino-americano, de modo que aliada ao adensamento da conjuntura política interna, contribuiu para o fim da experiência da Frente Popular – que governou o país de 1938 a 1952.

Em 1952, portanto, os governos dos partidos liberais e democrata cristão retomaram o poder político e foram derrubados somente no ano de 1970 quando um novo governo popular assumiu o poder político e marcou definitivamente a história do Chile. Salvador Allende candidato da *Unidade Popular* – formada pelos Partidos Comunista, Radical e Socialista – venceu as eleições, derrotando os blocos formados pelo Partido Liberal e Conservador e pelo Partido Democrata Cristão, dando novos rumos à história política do país, na contracorrente da maioria dos países latino-americanos que em tal momento histórico foram assolados por violentas ditaduras militares.

Sob o comando de Allende, o governo da Unidade Popular buscava uma transformação política e econômica para o Chile, em um caminho lento e gradual para o regime socialista, através de mudanças na estrutura social. Allende implementou reformas na área social, modificou a legislação trabalhista, nacionalizou indústrias e bancos estrangeiros que atuavam no Chile e implantou a reforma agrária já iniciada pelo governo de Frei, que esteve a frente do país entre os anos 1965 e 1970. Na esfera das relações internacionais, Allende restabeleceu relações políticas e diplomáticas com Cuba – que havia sido cortada ainda nos governos da Frente Popular no final da década de 1940.

A principal medida do governo da Unidade Popular, no entanto, foi a nacionalização das minas de Cobre, prosseguindo com as de Salitre e de Carbono. Governos anteriores haviam investido na compra de parcelas das minas de cobre, mas Allende foi além e estatizou a maior fonte de renda e riqueza do país que era os minérios do norte. Segundo a análise de Vitale (1999) tratou-se da medida mais importante do governo de Allende: a nacionalização do cobre.

Para o autor, tal medida colaborou positivamente para os países latino-americanos: a) Para reafirmar o direito de recuperar as riquezas em mãos do capital estrangeiro e das burguesias locais pelos países latino-americanos; b) Demonstrando que foi o primeiro país no continente a dar concreção histórica à libertação nacional inspirada na concepção bolivariana e no pensamento nacionalista-antiimperialista; c) Ter posto em destaque que as grandes potências mundiais se dão ao direito de interferir na auto-determinação de outros países ferindo os

direitos humanos na defesa dos seus próprios interesses e de sua particular concepção de democracia. (VITALE, 1999).

As decisões políticas e econômicas do governo da Unidade Popular, todavia, não agradaram a todos, de modo que a insatisfação de setores das camadas médias e da totalidade das classes dominantes locais com o governo de Allende começou a se intensificar. Sendo assim, mesmo com amplo apoio das massas, a elite local começou a se manifestar divergente em relação às medidas que beneficiavam majoritariamente as classes populares, na contramão dos seus interesses. É nesse momento, que um acordo com o governo norte-americano se mostrou extremamente bem vindo para a burguesia chilena, que se aliou às forças armadas para concretizar o golpe de Estado e entregar aos militares o poder político do país.

A agressão e a violência desmedida, através das quais foi tomado o poder no momento do golpe militar, e o caráter conservador e autoritário do regime político instaurado a partir do golpe de Estado sobre o governo de Allende, são analisados por Marini (1976)

Tres años después de su instauración, el gobierno de la Unidad Popular fue barrido por una oleada contrarrevolucionaria, que no dejó piedra sobre piedra de la antigua democracia parlamentaria burguesa que existía en Chile. La palanca fundamental utilizada para minar la estabilidad del gobierno de Salvador Allende y destruir las bases mismas del régimen político vigente fue el desarrollo en el país de un movimiento de corte fascista, que unificó a las fuerzas burguesas, atrajo a su campo amplios sectores de la pequeña burguesía y desorganizó a las masas trabajadoras. (MARINI, 1976, p. 03).

Marini (1976) sinaliza, portanto, o caráter de classe do regime militar que instaurou o golpe de Estado sobre o governo da Unidade Popular no Chile. Para o autor, foi o caráter reformista do governo de Allende que permitiu que germinasse e se expandisse, dentro do próprio regime da Unidade Popular, a escalada política que levaria ao golpe militar três anos depois. A investida vitoriosa dos golpistas chilenos refletia as experiências similares dos países vizinhos, como do Brasil, do Uruguai e da Bolívia.

Assim, chegava ao fim a chamada *via chilena ao socialismo*. Na análise de Zavaleta Mercado (1974), “los militares reaccionarios de Chile, en la práctica de un sombrío destino, acabaron así con lo que las gentes de ese país habían podido producir como democracia y como

belleza. Era Allende, por cierto, el punto máximo de aquella democrática historia” (ZAVALETA MERCADO, 1974, p. 248), abortada pelos ditadores das forças armadas, em associação com as classes dominantes locais e a minuciosa colaboração dos norte-americanos.

Retomando a análise de Vitale (1999), o autor evidencia que as ditaduras da América Latina na segunda metade do século XX foram incentivadas pelo governo norte-americano. Diante do que acreditavam ser crises de condução política dos Estados latino-americanos, o governo dos EUA assinalou ser a única alternativa para conter a ascensão popular crescente. Essa decisão foi seguida pelas classes dominantes locais, que diante da debilidade dos seus próprios partidos em conduzir a vida política do país, delegou às forças armadas essa tarefa.

No Chile essa assertiva se aplicou com grande impacto. Após Allende chegar ao poder, os EUA passaram a acompanhar e influenciar diretamente os rumos do país com o propósito de extinguir o governo da Unidade Popular. O nefasto intervencionismo estadunidense foi decisivo para pressionar o governo de Allende e incentivar os militares a tomar o poder pelo uso coercitivo da força. Em tal conjuntura, conforme referenciado, uma junta militar foi formada e tomou o poder de forma extremamente violenta: bombardearam o Palácio de La Moneda, assassinaram Allende, evidenciando o intento de eliminar qualquer processo político democrático ou popular, e refletindo o poder do autoritarismo e da opressão que colocaram em prática na repressão ao povo chileno, nos anos que sucederam ao golpe.

Com forte apoio da força militar – local e estadunidense – e fazendo uso da repressão desenfreada, o governo golpista não enfrentou problemas para implementar as novas medidas políticas e econômicas sem oposição e com livres poderes para solidificar uma política econômica contrária àquela que tentou construir Allende, à frente do Estado Chileno durante os três anos que permaneceu no poder.

El golpe de Estado chileno fue parte de esta tendencia general en las naciones del Cono Sur, aunque obviamente fue precipitado por la agudización de las luchas sociales y políticas durante el gobierno de la Unidad Popular. Expresó con nitidez un fenómeno clave: la participación de las Fuerzas Armadas, como Institución, en el golpe y en el poder, en la administración total de las funciones de Estado. (VITALE, 1999, p. 55).

Para Vitale (1999), no entanto, o período histórico que teve seu apogeu com o golpe militar em 1973, teve seu início em 1964 com a eleição de Eduardo Frei. Apesar do programa de governo de Frei ser substancialmente diferente do que foi o de Allende a partir de 1970, abordava temas caros a um país que vinha de uma tradição centrista e/ou conservadora de governos anteriores.

No escopo do governo militar, Augusto Pinochet comandou o país sob forte opressão às liberdades civis e políticas e conduziu uma profunda reestruturação econômica a partir de 1975, através de um conjunto consistente de políticas de liberalização e desregulação da economia, pelo qual desmantelou o aparato institucional tendo em vista cristalizar a regulação da economia pela via do mercado.

Considerando a necessidade de readequar o país à nova política reacionária, o governo militar encaminhou uma profunda reforma constitucional. Assim, em 1980 foi aprovada a atual Constituição Chilena que entrou em vigor no início do ano de 1981. No que se refere à Carta Constitucional, pode-se dizer que não se tratou meramente de superar as supostas *manifestações anticonstitucionais de Allende*, mas de uma nova concepção de direito, tendo em vista o novo papel das Forças Armadas e a manutenção da nova ordem.

Relativo à política econômica do governo Pinochet, é importante enfatizar que o regime militar priorizou duras reformas liberalizantes, no sentido de materializar os quatro pilares principais do regime: capitalismo, civilização cristã, escolha dos Estados Unidos como guia para proteger o Ocidente e a doutrina da segurança nacional. No ano de 1975, a equipe econômica do governo, convencida de que o caráter estatizante da economia chilena era a causa de todos os males que emperravam o desenvolvimento do país, impôs uma política de choque que privatizou indústrias, desregulamentou o mercado e implementou contra-reformas econômicas liberais profundas que seriam adotadas pelos países vizinhos mais de vinte anos depois.

Nessa perspectiva, para Boron (2003), “Pinochet hace el primer ensayo de aplicación ortodoxa de las políticas neoliberales” (BORON, 2003, p. 61), inclusive com apoio pessoal de Friedman e teórico-político de Hayek que escreveu artigos elogiando a experiência chilena. “Hayek sostenía que el sacrificio de los valores democráticos y de las libertades era transitorio, no había que preocuparse porque la libertad del mercado sola generaría luego nuevamente las libertades políticas e la democracia.” (BORON, 2003, p. 61).

É necessário considerar, no entanto, algumas especificidades próprias do Estado chileno e que foram determinantes no sucesso desse



modelo econômico no país. Segundo Boron (2003), ao passo que praticamente todos os países da América Latina reduziram o gasto público, essa tendência decrescente não se verificou no Chile. Outro fator fundamental para analisar o impacto das contra-reformas na América Latina é considerar que o Chile não privatizou sua fonte fundamental de recursos que é a grande mineração do cobre. Destacamos que essas eram duas medidas chaves para o modelo econômico neoliberal que entrou em curso em nível mundial na mesma década.

Ainda na análise do autor, o Chile manteve até recentemente uma regulamentação no sistema financeiro, essa fato impediu que o país viesse a sofrer com crises financeiras como aconteceu com outros países da América Latina, inclusive Brasil e Argentina. Vale ressaltar que essa medida foi uma das primeiras implementadas pelos governos pioneiros na aplicação do modelo neoliberal e estava entre as medidas a ser implementadas pelos governos latino-americanos.

Finalmente, uma terceira consideração de extrema importância a ser feita sobre o Chile se refere ao fato de que o país teve um governo de Unidade Popular que realizou uma série de reformas, entre elas a reforma agrária, que aliada as medidas da nacionalização do cobre e da regulação financeira expressou uma forte presença estatal na economia, conforme assinala Boron (2003)

Un caso de una fuerte presencia estatal, un caso donde la gran empresa del cobre sigue en manos del Estado, y esa es una herencia del gobierno socialista de Salvador Allende, que fue quien estatizó finalmente la gran minería al cobre, las regulaciones financieras también de aquella época. Son las herencias de un gobierno socialista, las que de alguna manera, luego de los primeros años del experimento de Pinochet, permiten que el modelo económico en Chile, un neoliberalismo heterodoxo, funcione todavía y produzca, dentro de lo que es el panorama latinoamericano, los mejores resultados de la región. [...] Allí es donde se dice que el neoliberalismo ha funcionado mejor. (BORON, 2003, p. 63).

Ao passo que a ingerência do Estado permite a regulação na economia afastando as possíveis crises econômicas e financeiras combinadas com algumas reformas já realizadas pelo governo de Allende estabelece uma aparente estabilidade para a governabilidade no Chile. O que faz o Chile ser considerado um *exemplo de modelo de*

*neoliberalismo*, portanto, se refere a solidificação de um conjunto de medidas econômicas, políticas e sociais na conjuntura anterior, que inclusive, se diferenciam dos demais países da América Latina, mas que somadas às novas medidas, funcionaram num combinado sistema que garantiu a estabilidade do sistema político e econômico no período posterior.

As medidas datadas da década de 1980 referentes a política social refletem que o gasto social não entrou em declínio. No campo socioassistencial, no ano de 1981, o governo de Pinochet criou a primeira lei de subsídio familiar do continente latino-americano, através da Lei nº 18.020 que estabeleceu *subsídio familiar destinado para pessoas com escassos recursos*, concedendo um benefício assistencial mensal em dinheiro, às famílias com crianças até 18 anos de idade e aos inválidos de qualquer idade que não possuíssem renda superior ao montante desse benefício. Cabe ressaltar que essa lei segue vigente na contemporaneidade, de modo que atualmente foi incorporada pelo *Sistema Chile Solidario*.

A ditadura militar se manteve no Chile até 1990. A partir de 1982, uma queda no desempenho econômico do país serviu de estopim para uma onda gigantesca de protestos, nos quais estudantes e sindicatos organizaram greves e ergueram barricadas para exigir o retorno da democracia. Nos termos de Sader (1991):

A partir de 1982, a resistência subterrânea do povo chileno foi ganhando expressões abertas, com jornadas de protesto nos bairros das grandes cidades que rapidamente se generalizaram pelo país e se tornaram cada vez mais constantes. Barricadas desafiam as forças policiais e militares do regime, a repressão já atemorizava menos com seu clima de terror massificado, organizações de solidariedade e movimentos sociais de protesto foram se fortalecendo ao longo dos anos seguintes. (SADER, 1991, p. 74-75).

Ante a agudização da conjuntura política, no ano de 1988, Pinochet aceitou colocar seu mandato à prova através da realização de um plebiscito, considerando que poderia ganhar novamente, como fizera para aprovar a Constituição oito anos antes – naquela ocasião do início do regime, o plebiscito foi realizado sob Estado de sítio, em condições duvidosas que levaram à vitória da Constituição de Pinochet.

Dessa vez, considerando o clima político do país, o resultado foi diferente, de modo que o governo de Pinochet perdeu o plebiscito de 1988, fato que abriu caminho para as eleições diretas, quando o ditador

entregou formalmente a presidência do país à Patricio Aylwin candidato do Partido Demócrata Cristão em coalizão com demais partidos de centro-esquerda através do bloco político denominado *Concertación*, que ganhou as eleições presidenciais ocorridas em 1989.

Tanto Patricio Aylwin quanto seu sucessor Eduardo Frei representantes desta coalizão política não praticaram nenhuma ação para romper com o legado político de Pinochet. A grande expectativa dos movimentos sociais e sindicais, que se aliaram a *Concertación* pela redemocratização do país, tiveram ganhos nos âmbitos civis e políticos: os sindicatos voltaram a ter força entre os trabalhadores e devido ao fim da perseguição política grande número de trabalhadores voltou à filiar-se aos sindicatos e dar força ao conjunto dos trabalhadores. Mas as melhorias nas condições de trabalho estavam condicionadas aos acordos do movimento político já que a *Concertación* era um acordo entre a esquerda e centro-esquerda chilena, os trabalhadores através dos sindicatos e os empresários.

Com isso, mesmo com alguns ganhos referentes à educação, saúde não houve uma melhora na distribuição de renda. A melhora no índice de emprego também não refletia a precariedade das condições de trabalho.

A pesar de estos logros grandes, la distribución del ingreso no mejoró y fue la más desigual en la América Latina después de Brasil. [...] Dentro del modelo neoliberal, el gobierno no pudo hacer mucho para mejorar la distribución desigual del ingreso, salvo la promoción de la educación. [...] Algunos trabajadores se encontraron con cambios difíciles en su lugar de trabajo, como la flexibilización, la fragmentación, la inseguridad del empleo, el trabajo temporal, las subcontrataciones, las horas largas, y la mecanización. Ahora el problema máximo no fue el empleo, sino la calidad de éste. Por eso, una encuesta en 1998 mostró que un 53 % de la población tenía la opinión que la economía había mejorado en la democracia, pero un 83 % tuvo la certeza que sus propias vidas no habían mejorado. (DRAKE, 2003, p. 154).

Ricardo Lagos, que sucedeu Eduardo Frei e governou desde 2000 até 2006 também não questionou a política chilena que vinha sendo instituída pelos seus antecessores e inclusive agregou ações para referendá-la. Segundo Drake (2003) “en vez de cuestionar la receta

neoliberal, el gobierno de Lagos confirmó su adhesión al sistema. Agregó promesas de ajustarlo para prestar más atención a la pobreza, la desigualdad y el deterioro medioambiental. Sobre todo, Lagos persiguió acuerdos de libre comercio exterior, especialmente con los Estados Unidos.” (DRAKE, 2003, p. 154).

Moulian (2006) ao analisar os governos da *Concertación* afirma que a opção desses governos foi pela manutenção da estratégia de reprodução do modelo socioeconômico deixando de realizar reformas importantes para o país. Para o autor

Esta modalidad era comprensible durante la primera presidencia de Patricio Aylwin, en la cual no se conocían los márgenes de maniobra, pero se mantuvo en los dos gobiernos posteriores, que se abocaron a promover la modernidad mucho más que a desarrollar la democratización. De hecho, el gobierno de Ricardo Lagos se caracterizó por el enorme desarrollo de obras de infraestructura y por la multiplicación de los tratados comerciales. Dejó pendientes las reformas generadoras de mayor equidad (con excepción de los cambios de los procedimientos penales), mostrando con eso que hay una comunidad de propósitos respecto al carácter de los gobiernos de la Concertación. Los primeros días del corto período de Michelle Bachelet han mostrado claros signos de continuidad. [...] Se trata de una estrategia de la coalición y de los partidos que forman parte de ella, que han desarrollado estas políticas desde 1990. (MOULIAN, 2006, p. 134).

Desse modo, é possível analisarmos que as décadas de 1990 e 2000 não se distanciaram do regime político e econômico do país no governo de Pinochet. Apesar de fazer uma transição para a democracia, os governos da chamada *Concertación*, mantiveram e em muitos aspectos aprofundaram as medidas neoliberais, tanto na área econômica como na área social. Tendo levado adiante o mesmo modelo do regime militar, por quase vinte anos no poder, muitos analistas indicam que os governos da *Concertación* encontram-se em crise.

Siavelis (2009), ao analisar a crise política dos governos da *Concertación*, – na qual sua última representante, Michelle Bachelet, exerceu seu mandato até março de 2010 – reflete que entraves autoritários herdados do regime militar interferiram no funcionamento do sistema democrático ao longo dos últimos anos. Esses entraves

seriam: a divisão de cargos políticos entre os aliados, o controle da elite na seleção de candidatos e a política eleitoral, dominação dos partidos na política, formulação de políticas elitista e extra-institucional, e o intocável modelo econômico herdado do governo de Pinochet. De acordo com o autor:

O conjunto de instituciones, comportamientos, valores y creencias se basan en el sistema electoral legislativo y el contexto profundamente enraizado de la política partidista postransición, será muy difícil, si no imposible, eliminar sin una reforma electoral o un choque político exógeno sustancial la dinámica existente de la política partidaria. (SIAVELIS, 2009, p. 4).

Para o autor, portanto, somente uma ruptura com esses legados políticos herdados do período de regime militar e perpetuados na redemocratização até os dias de hoje, poderá efetivamente ultrapassar esse desenho político configurado no Chile atual. O êxito que obteve a *Concertación* e o êxito da transição democrática em si, foram baseados num complexo acordo de repartição do poder, que, no entanto, legitima e internaliza ainda mais o poder de dominação das elites políticas nacionais.

A coalizão política mais exitosa do Chile, no entanto, não passou pela recente eleição presidencial de março/2010. A vitória do candidato Sebastián Piñera, representante do Partido Renovação Nacional foi confirmada, assim como a derrota do ex-presidente representante da *Concertación* Eduardo Frei. Se a *Concertación* passava de fato por uma crise, talvez a derrota na eleição presidencial pode ser essa confirmação. Mas o fato é que esse projeto político que há duas décadas estava à frente do governo chileno foi eliminado pela vitória do candidato representante da elite política e econômica chilena.

Para Leyton (2008), o grande mérito da *Concertación* foi ter legitimado o neoliberalismo na sociedade civil chilena. Enquanto todos esperavam que o governo que sucedesse Pinochet rompesse com esse modelo político e econômico, os quatro governos da *Concertación* somente o perpetuaram.

Com essa trajetória política e econômica, as mudanças na esfera das políticas sociais não surpreenderam. Seguindo o caminho de grande parte dos países latino-americanos, dois programas sociais tiveram relevância. O *Programa Puente*, criado 2002, é o programa estatal que funciona na condição de porta de entrada das famílias em situação de extrema pobreza ao Sistema *Chile Solidario* – regulamentado pela Lei nº

19.949/2004 – que foi desenvolvido com o objetivo de oferecer apoio psicossocial a famílias que se encontram em condições de suma pobreza. Esse sistema, o *Chile Solidario*, se caracteriza por constituir-se no próprio Sistema de Proteção Social e Promoção Social estabelecido pelo Chile, que possui o objetivo de coordenar a rede de ações relativas a proteção social – tanto pública, quanto privada – nos níveis nacional, regional e local.

Sob o governo de Michelle Bachelet foi criado o *Sistema Intersectorial de Protección Social y Subsistema de Protección Integral a la Infancia “Chile Crece Contigo”* em 2009. Enquanto o *Subsistema de Protección Integral a la Infancia* se destina ao acompanhamento do desenvolvimento das crianças, o sistema intersectorial visa coordenar as ações destinadas as populações mais pobres através de ações e prestações sociais executadas e coordenadas pelos vários organismos do Estado. Esse sistema foi criado para incorporar o subsistema de proteção à Infância, o sistema *Chile Solidario* e as demais ações destinadas às famílias pobres.

## 4 FOCALIZAÇÃO X UNIVERSALIZAÇÃO NA PROTEÇÃO SOCIOASSISTENCIAL BRASILEIRA E CHILENA

A análise do fluxo das contra-reformas na América Latina no campo social exige a compreensão dos princípios da focalização e da universalização, dadas suas ambiguidades e antinomias. Para tanto observaremos detidamente o desenho da política socioassistencial alcançado nas realidades brasileiras e chilenas, em suas conjunturas político-econômicas e sociais próprias. Esse tema é essencial para decifrar as contradições que se avolumaram no lento e inconcluso trânsito da assistência social como ajuda e caridade para sua configuração atual de política pública.

Este percurso, complexo em si, ganha contornos sinuosos adicionais, em razão da programática imposta desde fora pelo Banco Mundial, que visava ao contrário, desmontar garantias sociais, o que contribuiu para a oscilação e indefinição políticas deste direito recém-conquistado, também afetado pelos compromissos internos das classes dirigentes e suas intenções no desenho de poder democrático pós-ditadura nestes dois países.

Considerando as medidas de contra-reformas impostas aos países Latino-Americanos e a trajetória política e social desses nas últimas décadas, propomos nessa seção assim entender a natureza dos princípios da focalização e da universalização e de que forma foram incorporados nas políticas socioassistenciais no Brasil e no Chile, considerados marcadores decisivos para a montagem dos sistemas de direitos e de garantias sociais.

Para tanto, analisaremos como se organiza a proteção socioassistencial nos dois países de estudo, por meio dos seus principais documentos: (i) no Brasil a Política Nacional de Assistência Social e (ii) no Chile o *Subsistema de Protección Social Chile Solidario*, buscando desvendar no enredado e complexo arcabouço institucional as sutilezas que indicam a adoção dos princípios da focalização e da universalização em cada um desses sistemas de proteção socioassistencial.

Iniciaremos por uma trajetória detalhada do atual sistema chileno, atentando para as características do *Subsistema Chile Solidario* que organiza os serviços, programas e benefícios socioassistenciais e em seguida, traçamos a organização da proteção socioassistencial brasileira estruturada através da PNAS que define os níveis de proteção, os

benefícios, os programas e serviços socioassistenciais e seguimos com as análises pertinentes ao objeto dessa dissertação.

#### 4.1 O dilema da política de assistência social: entre a focalização e a universalização

Uma forte hipótese deste estudo é identificar se as características ambíguas da política de assistência social brasileira, em termos da dicotomia focalização x universalização, é parte de uma tendência regional, fruto da dinâmica de imposição dos modelos neoliberais das agências multilaterais para a política social no continente latino-americano. Especulamos adicionalmente se a interferência indesejada e indevida dos agentes da governança internacional, que obstaculizam a construção do sistema de direitos universais para os trabalhadores latino-americanos, não foi contrarrestada ou arrefecida nos governos mais à esquerda nestes países nestes últimos oito anos de governo Silva e Bachelet.

Para explorar a pertinência dessas ilações será feito um minucioso mas sintético relato das orientações presentes nos documentos oficiais sobre a assistência social chilena, em primeiro lugar, e depois na brasileira, tendo em vista encontrarmos os pontos de semelhança e de identificação entre ambas, que contribuam para apontar como se reproduz nas entrelinhas das normativas institucionais o ordenamento focalizador e subalternizador das políticas e direitos sociais.

O *Sistema Intersectorial de Protección Social* chileno, instituído pela Lei nº 20.379 de 2009, se caracteriza como um modelo de gestão para ações e prestações sociais executadas e coordenadas pelos organismos do Estado. Esse sistema tem o objetivo de coordenar as ações direcionadas à população denominada de “mais vulnerável socioeconomicamente”, propondo-se a organizar distintas medidas públicas relacionadas à proteção socioassistencial. Trata-se do sistema que abrange os subsistemas *Chile Solidario*, também a proteção integral a infância através do subsistema *Chile Crece Contigo* e demais subsistemas que podem ser criados, desde que cumpram os seguintes requisitos

- a) atender a un grupo de familias y, o personas, de carácter homogéneo, claramente identificable y vulnerable socioeconómicamente, según lo



determine el instrumento de caracterización socioeconómica.

b) poseer un programa eje, esto es, una acción o prestación social base que determine tal acceso.

c) entregar prestaciones o beneficios sociales específicos que hayan sido creados por ley.

d) diseñar y llevar a cabo acciones y prestaciones sociales que requieran de una gestión coordinada intersectorialmente por distintos órganos públicos, y cuya ejecución sea preferentemente municipal.

e) responder a criterios de pertinencia en las prestaciones.

f) considerar procedimientos de medición y evaluación de, a lo menos, resultados a nivel de producto, tales como cobertura de las atenciones prestadas, focalización y calidad.

g) contemplar mecanismos de retiro gradual de los beneficiarios del subsistema.

h) disponer de un análisis regional del impacto social del subsistema y sus necesarias adecuaciones a la realidad de cada región. (CHILE, 2009, p. 2).

Atualmente compondo o referido *Sistema Intersectorial de Protección Social*, o subsistema *Chile Solidario* – objeto de estudos dessa dissertação, – é regulamentado pela Lei nº 19.949 de 2004 e destinado “a las familias y sus integrantes en situación de extrema pobreza”, tendo como objetivo “promover su incorporación a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida”. (CHILE, 2004, p. 1).

De partida, é possível constatar que o subsistema de proteção social *Chile Solidario* não traz dentre seus objetivos e requisitos a universalização da proteção socioassistencial. Ao contrário, a documentação analisada evidencia que o *Chile Solidario* é essencialmente um modelo de gestão, cujo objetivo é otimizar esforços e recursos com a pretensão de organizar medidas políticas capazes de, em curto prazo, amenizar os efeitos da pobreza.

Ao direcionar recursos humanos e financeiros para a *pobreza extrema*, conforme consta nos documentos organizativos do sistema, o *Chile Solidario*, portanto, assume o princípio e a diretriz da focalização. Cabe ressaltar, em sentido mais geral, o significado de focalização adotado, qual seja, “o direcionamento de recursos e programas para determinados grupos populacionais, considerados vulneráveis no conjunto da sociedade.” (SILVA, 2001, p. 13).

No Brasil, a atual regulação da assistência social data de 1993 com a aprovação da LOAS, última política da Seguridade Social que foi regulamentada cinco anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Esta, exaltada como *Constituição Cidadã*, regulamentou a seguridade social, que compreende os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, com base em diversos objetivos, dentre os quais inclui-se a “*universalidade da cobertura e do atendimento*” (Art. 194; I). Especificamente relativo à assistência social, nossa Carta definiu no Art 203 que “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social.” (BRASIL, 2008). Daí se denota o caráter universalizante da assistência social, ao inserir no manto protetivo da seguridade social, a garantia do atendimento às necessidades básicas, conforme versa o Art. 1º da LOAS.

De acordo com estudos de Pereira (2007), “o *básico* que na LOAS qualifica as necessidades a serem satisfeitas (necessidades básicas) constitui o pré-requisito ou as condições prévias suficientes para o exercício da cidadania em acepção mais larga.” (PEREIRA, 2007, p. 26)

Havia, pois, uma expectativa com relação à efetiva organização do campo socioassistencial com a eleição do governo Lula da Silva, no sentido de efetivamente reestruturar a política de assistência social, em sistema único, descentralizado e participativo. Esperava-se que a universalização, incorporada no texto legislativo da seguridade social com a Constituição Federal de 1988, se materializasse através da democratização real da seguridade social, à medida que a assistência social “como política universalizadora da seguridade social, deve ser organizada para assegurar garantias sociais para todos os cidadãos que dela necessitem” (PAIVA; MARTINS, 2002), de modo que para tal, esse campo deveria “avançar na direção política de afiançar condições de dignidade e protagonismo.” (PAIVA; MARTINS, 2002).

Considerando os princípios, diretrizes e objetivos constantes na LOAS, em 2004 foi aprovada e entrou em vigor a PNAS, após amplos debates na sociedade e como deliberação da V Conferência Nacional de Assistência Social. A PNAS organiza a política de assistência social através do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, o qual incorpora novos conceitos para essa especial área de realização de direitos. Estrutura uma gestão descentralizada e participativa que organiza as ações socioassistenciais em todo território nacional através dos serviços, programas, projetos e benefícios, pressupõe a gestão compartilhada e o co-financiamento pelos três esferas de governo com

competências técnico-políticas para cada ente federado e ainda, a participação e mobilização da sociedade civil para a implantação e implementação. (BRASIL, 2004a).

Além disso, importa ressaltar que, ao definir, organizar e normatizar padrões de serviços, qualidade de atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial, o SUAS pretende dar condições para a “extensão e universalização da proteção social” (BRASIL, 2004a, p. 39) conforme os princípios constantes na LOAS.

Portanto, diferentemente do Chile, que assume através do *Chile Solidario* o princípio da focalização para a estruturação dos benefícios e serviços socioassistenciais, o SUAS ambiciona a universalização, referenciando a LOAS.

Todavia, o que pretendemos demonstrar é que apesar da garantia explícita no arcabouço legal do SUAS, trata-se de uma universalidade somente requerida, que apesar de ser a manifestação fundamental do caráter objetivo do direito socioassistencial, nunca ultrapassou a abstração conceitual que representa.

Aqui cabe uma ressalva: obviamente o aprisionamento da universalidade ao seu estatuto jurídico não é exclusivo da política de assistência social. Sabe-se que é premissa do Estado Democrático de Direito na sociedade capitalista o reconhecimento da igualdade e da liberdade no escopo do arcabouço formal-institucional, isto é, perante a lei todos são iguais, todos tem as mesmas oportunidades de concorrência, podem usufruir os mesmos direitos, etc. Em outras palavras, é típico do estatuto liberal da democracia, a aceitação da dominação de uma classe sobre a outra, desde que todos sejam iguais perante a lei, desde que o arcabouço jurídico institucional garanta igualdade e cidadania para todos.

Esta condição de pertencimento a uma abstrata comunidade jurídica, na qualidade de cidadãos, isto é, de possuidores dos mais diversos direitos que não possuem materialidade na realidade concreta, é brilhantemente abordado por Abreu (2008):

A abstrata igualdade jurídica implica e supõe o reconhecimento da faticidade de os homens poderem pertencer desigualmente à ordem mercantil privada como direito fundamental e imprescritível da cidadania, desconsiderando a privação dos meios econômicos, políticos e culturais necessários ao desenvolvimento da individualidade. É nesse sentido que a doutrina

liberal da justiça corresponde à proteção da livre acumulação de capital e dos recursos de poder como um direito subjetivo e abstratamente estendido a todos, mas que no mundo real corresponde à faticidade e à forma jurídica da acumulação e da alienação. (ABREU, 2008, p. 51).

Portanto, é fundamental considerar que sob o modo de produção capitalista, a liberdade dos sujeitos permanece presa à acumulação de capital, pois, apesar de todos serem simbólica e reconhecidamente livres e iguais, em essência, essa liberdade e essa igualdade estão relacionadas às determinações materiais de existência. Nesse sentido, Abreu (2008) observa que

Os indivíduos juridicamente igualados como possuidores de direitos podem deles desfrutar sob condições que delimitam suas possibilidades de escolha, profundamente desiguais e hierarquizadas, visto que a própria liberdade individual é mediada pelas condições objetivas de seu exercício. A liberdade privada, que se torna dominante na civilização moderna, entra, assim, em conflito aberto com as condições sociais de seu exercício por amplos contingentes de indivíduos não possuidores de meios de produção e de dinheiro. (ABREU, 2008, p. 42).

A partir desse debate, Abreu (2008) analisa que a universalização das relações mercantis privadas necessita de um árbitro exterior e acima dos arbítrios individuais para lhe assegurar e efetivar a coexistência. Por esse motivo “essas relações supõem um ordenamento político e jurídico como forma exterior ao domínio privado e às trocas mercantis, mas necessário e ineliminável desse modo de produzir e reproduzir a existência social”. (ABREU, 2008, p. 46).

Considerando o exposto, reiteramos que reconhecemos o terreno contraditório sobre o qual se erguem as bases do Estado Democrático de Direito e as determinações econômicas, sociais e políticas à materialização das políticas sociais no capitalismo – especificamente a partir da singularidade do modo de produção capitalista na América Latina, conforme abordado na segunda seção.

É sabido, portanto, que o aprisionamento da universalidade ao seu estatuto jurídico não é exclusivo da política de assistência social, no entanto, nossa análise é no intuito de enfatizar que a abstração conceitual da universalidade torna-se ainda mais grave no bojo da

operacionalização do direito socioassistencial. Isso ocorre porque além da universalização ser proclamada, mas não existir de fato nesse campo, os critérios de acesso que materializam a garantia à proteção socioassistencial operam o avesso desse direito, ao passo que expressam o princípio da focalização<sup>16</sup>.

Apesar das recentes regulações, a política de assistência social como medida de intervenção de responsabilidade pública não atingiu, ainda, o estatuto político programático de política social empenhada em obter resultados efetivos e duradouros para efetivar direitos a quem dela necessitar, como diz a Constituição Federal, sem contribuição prévia, ou comprovação vexatória (LOAS, art. 4º, inciso III). Esta feição universalizadora não é atribuída à assistência social para além do texto legal, mantendo seu estatuto político, no interior do Estado, aquém da expectativa e de uma abrangência do que deve ser uma política social que exerça a responsabilidade pública de responder às demandas da população usuária, visando alcançar resultados de proteção de seguridade social.

De acordo com estudos de Sposati (200?) as medidas no âmbito da política de assistência social sempre foram aceitas e entendidas no senso comum como prática benemerente da sociedade, sem lhe exigir, como componente, a qualidade do trabalho técnico com suporte metodológico para garantir resultados em seus serviços, programas e projetos. Historicamente a assistência social foi sendo caracterizada como ação voluntária de ajuda material presidida pela atitude paliativa e emergencial. É ainda socialmente decodificada pelo legado tradicional, isto é, uma prática que pertence ao campo da ajuda, da caridade, da fraternidade, da filantropia, da solidariedade, com forte registro simbólico ao campo do gesto, onde, a colaboração do voluntariado perante o mais fraco se destaca face ao compromisso de Estado com a proteção social pública. Destaca a autora:

Há um simbólico arraigado à cultura social e política brasileira que sugere ser a assistência social, a área de governo, que autoriza aos necessitados, de preferência aos mais necessitados dentre os necessitados, o “acesso gratuito” a bens para sua subsistência. A exemplo, se o leite é distribuído pela política da saúde, ele tem sua entrega ao usuário como parte de um Programa Nutricional baseado em assegurar nutrientes,

---

<sup>16</sup> Aprofundaremos essa análise na próxima subseção, onde problematizamos efetivamente o desenho definitivo da focalização na política de assistência social nos dois países estudados.

calorias e padrões saudáveis de alimentação materno-infantil. Se, o mesmo leite, é distribuído ao usuário pelo serviço público de assistência social, essa entrega é entendida como doação, auxílio ou ajuda para dar de comer à criança pobre ou faminta, filha de pais carentes. Transmuta-se a mesma ação para o caráter emergencial, direcionado a carentes, sem qualquer relação ou menção a direitos ou deveres, trata-se só de uma atitude e não de uma responsabilidade. É interessante notar que a criança pode ser a mesma – como a mesma poderá ser sua família – todavia, o guichê estatal da assistência social transmuta na versão conservadora o direito à nutrição, em ajuda ao pobre, pelos usos e costumes da cultura institucional brasileira, mesmo após a Constituição de 1988. (SPOSATI, 200?, p. 4).

O exemplo do leite, ao qual recorre Sposati (200?) ilustra muito bem a forma como a universalização foi incorporada pela cultura política brasileira no campo da política de saúde.

Essa política, ao compor a Seguridade Social, buscou romper com o modelo securitário representado pela medicina previdenciária existentes até então. A intervenção do Estado na saúde antes da Constituição de 1988 se dava por dois tipos de ações: através de um conjunto de ações e campanhas sanitárias, e através da assistência médica individual e curativa. Cabe referenciar que a luta protagonizada pela Reforma Sanitária rompeu com o modelo da medicalização e construiu o Sistema Único de Saúde – SUS, por meio da luta dos movimentos sociais e dos militantes da saúde coletiva. Essa trajetória faz com que o SUS seja reconhecido e considerado como um espaço de direito à saúde – muito embora esse espaço esteja constantemente ameaçado na atualidade, em um movimento contínuo pela descaracterização da universalidade do acesso à saúde.

A lógica do *direito que é reconhecidamente um direito* também abarca a política de previdência social – certamente relacionada com o fato da previdência ser uma política contributiva, estruturada em um sistema de seguro social. Contudo, importa ressaltar que também nesse campo houve muita luta social organizada, a culminar com a previdência no bojo da Seguridade Social, fato que contribuiu para sua consideração e reconhecimento como uma política democrática, distributiva e solidária.

Inclusive, tal é o reconhecimento da política de previdência social, que podemos analisar sua evidente supremacia dentre as políticas que compõem a seguridade social. Trata-se da superioridade do direito ao trabalho, reconhecidamente dignificante e socializador na sociedade capitalista. Para essa perspectiva, não importa que tipo de trabalho ou atividade, desde que permita ao cidadão trabalhar e organizar sua vida sem *precisar dos outros*, sem precisar recorrer à ajuda pública, ou seja, “no limite, a doença do corpo é palco de atenção quando for necessário que o corpo fique em pé, ganhe sua vida e a dos seus com o próprio trabalho. A concepção de liberdade e autonomia individual é referida ao *virar-se por si mesmo* sem *depende*r de ninguém.” (SPOSATI, 200?, p. 4).

De acordo com os apontamentos da autora, a hegemonia do pensamento da seguridade social se deu pela política de previdência social, isto é, pela lógica do seguro, do vínculo de trabalho com o mercado formal, e não pela incorporação da noção de direito social universal vinculada à justiça social.

Aí reside outro entrave que colabora à concretização do avesso do direito na política de assistência social, não bastasse a ausência explícita de materialidade na universalidade anunciada: a relação contraditória com o trabalho. Se no escopo da seguridade social a previdência tem evidente supremacia em virtude da relação direta com o trabalho, a assistência social é relegada a um pequeno espaço, residual e periférico justamente por ser o lugar do necessitado, do pobre que está sem um espaço no mundo do trabalho, cuja condição de assistido lhe determina uma *identidade subalterna*<sup>17</sup>.

Daí, pois, a universalidade ser um princípio fundamental na estruturação do direito socioassistencial. Trata-se, para além do reconhecimento formal abstrato, da transcendência desse estatuto, da superação do campo socioassistencial como reprodutor da subalternidade, tendo em vista possibilitar que efetivamente esse campo seja capaz de trabalhar pela organização de uma identidade coletiva dos sujeitos que não possuem os meios de realização dos direitos, “dos seres que trabalham em condições de subalternidade e se encontram alijados dos meios de subsistência e de realização social da liberdade.” (ABREU, 2008, p. 14).

A concretude da universalidade pode ser mensurada, nesse sentido, a partir das possibilidades reais de acesso à riqueza coletivamente construída pela classe trabalhadora e ao poder político,

---

<sup>17</sup> Cf. Yazbek (1993)

que historicamente lhes foi saqueada por séculos de dominação das elites no país.

É nesse sentido que a universalização se impõe como um dilema, pois se inscreve na processualidade concreta da luta de classes na esfera política histórica e cotidiana. Considerando o espaço da política de assistência social como lócus privilegiado de trabalho do assistente social, é importante referenciar que é também nesse sentido que é preciso unir forças, tendo em vista que o movimento concreto da luta dos trabalhadores tenha possibilidade de moldar caminhos para tornar o Estado mais permeável as suas necessidades, enfrentando a sua impotência diante dos organismos multilaterais da governança mundial.

#### 4.2 O desenho definitivo da focalização: a assistência social em disputa

A trajetória das políticas sociais e especialmente da política de assistência social no Brasil e no Chile evidencia a forte influência das regras internacionais de governabilidade, determinadas a partir do processo de contra-reforma, conforme referenciado na terceira seção. Esse modelo se mostra predominante na regulação da proteção socioassistencial na América Latina numa combinada conjuntura histórica, econômica, política e social.

No Brasil, a expectativa em torno da vitória de Lula da Silva, em termos de avanços e consolidações na área social, frustrou-se diante das escolhas políticas de um governo de coalizão. Na proteção socioassistencial, a criação do Sistema Único da Assistência Social avançou no direcionamento institucional dessa política mas encontra grandes dificuldades para consolidar uma efetiva política pública como direito social e de cidadania.

No Chile os vinte anos de *Concertación* também não deixam dúvidas sobre a escolha política para o campo social. Nitidamente os vários governos trataram de consolidar a proteção social formulada desde fora, minuciosamente testada no laboratório neoliberal da ditadura Pinochet, assumindo-se claramente, em sua denominação, como direcionada para segmentos específicos, de extrema pobreza.

No entanto, podemos observar que em ambos os países há um esforço em regular a proteção socioassistencial instituindo leis ordinárias que assegurem esse direito social sob bases legais, mesmo com a versão minimalista. Essa forte e recente regulação da política de assistência social manifesta uma dinâmica comum de organizar



institucionalmente a proteção socioassistencial. É inegável que inseri-la como legislação representa ganhos para o campo socioassistencial principalmente para o reconhecimento do direito social.

Esse marco também revela que demarcá-la como política de Estado também garante a inscrição no rol das demais políticas públicas, a receberem de seus respectivos governos a atenção na gestão administrativa, uma certa segurança às oscilações dos planos de governo, no emprego de maior ou menor prioridade para essa política pública. É decisiva portanto para alcançar melhores possibilidades de garantia de acesso aos recursos necessários a sustentação orçamentária e financeira das ações e prestações socioassistenciais.

Todavia, é fundamental destacar que a já referida forte e recente regulação da política da assistência social também expressa algumas contradições.

Conforme anteriormente referenciado, o *Chile Solidario* é um subsistema de proteção socioassistencial que se dedica à atenção de famílias, pessoas e territórios que se encontram em situação de vulnerabilidade. A recente regulação consiste numa estratégia governamental orientada a superação da pobreza extrema, por meio da consolidação de uma *rede institucional de apoio, integração social e geração de mecanismos para ampliação de oportunidades* posta a disposição de pessoas nos seus territórios de origem.

Assim, temos que a estruturação desta rede de atenção para pessoas *em situação de extrema pobreza* é parte da agenda de contra-reformas que os organismos internacionais definem a partir da década de 1980, aperfeiçoada a partir dos anos 2000, por meio do denominado *Processo de Estratégia de Redução da Pobreza (PRS)*, adotado pelas diretorias do Banco Mundial e FMI, cujas determinações prevêm *alocações mais eficazes de ajuda* indicando que a produção do resultado esperado está relacionada ao correto direcionamento da ajuda: tanto para países onde a pobreza é elevada com para aqueles que têm *governança razoável*<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> De acordo com o documento *Desenvolvimento e redução da pobreza: reflexões e perspectivas* do Banco Mundial, os países de governança razoável são aqueles em que os governos garantem que o clima de investimentos seja propício ao crescimento, considerando que “os mercados só podem explorar as energias produtivas do setor privado onde o Estado oferece um ambiente adequado. Isso implica a garantia de direitos de propriedade e de contratos, a manutenção da estabilidade política e macroeconômica, o fornecimento de bens públicos e o uso (eficiente) de regulamentação e serviços públicos para cobrir os hiatos deixados pelos mercados e tratar de fatores externos.” (Banco Mundial, 2004, p. 5).

De acordo com o documento *Desenvolvimento e redução da pobreza: reflexões e perspectivas*, publicado pelo BM em 2004, “esse Processo tornou-se trampolim básico para o acesso de todos os países de baixa renda ao alívio ampliado da dívida e depois às janelas de financiamento concessional” (Banco Mundial, 2004, p. 12), assegurando principalmente que “onde os países demonstraram uma história de seriedade em suas reformas, a ajuda é agora prestada em forma de apoio direto ao orçamento por meio de créditos de apoio à redução da pobreza em vez de projetos individuais.” (Banco Mundial, 2004, p. 12).

Conforme relatado na seção anterior, o Chile é considerado o exemplo de experiência exitosa no que se refere a implementação das contrarreformas e por isso que a estruturação do *Subsistema Chile Solidario* denota esse aspecto contraditório, já que conforme referenciamos não descartamos que o processo de reestruturação e regulamentação consolidam avanços fundamentais para o campo socioassistencial, na direção do reconhecimento da proteção social não contributiva como direito de cidadania.

O subsistema *Chile Solidario* compreende ações e prestações socioassistenciais através de:

- Apoio psicossocial por meio de equipe técnica qualificada através dos Programas *Puente* (para as famílias), *Calle* (para adultos em situações de rua) *Vínculos* (para os idosos) e *Caminos* (para crianças e adolescentes que possuem em sua família um adulto em situação de privação de liberdade);

- Garantia de subsídio monetário através dos *Bono de Protección* e *Bono de egresso* que promovem o acesso a transferência de renda condicionada para as famílias que são atendidas pelo *Programa Puente*;

- Ingresso no *Programa Habitabilidad* através do qual as famílias têm possibilidade de melhorar as condições de habitação;

- Acesso ao subsídio familiar para “personas de escasos recursos” instituído pela Lei nº 18.020 de 1981;

- Garantia de pensão assistencial solidária para idosos e pessoas com deficiência, instituída pelos artigos 1º, 2º (alíneas a, b), 3º, 16 e 32 da Lei nº 20.255 de 2008;

- Acesso ao subsídio para pagamento de consumo de água potável e serviço de esgoto outorgado através da Lei nº 18.778 de 1989;

- Subsídio pró-retenção escolar através da Lei nº 19.873 de 2003, pago às escolas com o objetivo de garantir a permanência de crianças e adolescentes de famílias indigentes na escola.

O *Chile Solidario* é coordenado e administrado pelo Ministerio de Planificación y Cooperación - MIDEPLAN através de convênios com os municípios de todo o país. Excepcionalmente pode manter convênios com outros órgãos governamentais e com entidades sem fins lucrativos. O Ministério, assim como no Brasil, possui o objetivo de coordenar a rede de ações – tanto pública, quanto privada – nos níveis nacional, regional e local. A criação deste modelo advém da intenção de erradicar o imenso contingente de pessoas encontradas na linha de indigência, no seguinte sentido: “el primer paso en Chile Solidario es seleccionar a familias de extrema pobreza - en base a la información de la Ficha CAS que aplican los municipios - e invitarlos a participar en este innovador sistema de protección social.” (CHILE, 2010a).

Para ingressar ao *Chile Solidario* as famílias ou pessoas devem passar por uma avaliação e verificação de quatro indicadores: condições de moradia, educação, inserção no mercado de trabalho e renda, através de uma ficha de pontuação, denominada ficha de proteção social<sup>19</sup> no quais os requisitos contemplem “el ingreso familiar y las condiciones que impidan a las familias satisfacer una o más de sus necesidades básicas y participar plenamente en la vida social.” (CHILE, 2004, p. 2), obtidas através de informação disponibilizadas pelos municípios.

O apoio psicossocial garantido aos usuários desse subsistema, “consiste en un acompañamiento personalizado a los beneficiarios incorporados a *Chile Solidario*, [...] con el objetivo de promover el desarrollo de las habilidades personales y familiares necesarias para satisfacer las condiciones mínimas de calidad de vida. (CHILE, 2009, p.2). Para as famílias em situação de *vulnerabilidade social* o apoio psicossocial é oferecido de modo personalizado e em domicílio através do *Programa Puente*, já iniciado no ano de 2002 e com a aprovação do *Chile Solidario* passou a ser a porta de entrada desse subsistema com a pretensão de melhorar a situação de indigência da população chilena, estimada em 850 mil pessoas nos dados estatísticos de 2000, cerca de 5.7% da população. (CHILE, 2010b).

O objetivo é de oferecer apoio psicossocial a famílias que se encontram em condições de suma pobreza. O resultado esperado é que ao final da intervenção de três anos, pelo menos 70% das famílias

---

<sup>19</sup> A Ficha de Proteção Social ou ficha CAS-família é um instrumento utilizado para inserir as famílias nos programas socioassistenciais do governo. Todas as famílias que entram no *Chile Solidario* ou solicitam outro benefício necessitam ser cadastradas nessa ficha. O instrumento se baseia em um cálculo de pontuação que varia em escala ascendente, cuja pontuação menor expressa uma situação pobreza maior. O cálculo é baseado em 4 fatores: habitação, educação, ocupação e renda. As informações são atualizadas a cada a cada 2 anos. (CHILE, 2010a).

participantes desenvolvam práticas de apoio mútuo, integrem-se ao meio social onde residem, aceitem efetivamente os benefícios sociais voltados a elas, integrem-se às redes sociais existentes, e tenha uma renda per capita superior a linha de extrema pobreza (CHILE, 2010b).

De acordo com estudos realizados por Paiva *et al* (2009), espera-se com a intervenção desse Programa que as famílias sejam capazes de gerar mecanismos de confiança social e conscientização dos indivíduos acerca dos seus deveres de modo que ao Estado cabe contribuir e apoiar as famílias para cumprimento de tal função (a ideia chave desse processo é o *empoderamento*, neologismo mais utilizado neste tópico). A ideia preponderante é a da necessidade de readequar as políticas sociais para as novas estruturas e dinâmicas familiares, decorrentes das mudanças na família nas últimas décadas.

As práticas chamadas de apoio mútuo aliadas ao aceite dos benefícios para sair da condição de pobreza trazem uma noção de *culto ao empoderamento* dos indivíduos e grupos, à medida que os próprios indivíduos, através de práticas que combinem o esforço individual e o acesso a uma renda mensal, serão suficientes para sair da condição de pobreza. Adicionalmente, o desenvolvimento local e sustentável através da integração às redes sociais existentes relaciona-se a afirmação de uma nova estratégia econômica, sedimentada na formação do *capital humano e social* – devidamente referenciado nos documentos oficiais do Programa – que aparecem como novos referenciais teórico-metodológicos, políticos e culturais que norteiam os programas sociais voltados para o combate à pobreza diretamente relacionadas com a perspectiva defendida pelas agências internacionais.

O Estado acaba por “intervenir en los espacios de la familia, regulando las relaciones entre sus integrantes, controlando su funcionamiento, poniendo límites a sus miembros y ofreciendo soluciones de apoyo por medio de políticas sociales, mecanismos legales y jurídicos, instituciones y prácticas concretas” (ARRIAGADA, 1997, p. 47), reiterando o compromisso governamental com o fortalecimento dos laços familiares e o sentimento de comunidade, fundamentando-se em uma ordem moral coletiva fundada em valores tradicionais, paradigma teórico claramente conservador em sua orientação.

Esse Programa combina o trabalho desenvolvido por cerca de 2.500 profissionais técnicos que por meio de equipes denominadas *Unidad de Intervención Familiar* localizadas em cada comunidade,

prestam apoio personalizado e em domicílio para essas famílias<sup>20</sup>. Além do apoio psicossocial o programa compreende a concessão de dois benefícios, o *Bono de Protección a la familia*, uma renda condicionada direcionada as mulheres ou mães da família com duração de dois anos nos quais os valores decrescem semestralmente e o *Bono de Egreso* direcionado a essas mesmas famílias por um período de três anos posteriores ao primeiro benefício.

O *Bono de Protección a la familia* se caracteriza por um valor mensal conferido às famílias inseridas no *Programa Puente* por um período de dois anos com decréscimo semestral. Assim, passando por quatro cotas diferentes, nos seis primeiros meses a família recebe o valor de \$ 13.194 pesos chilenos (correspondente a aproximadamente R\$ 44) e no último semestre um montante no valor de \$ 6.500 pesos chilenos (correspondente a aproximadamente R\$ 19)<sup>21</sup>. Após esses 24 meses as famílias recebem o *Bono de Egreso* por um período de 36 meses que equivale ao valor pago no último semestre do *Bono de Protección*, ou seja, \$ 6.500.

O *Programa Calle* também é considerado uma das portas de entrada do *Subsistema de Protección Social Chile Solidario* e oferece apoio psicossocial personalizado para homens e mulheres maiores de 18 anos que se encontrem em situação de rua. Esse programa propõe uma intervenção de forma integral e dirigida, de maneira que essa população consiga alcançar um conjunto de condições mínimas de qualidade de vida e ‘*possam ser reintegrados*’ em suas famílias de origem ou na comunidade.

O *Programa Vínculos* e o *Programa Caminos* também se caracterizam por serem portas de entrada ao *Chile Solidario* e por oferecerem ‘*apoio psicossocial personalizado e em domicílio*’. O *Programa Vínculos* tem a finalidade de atender os idosos que façam parte dos 5% mais vulneráveis da população através de uma intervenção que alcance um conjunto mínimo de qualidade de vida e integrem as redes comunitárias disponíveis em suas comunidades. O *Programa Caminos* é direcionado às famílias que tenham crianças e adolescentes e

---

<sup>20</sup> Para regular o trabalho das equipes brasileiras há a ação dos Conselhos Federais de Serviço Social e Psicologia, no Chile, nossa pesquisa evidenciou que há poucos documentos com algumas diretrizes governamentais. Esse estudo – buscando analisar a proposta de intervenção das equipes multiprofissionais, no trabalho de proteção socioassistencial com famílias – pode se constituir em imponente tema de nova pesquisa.

<sup>21</sup> Conforme a última atualização os valores são respectivamente: primeiro semestre \$ 13.194 mensais; segundo semestre \$ 10.053 mensais; terceiro semestre \$ 6.912 mensais; quarto semestre \$ 6.500 mensais. (respectivamente, em dólar americano US\$ 24,22; US\$ 18,45; US\$ 12,68; US\$ 11,93 – cotação do dia 18.05.2010).

que um dos adultos esteja privado de liberdade através de um trabalho que busca alcançar condições mínimas de qualidade de vida suavizando os efeitos da situação de privação de liberdade nas crianças e adolescentes e mantendo os vínculos da pessoa privada de liberdade com essas crianças e adolescentes.

Constitui parte do *Chile Solidario*, o acesso preferencial a rede de proteção social em que as famílias beneficiárias têm preferência no acesso a programas sociais da rede social pública e privada. Assim, as instituições das áreas da saúde, educação, trabalho, habitação e justiça comprometem-se a priorizar o atendimento aos participantes do *Chile Solidario* na oferta de serviços e benefícios.

O *Subsistema Chile Solidario* compreende ainda o subsídio familiar e a pensão assistencial na qual os beneficiários podem recorrer depois de já estarem incorporados ao subsistema. O subsídio familiar é regulamentado pela Lei nº 18.020 de 1981 no valor \$ 6.500 pesos chilenos e destinado a crianças e adolescentes até dezoito anos de idade e portadores de deficiência de qualquer idade que participem dos programas de saúde desenvolvidos pelo Ministério da Saúde para atenção infantil e cuja renda familiar não ultrapasse o montante do próprio subsídio. Para as crianças maiores de seis anos deverão estar matriculadas em ensino regular em estabelecimento público. Também compreende beneficiário deste subsídio a gestante a partir do quinto mês de gravidez que também não tenha condições de manter o seu sustento.

Compreende ainda a pensão assistencial pela Lei nº 20.255 de 2008 no valor de \$ 75.000 pesos chilenos destinada a portadores de deficiência e idosos com 65 anos ou mais, que façam parte de um grupo familiar pertencente a população 60% mais pobre atendida pelo *Chile Solidario*, que participem dos programas de saúde desenvolvidos pelo Ministério da Saúde. Ambas as leis foram regulamentadas pelo decreto 53, de 2007.

Finalmente, as famílias integradas também têm direito ao subsídio para pagamento do consumo de água e serviço de esgoto constante na Lei nº 18.778 que beneficia com o pagamento integral do serviço as famílias que consomem até 15 metros cúbicos de água e a um subsídio chamado pró-retenção escolar através da Lei nº 19.873 de 2003, pago às escolas com o objetivo de garantir a permanência de crianças e adolescentes de famílias indigentes na escola.

Esse conjunto de subsídios está incorporado pelo *Chile Solidario* e são acessíveis para as pessoas que estão em situação de extrema pobreza e já passaram pela porta de entrada do sistema, ou seja, pelo *Programa Puente*. Esses benefícios podem ser destinados às

famílias que aceitem o contrato de atender as condições mínimas inscritas no programa conforme descrevemos abaixo.

O *Programa Puente*, um dos principais eixos do Subsistema *Chile Solidario*, promove um contrato com as famílias usuárias por meio do qual as mesmas ingressam no Programa e demais medidas socioassistenciais correlatas, e em contrapartida se comprometem a atingir um conjunto de condições mínimas de qualidade de vida [anexo].

O Programa baseia-se, portanto, no princípio da contratualização, em que o contrato é a mediação para o benefício, característica típica das relações de mercado, impondo uma lógica de contrapartidas através da responsabilidade e do compromisso ao beneficiário, sem descaracterizar o sentido de doação ou favor (PAIVA, 2003). Esse é o mecanismo adotado para que as famílias tenham a possibilidade de ultrapassar a condição de extrema pobreza em que vivem.

A partir desta caracterização podemos analisar que o *Programa Puente*<sup>22</sup> faz uma analogia com a estrutura física de uma ponte, pela qual todos os membros da família atravessariam desde a extrema pobreza até uma melhorada condição de vida. Nesse escopo, constituem pilares da ponte as seguintes dimensões: identificação, saúde, educação, dinâmica familiar, habitação, trabalho, renda. Estas, por sua vez, se desdobram em muitos outros requisitos destinados a moldar as condutas, compondo uma lista de cinquenta e três condições mínimas para poder superar sua condição de pobreza. Não se pode deixar de observar que esta modalidade de trabalho com famílias “de acompanhamento de maneira intensiva”, numa perspectiva auto-denominada *psicossocial*, possui uma tendência de alto grau de controle sobre os grupos familiares.

Ao discorrer sobre a experiência do Programa Bolsa Família no Brasil, Rodrigues (2008) chama a atenção para o lugar de destaque que a família ocupa no programa, “seja como foco de atenção seja como um de seus principais pilares de sustentação – para o cumprimento das condicionalidades e boa utilização dos recursos e oportunidades adquiridos” (RODRIGUES, 2008, p. 231-232). Tal análise se aplica especialmente ao caso do *Programa Puente*, à medida que o mesmo enfatiza o apoio psicossocial às famílias como condição fundamental à superação da extrema pobreza em que se encontra. Nesse sentido, Rodrigues (2008) infere que:

---

<sup>22</sup> Analogia feita através da arte gráfica do Programa constantes no sítio eletrônico e materiais de apoio.

Essa característica revela a forte presença de uma espécie de *neo-familismo* que transforma a *unidade familiar em solução para a racionalidade do modelo global, reprivatizando atividades, no passado tornadas públicas e trazendo a unidade doméstica – privada por definição – de volta à sociedade em geral*. Os conflitos familiares associados às relações de gênero, não raramente resolvidos mediante o uso da violência contra as mulheres, como revelaram vários depoimentos colhidos de beneficiárias, colocam em xeque a visão da família como lugar do cuidado e da proteção, ainda prevalente no programa. (RODRIGUES, 2008, p. 232).

Relativo ao *Programa Puente*, a pesquisa documental evidencia que referida visão de família não só ainda prevalece no programa como principalmente caracteriza-se como o eixo fundamental de intervenção, no escopo da proteção socioassistencial.

Ao discorrer sobre os fundamentos da intervenção profissional conservadora, Yamamoto (2004) vai delimitar elementos importantes, dos quais podemos nos valer, considerando a preponderância da família no cerne do campo socioassistencial chileno na contemporaneidade. Segundo sua análise:

[...] merece destaque a ênfase na *formação social, moral e intelectual da família*, considerada como célula básica da sociedade. Trata-se de um trabalho “educativo” entre a família operária, especialmente entre os mais carentes que têm acesso aos equipamentos socioassistenciais, com o objetivo de reforçar o núcleo familiar e integrar seus membros à sociedade. Buscam-se na história familiar os elementos explicativos de comportamentos individuais “*anômalos*” ou “*desviantes*” de um padrão tido como “*normal*”. A família, como grupo social básico, é erigida como núcleo do trabalho profissional e como referência para a apreensão da vida em sociedade, em contrapartida às classes sociais. (IAMAMOTO, 2004, p. 24, grifos da autora).

Ao encontro dessa perspectiva, podemos observar que a ideia que sob a qual se estrutura o Programa, através da articulação das *potencialidades no seio familiar*, com o chamado *capital social* e as *estratégias de vida*, é a de que a condição de pobreza do indivíduo, ou



melhor, da família, pode e deve ser superada através de um elaborado conjunto de ações isoladas e individualizadoras, orientadas a partir da intervenção profissional com objetivo de oferecer *apoio psicossocial* – delineamentos que nem de longe expressam a materialização do princípio da universalidade. Nessa esteira, os serviços socioassistencial acabam por incorporar a lógica tuteladora que incide sobre os laços familiares e o sentimento de comunidade, fundamentando-se em uma ordem moral coletiva fundada em valores tradicionais, não isento de aspectos subalternizadores.

Através do arcabouço legal que organiza o sistema de proteção socioassistencial chileno podemos elencar quatro elementos preponderantes que caracterizam a combinação política expressa nos documentos analisados: (1) o direcionamento às famílias e pessoas que vivam em situação de extrema pobreza ou vulnerável socioeconomicamente; (2) o acompanhamento personalizado dos beneficiários; (3) um rigoroso processo de seleção socioeconômica; e (4) o comprometimento das famílias em atender um extenso conjunto de condições mínimas de qualidade de vida.

O primeiro elemento que destacamos na política socioassistencial chilena, a saber, o direcionamento do sistema de proteção as famílias extremamente pobres, é a comprovação primeira de uma metodologia que se expressa em selecionar somente aquelas pessoas ou famílias que já estão inseridas em um profundo processo de privações, tanto econômicas, sociais e culturais. Em essência, portanto, trata-se do método que instaura disputas entre pobres, privilegiando os mais miseráveis dentre os pobres, ou seja, trata-se da tradução do princípio da focalização. Castel (1998 *apud* PAIVA, 2003) é preciso quando critica a meritocracia como forma de acesso aos direitos sociais

Quem não pode pagar de outro modo deve, continuamente, pagar com sua pessoa, o que é um exercício extenuante. [...] O solicitador não tem mais nada a apresentar senão o relato de sua vida, com seus fracassos e suas privações: escruta-se este pobre material para identificar uma perspectiva de reabilitação a fim de “construir um projeto”, de definir um “contrato de inserção”. Os *fragmentos de uma biografia esfacelada constituem a única moeda de troca para o acesso a um direito*. Não é verdade que esse tratamento do indivíduo convenha a um cidadão pleno. (CASTEL, 1998 *apud* PAIVA, 2003, p. 95).

Segundo a justificativa para adoção de tal metodologia “se trata de un instrumento radicalmente distinto, que busca identificar y priorizar con mayor precisión a la población que más necesita los beneficios sociales, caracterizando de forma confiable la condición socioeconómica de las familias y sus vulnerabilidades.” (CHILE, 2010c). Embora não se verifique o conteúdo “radicalmente distinto”, pois nesses termos se trata de uma estratégia que busca maior precisão na identificação da pior condição socioeconômica numa nítida tradução do princípio da focalização na proteção socioassistencial.

Na contracorrente dessa perspectiva, insistimos que a necessária atenção que as políticas socioassistenciais devem direcionar à extensa parcela da classe trabalhadora que mais sofre as incontingências cotidianas decorrentes da pauperizadora estrutura econômica e social, todavia, essas políticas necessitam ter seu marco referencial sobretudo localizado numa esfera de cobertura universal, que garanta a satisfação das necessidades básicas da totalidade da classe trabalhadora, para além dessa configuração atual que privilegia os estratos extremamente pobres.

A construção de um sistema de proteção social não contributivo, efetivamente afiançador de garantias e direitos, exige transitar a ação pública do campo de atenção a necessidades pessoais e individuais para o campo das necessidades coletivas, históricas e sociais. Obviamente é preciso ter flexibilidade para as diferenças humanas, mas é preciso também, organizar um sistema cujo padrão de qualidade de atenção almeje alcançar grande parte da classe trabalhadora Latino-Americana, ainda aparentemente invisível para as intervenções governamentais.

Sobre esse tópico, cabe considerar o marco conceitual no qual se baseia o subsistema *Chile Solidario*, ao direcionar a intervenção do campo socioassistencial para *segmentos vulneráveis socioeconomicamente*. A utilização de categorias como *vulnerabilidade* afasta a provisão social pública do campo da luta de classe, transferindo-a para uma esfera que permite interpretações de caráter diverso, dentre as principais está aquela que credita a pobreza – causada histórica e estruturalmente – a uma determinada situação de risco ou a falta de esforço individual.

Referente à incorporação de novas categorias, no cerne da política socioassistencial e seu esvaziamento em termos históricos, é pertinente considerarmos a seguinte análise de Mota, Maranhão e Sitcovsky (2006):

A emergência de novas categorias, que embora tenham capilaridade para explicar as

manifestações singulares do real, reverte as possibilidades de análise crítica da sociedade e das determinações da desigualdade. São conceitos operativos que validam e facilitam a estruturação das políticas, mas pela reduzida extensão heurística, comprometem a análise da realidade. (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2006, p. 166).

É nesse escopo que referenciamos o marco conceitual do campo socioassistencial chileno que, conforme analisado, ao se compor de um amontoado de conceitos polissêmicos e anti-históricos – a exemplo de *capital social*, *empoderamento* e *vulnerabilidade* – “se presta a recobrir as situações concretas da população, sem tornar inteligível seu pertencimento a uma classe social, portanto, a um tempo e espaço históricos portadores de um projeto coletivo libertário.” (PAIVA, 2006, p. 21).

O segundo elemento que destacamos, é o acompanhamento personalizado dos beneficiários através do trabalho em domicílio realizado pelos programas de apoio psicossocial. Na medida em que se aposta num trabalho individual de acompanhamento, moldar as condutas que representam a subalternidade e dotá-las de força própria para superar sua condição, manifesta-se um mecanismo de opção pelo controle privado da pobreza.

Netto (2006) analisa minuciosamente essa conduta comum dentre os profissionais trabalhadores das políticas sociais e podemos dizer, dos objetivos das políticas socioassistenciais tipicamente capitalistas

A individualização dos problemas sociais, sua remissão à problemática singular (psicológica) dos sujeitos por eles afetados, é, como vimos, um elemento constante, embora com gravitação variável, no enfrentamento da “questão social” na idade do monopólio; ela permite – com todas as consequências que daí decorrem – *psicologizar os problemas sociais*, transferindo a sua atenuação ou proposta de resolução para a modificação e/ou redefinição de características pessoais do indivíduo. (NETTO, 2006, p. 41).

Individualizar os problemas sociais e a desigualdade opera pela personalização das demandas sociais e desvincula do caráter classista. Além disso, invadindo a vida privada das pessoas e das famílias acaba-se anulando as individualidades de seus membros. Conforme analisa

Netto (2006) “o esvaziamento das individualidades, diminuída progressivamente a área de intervenção autônoma dos sujeitos singulares, corre simétrico à hipostasia da sua valoração abstrata.” (NETTO, 2006, p. 41).

O esvaziamento das individualidades, expostas a partir dessa metodologia, acabam por operar a redução dos espaços sociais e coletivos e por engrandecer o *ethos* individualista inflado pela valoração que a privacidade adquire, e revela um traço típico da sociedade burguesa moderna que legitima o atual “estado de coisas”.

Para Abreu (2002) essa *ajuda psicossocial individualizada* converte ajustando as posturas subalternizantes a adequação às demandas e necessidades oriundas do aumento da exploração do trabalhador, de sua inserção no processo produtivo e do controle do capital na vida do trabalhador, agudizada pelas resistências e enfrentamentos que a classe trabalhadora exerce politicamente e como forma de reproduzir-se.

Além disso, essa metodologia de trabalho individual com as famílias aborda a *questão social* a partir de uma lógica de individualização dos problemas sociais, acabando por culpabilizar o indivíduo por sua condição de subalternidade. Netto (2006) critica os nocivos esquemas de *psicologização* dos problemas sociais, pois conferem aos indivíduos a responsabilidade por sua condição de pobreza, decorrentes de imagináveis incapacidades morais ou cognitivas, na mesma lógica de mistificação das contradições próprias da sociedade burguesa. Considerar a questão social sob a lógica da individualização dos problemas sociais permite a culpabilização do indivíduo por sua condição de subalternidade.

Ao analisar o Serviço Social brasileiro, Iamamoto (2004) alega que a *individualização dos casos sociais* é uma característica marcante da atividade profissional deformando o reconhecimento da situação social comum entre a população mais pobre. Nesse contexto, para a autora, “os indivíduos são encarados como seres únicos e particulares, com potencialidades a serem desenvolvidas, desde que estimuladas” (IAMAMOTO, 2004, p. 29), apreendidos de maneira subjetiva sem vinculação com as origens das desigualdades sociais, os profissionais acabam por tomar essa concepção como princípios balizadores da ação profissional aprofundando o caráter contraditório que conduz.

O terceiro elemento que elencamos se insere na comprovação da pobreza que passa por um processo de análise das condições de vida das famílias na qual efetua-se um cálculo baseado em quatro fatores: habitação, educação, ocupação e renda. Esse cálculo gera uma

pontuação que expressa o nível da situação de pobreza, sendo utilizada para a concessão dos benefícios e para o apoio psicossocial.

A comprovação vexatória da situação de pobreza, aliada à necessidade do acesso ao benefício para a reprodução cotidiana, não expressa qualquer possibilidade de uma autonomia<sup>23</sup>, mas sim, acaba por conformar uma condição de subalternidade. Ao problematizar a vinculação que os beneficiários fazem entre ajuda e assistência social na representação do usuário, Yazbek (1993) nos ajuda a entender

A triagem a que são submetidos para receber essa ajuda reforça a humilhação. A relação que se estabelece entre o que busca assistência, em geral individualmente, e os representantes do saber e do poder institucional coloca o “assistido” em posição subalterna, “presente exatamente pela ausência, pela carência”, cabendo-lhe cumprir determinações para receber “ajuda” ou o “auxílio” desejado. [...] A ajuda nesses casos está subordinada a um conjunto de “verificações” comprovadoras da necessidade. A “seleção” que inclui, ao configurar que aquele “assistido” não tem possibilidade de, por si mesmo, responder às suas necessidades, reitera a sua exclusão, enquanto um lugar social. (YAZBEK, 1993, p. 140;142).

Conforme a autora, o processo de seleção a que são submetidos para receber os serviços contribui para estabelecer uma condição de subalternidade, à medida que expõe o beneficiário a uma condição de ter que *pedir* (quase uma súplica) o serviço necessário. É dessa forma que representação da ajuda é comumente confundida com a assistência social, pois passar por triagem/seleção ou verificação comprovadora da necessidade denota uma contrapartida necessária em troca de um favor. Ainda nas palavras da autora

A aparência de concessão, as estratégias meritocráticas e discriminatórias que perpassam a definição das demandas das ações assistenciais, aliadas às representações dos usuários desses serviços acerca de sua incapacidade e desamparo para prover os recursos de que precisa, situam os assistidos no “campo do não direito ou de uma forma peculiar e distinta de constituição dos direitos sociais”, e a assistência social, como

---

<sup>23</sup> Em alusão ao significado atribuído por Pereira (2007) referenciado na subseção 2.3.

distribuidora de serviços para os “necessitados sociais”. *Sua demanda seria a dos menos cidadãos e suas ações tenderiam a recriar desigualdades, ao invés de diminuí-las.* [...] a mediação do assistencial acaba por constituir-se em reiteração da condição subalterna. (YAZBEK, 1993, p. 157).

É dessa forma que a dignidade dos usuários transfigura-se em mercadoria passível de ser intercambiável por indivíduos jurídica e simbolicamente livres, mas que são constantemente submetidos às carências da reprodução física e social e, sobretudo, à exposição delas.

Após a expressa necessidade comprovada de benefícios e ações socioassistenciais providas pelo Estado, ou seja, de se caracterizar publicamente a necessidade e o fato de não conseguir garantir o sustento de sua família com esforços próprios, ao serem inseridas no subsistema as famílias e indivíduos necessitam assinar um contrato onde se comprometem a atender um extenso conjunto de condições mínimas de qualidade de vida.

O quarto elemento que ressaltamos da política socioassistencial chilena é que através dos programas de apoio psicossocial e dos subsídios financiados pelo Estado, as famílias passam a trabalhar para alcançar as condições mínimas que passam por sete dimensões: identificação, saúde, educação, dinâmica familiar, habitação, trabalho e renda, sendo que em cada área há vários requisitos totalizando 53 condições.

A inserção de mecanismos próprios da relação de mercado através da contratualização do direito socioassistencial constitui uma nova modulação que a assistência social adquire na sua história recente. Conforme estratégia utilizada pelas políticas do *workfare*, que ascenderem em contraposição ao *welfare* nos países europeus, deve-se exigir dos beneficiários, a disposição ao trabalho – com readaptações para os postos temporários - como contrapartida pelos benefícios das políticas sociais, especialmente em associação com o seguro-desemprego e os programas de renda mínima.

Sobressaindo uma lógica de atendimento em que as famílias necessitam *pagar de algum modo* os benefícios e serviços concedidos, se aproxima da lógica de ativação encontrada nas idealizações de tal modelo do *workfare*. Essa estratégia se localiza também pela lógica *de restrição de custos e de direitos* em contraposição ao direito social universal não contributivo. Segundo Paiva (2003) essa estratégia pode ser caracterizada como

[...] um retrocesso da montagem do sistema de proteção social de cidadania, tanto pelo seu caráter compulsório como pelo moralismo que está explícito na base da sua argumentação ideológica. Está-se a promover uma reedição incompreensível do espectro da dependência e da acomodação dos sujeitos na condição de beneficiários perpétuos, assentados na ameaça de que isso pode conduzir a uma lassidão dos vínculos com a ética do trabalho. (PAIVA, 2003, p. 97-98).

Essa justificativa é parte do discurso corrente de que os benefícios podem causar dependência se não forem delimitados temporalmente. Conforme a autora, a perspectiva da acomodação do beneficiário diante do benefício concedido se inscreve no preconceito sobre a falta de disposição para o trabalho das classes subalternas, suposto enfatizado ideologicamente pelas estratégias de dominação burguesa.

Outra característica desse mecanismo que encontramos na política socioassistencial chilena é a tensão constante do decréscimo no montante do subsídio, também expressadas nas políticas de *workfare*: “ser acompanhado de mecanismos de supressão ou redução do montante dos subsídios” (LAVILLE, 2000 *apud* PAIVA, 2003, p. 98), no caso do contrato chileno, caso não manifeste no decorrer da intervenção socioassistencial atender progressivamente as condições de superação da sua condição e conquista da qualidade de vida.

Dessa forma, a lógica do atendimento da política de assistência social que a lógica da focalização preconiza está submersa na perspectiva do controle e da subalternização dos cidadãos sujeitos de direitos. Deve-se ultra-priorizar o público-alvo, porque estes são os casos extremos de maior resistência ao *ethos* liberal-burguês. Portanto, mais do que operar a redução da cobertura e do alcance dos serviços sociais, o ajuste fiscal neoliberal opera por reforçar tendências de individualização e de responsabilização das classes subalternas para encontrar respostas para a satisfação de suas necessidades básicas. Além disso, “visam dificultar o avanço da formação de uma consciência de classe autônoma e, conseqüentemente, da construção do processo de emancipação humana por essas classes.” (ABREU, 2002, p. 187).

Contraditoriamente, atender aos requisitos exigidos para configurar este grupo social mais afetado pela precarização do trabalho e das garantias sociais que seguem expressivos na sociedade dependente Latino-Americana, significa comprovar a duras penas uma condição

social e econômica tão gritante quanto invisibilizada, como não fosse manifesta a extensa massa de trabalhadores que vive abaixo de qualquer condição digna de sobrevivência. Para serem reconhecidas neste restrito sistema de proteção esta parcela da população é forçada a atender um extenso conjunto de condicionalidades, impostas como critérios e *condições de qualidade de vida*, expondo publicamente aos ajustes profissionais suas relações privadas.

Podemos inferir, portanto, que esses quatro elementos fundamentais que se destacam na política de assistência social chilena são expressões da opção por um desenho e um direcionamento que, ao focalizarem as ações e prestações socioassistenciais, negam qualquer traço que possa referenciá-la no escopo da satisfação das necessidades básicas de forma universalizadora.

Diante das características da proteção socioassistencial chilena podemos dizer que o desenho do sistema de proteção socioassistencial brasileiro partilha de traços bastante semelhantes. Como expressão das influências que ambos os sistemas sofreram no marco das contrarreformas estruturais traçam características que podem até ser confundidas. Cabe referenciar, entretanto, que as tendências dos dois países também expressam suas contradições políticas próprias, produto da luta de classe disputada no interior de cada conjuntura.

No Brasil, o Sistema Único da Assistência Social é instituído a partir da Política Nacional de Assistência Social - PNAS regulamentada através da Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº 145 de 2004. A PNAS é regulamentação da Lei nº 8.742 de 1993 - Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. A LOAS institui os princípios e as diretrizes bases para a política socioassistencial, define as regras de organização da gestão referenciando as competências da união, dos estados e dos municípios, as regras do financiamento da política e instituindo os benefícios, serviços, programas e projetos da assistência social. Conforme o texto legal, a política de assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

- I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e



comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (LOAS, art. 4º, BRASIL, 2009).

Esses princípios parametrizam a Política Nacional de Assistência Social aprovada em 2004 que institui o *SUAS* como sistema descentralizado e participativo e determina as proteções afiançadas pela assistência social. No Brasil, a *PNAS/2004* constitui um marco na regulamentação da política socioassistencial revogando a política nacional instituída em 1998 que foi aperfeiçoada na edição de 2004.

A ambição do texto legal ainda que se caracterize por princípios, expressariam melhor se denominássemos horizontes dessa política pública. A inovação desses princípios “não encontra precedente nem na legislação social nem nos projetos políticos explicitados no Brasil” (COUTO, 2006, p. 174). No entanto, princípios como a supremacia de atendimento às necessidades sociais sob as exigências de rentabilidade econômica, a universalização dos direitos sociais, respeito à dignidade, vedando a comprovação vexatória da necessidade e divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos expressos na legislação possuem dificuldades de balizar o campo socioassistencial.

Como já analisamos o esforço de traduzir o direito socioassistencial na *PNAS* que procura articular inovadoramente os serviços, benefícios e programas da assistência social, não dissipou as ambiguidades e contradições que esses princípios ensejam. O surgimento de seu caráter contraditório está presente na própria Lei Orgânica da Assistência Social onde constam esses princípios.

Um exemplo emblemático é a incorporação do inédito Benefício de Prestação Continuada<sup>24</sup>. Conforme já referenciado, a

---

<sup>24</sup> O *Benefício de Prestação Continuada* garante uma renda básica à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que não possuem meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida pela família. Para ingressar no benefício, a família deve possuir uma renda per capita inferior a 1/4 de salário mínimo e para portadores de deficiência sujeitos a exame médico pericial e laudo realizados pelos serviços de perícia do Instituto Nacional de Seguro Social - INSS.

dificuldade em materializar a garantia jurídica da universalização está exposto na definição do referido benefício ao constar a restrição no acesso: “a pessoa portadora de deficiência e ao idoso com setenta anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover e nem de tê-lo provido por sua família” (BRASIL, 2009). Essa contradição se aprofunda quando ainda nesse artigo define que considera-se incapaz de fazer esse provimento “a família cuja renda mensal per capita seja inferior  $\frac{1}{4}$  (um quarto) de salário mínimo.” (BRASIL, 2009). A restrição no acesso do benefício conotado pelo baixíssimo corte de renda e a focalização naqueles que comprovem a situação de pobreza já descaracterizam pelo menos dois princípios. Conforme análise de Couto (2006)

A confrontação dos princípios com os efetivos mecanismos colocados à disposição da população para o enfrentamento de suas necessidades sociais recoloca a necessidade de entender o campo da assistência sob a lógica do capital e determinar suas possibilidades de alteração substantiva no campo da assistência social, o que poderia contribuir para a criação de uma cultura de direito social. (COUTO, 2006, p. 176).

O ordenamento jurídico balizado no princípio da universalização confronta as políticas desenvolvidas pelo campo socioassistencial na realidade cotidiana.

O novo sistema da proteção socioassistencial através do SUAS se organiza a partir da instituição de duas escalas de proteção social, a *proteção social básica* e a *proteção social especial*, sendo esta última dividida em *proteção social especial de média complexidade* e *proteção social especial de alta complexidade*. A partir disso, os serviços e programas estarão alocados em uma das proteções, de acordo com o grau de complexidade das demandas.

A *proteção social básica* tem o objetivo de “prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2004a, p. 33) e destina-se a população que “vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social” (BRASIL, 2004a, p. 33).

Nessa esfera da proteção é que se localizam os serviços, programas e projetos que devem ser desenvolvidos em âmbito local para

---

acolhimento, convivência e socialização das famílias e indivíduos de acordo com a *situação de vulnerabilidade apresentada*. Nessa esfera também estão inseridos o benefício de prestação continuada e os benefícios eventuais.

Sobre a inconsistência das definições elencadas acima, já tecemos algumas considerações acerca da política de assistência social chilena que também se aplica ao modelo brasileiro. O que gostaríamos de ressaltar é a artificialidade deste modelo já que se proclama novo, universal, afiançador de garantias e direitos sociais quando o que se percebe a partir das análises realizadas é a semelhança com o modelo chileno.

Claro que não desconsideramos a importância da tentativa de regulamentação do campo socioassistencial empreendida através do SUAS, no entanto, o estudo referencia que o desenho é insuficiente e que uma das maiores evidências disso é a fragilidade da pactuação intergovernamental numa área ainda majoritariamente privada e filantrópica.

Apesar do eixo *novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil* afirmar a primazia do Estado no que se refere à responsabilidade na condução da política, a PNAS é imprecisa em definir exatamente como se dará essa processualidade. Conforme a PNAS

A gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o Estado estimule a sinergia e gere espaços de colaboração, mobilizando recursos potencialmente existentes na sociedade, tornando imprescindível contar com a sua participação em ações integradas, de modo a multiplicar seus efeitos e chances de sucesso. (BRASIL, 2004a, p. 47).

O documento reforça a importância da atuação das organizações da sociedade nas políticas sociais em contraposição à lógica ineficaz e irracional da fragmentação, superposição e isolamento das ações, numa argumentação que já referenciamos constar na base de sustentação do *desenvolvimento local e sustentável* através da integração com as *redes sociais* existentes como *co-responsáveis* na luta pela garantia dos direitos sociais, formando o referenciado *capital social*.

Da mesma forma que o modelo chileno, percebe-se a reiteração da transferência das responsabilidades para a iniciativa privada no novo desenho, permanecendo sob responsabilidade governamental poucas iniciativas de combate à extrema pobreza – caso chileno – e

vulnerabilidade social – modelo brasileiro, ademais a serem executadas e co-financiadas pelos municípios.

Conforme a PNAS, os serviços da proteção básica são executados pelos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS, unidade pública estatal localizada no território em *áreas de vulnerabilidade social* com o objetivo de atender até mil famílias/ano. Os CRAS são a “porta de entrada” da proteção socioassistencial brasileira através da organização e coordenação dos serviços socioassistenciais em âmbito local e executando os serviços da proteção básica.

O CRAS é responsável pelo desenvolvimento do *Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família*, por organizar e articular a rede de proteção social local no que diz respeito aos direitos de cidadania, promovendo um trabalho de inserção das famílias nos serviços de assistência social local, manter um serviço de vigilância da exclusão social através da produção, sistematização e divulgação de indicadores do território do CRAS, promover o encaminhamento da população para as demais políticas públicas e possibilitando o desenvolvimento de atividades intersetoriais com o objetivo de “romper com o ciclo de reprodução intergeracional do processo de exclusão social, e evitar que estas famílias e indivíduos tenham seus direitos violados, recaindo em situações de vulnerabilidades e riscos”. (BRASIL, 2004, p. 35).

Os serviços da proteção básica de assistência social, ou seja, aqueles desenvolvidos no âmbito dos CRAS são aqueles que “potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade através do protagonismo de seus membros”, possuem ainda a finalidade de ofertar “serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento, em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos”, além dos serviços que promovam a integração dos usuários ao mercado de trabalho. (BRASIL, 2004a, p. 36).

É notável a referência ao trabalho com as famílias ao consideramos a proteção social básica. Tanto no programa principal desenvolvido dentro do CRAS como na descrição da natureza dos serviços desenvolvidos dentro dessa instituição, percebemos que o compromisso em potencializar e fortalecer a família como unidade de referência é a estratégia básica desse nível de proteção.

No escopo do projeto de pesquisa “Família e Participação Popular: antinomias dos modelos de proteção social na América Latina”, onde problematizamos essa questão, foi verificada a

centralidade da família como eixo organizador da proteção socioassistencial nos países estudados<sup>25</sup>.

Essa pesquisa evidenciou que as ações de proteção social vinculadas ao âmbito privado das relações sociais - a família, o chamado terceiro setor *público não estatal* e o mercado - tidos como *fontes naturais* de satisfação das necessidades humanas, tendem a obscurecer os antagonismos econômicos próprios da sociedade de classes. Reforça-se, desse modo, o processo de precarização da proteção social como responsabilidade pública, pois, a dilatação da esfera privada - seja o mercado, seja a família - desonera a ação governamental (tão propugnada pelas medidas de ajuste fiscal) na mesma medida em que possibilita a reedição dos esquemas controladores junto aos grupos familiares.

Assim, os serviços socioassistenciais tendem a operar o legado tutelador e pautarem-se por intervenções disciplinares no âmbito familiar, ou seja, a ações moralizantes das condutas dos indivíduos e famílias.

Nesse sentido, a experiência brasileira assemelha-se com a chilena, pois a centralidade que assume a família na política pública do país também invoca a família como sujeito privilegiado da ação, reivindicando as potencialidades desta e da comunidade na superação de sua subalternidade. A passagem a seguir extraída da PNAS-SUAS revela esta concepção:

O CRAS atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário. Neste sentido é responsável pela oferta do Programa de Atenção Integral às Famílias. Na proteção básica, o trabalho com famílias deve considerar novas referências para a compreensão dos diferentes arranjos familiares, superando o reconhecimento de um modelo único baseado na família nuclear, e partindo do suposto de que são funções básicas das famílias: prover a proteção e a socialização dos seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal, além de ser mediadora das relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado. (BRASIL, 2004a, p. 35)

---

<sup>25</sup> Brasil, Chile, Venezuela e Cuba.

A referência a família se destaca na proteção básica, na medida em que traduz a priorização da matricialidade sociofamiliar como base para a política social. Eleger a família como referência para a formulação das políticas sociais pode representar uma tendência que contribui para reforçar a lógica privatista e psicologizante destas, negligenciando o engendramento de novas e efetivamente democráticas relações intra-familiares.

Já tecemos algumas considerações sobre a armadilha de cair na lógica da psicologização das relações sociais, através de uma visão moralista e conservadora que atribui à família ou ao indivíduo a responsabilidade pela reprodução da pobreza e pela subalternização dos seus membros.

O problema das análises sobre a matricialidade sociofamiliar na política social não reside somente em seu conteúdo, mas em seu objetivo, ou seja, abordam a fragilização das famílias, num conceito que infere que “os indivíduos e micro-coletivos, como a família, fragmentados num somatório de necessidades, ganhavam identidade na carência – de bens e serviços e de afetos” (CARVALHO, 2000, p. 95), desconsiderando as configurações históricas e estruturais que explicam a pobreza.

Dessa forma, privilegiando o eixo na família, os serviços da proteção básica conforme a nova Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais aprovada pela Resolução CNAS nº 109 de 2009, são:

- *Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias;*
- *Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;*
- *Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos.*

Outra proteção afiançada é a *proteção social especial* direcionada a proteção nos casos que direitos são violados e/ou ameaçados ou na qual a convivência com a família seja prejudicial a proteção e ao desenvolvimento do indivíduo. Esse nível de proteção é direcionado aos casos que a proteção básica não foi necessária para garantir a proteção do direito socioassistencial. Segundo a PNAS

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação

de trabalho infantil, entre outras. (BRASIL, 2004a, p. 37).

A característica desses serviços é que demandam acompanhamento individual e uma maior flexibilidade de soluções e envolve muitas vezes, uma gestão compartilhada com outras instituições como o Ministério Público, Poder Judiciário e outros órgãos do executivo.

Essa proteção especial é dividida em duas esferas: a proteção social especial de média complexidade e a proteção especial de alta complexidade. Os serviços localizados na proteção de média complexidade são aqueles que famílias e indivíduos que tiveram seus direitos violados. Conforme a nova Tipificação, esses serviços são:

- *Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI;*
- *Serviço Especializado em Abordagem Social;*
- *Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida - LA, e de Prestação de Serviços à Comunidade - PSC;*
- *Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos(as) e suas Famílias;*
- *Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.*

Os serviços da proteção social de alta complexidade são destinados a garantir a proteção integral para famílias e indivíduos que se encontrem sem referência familiar ou em situação de ameaça. Segundo a nova tipificação, são eles:

- *Serviço de Acolhimento Institucional*, nas seguintes modalidades: abrigo institucional; casa-lar; casa de passagem; residência inclusiva;
- *Serviço de Acolhimento em República;*
- *Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;*
- *Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.*

Além da Política Nacional de Assistência Social, a política socioassistencial brasileira possui como um dos seus pilares o programa de transferência de renda Bolsa Família. Garantido pela lei nº 10.836 de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209 de 2004 é destinado a beneficiar com renda mensal as famílias que se encontrem em situação de pobreza e de extrema pobreza. Os objetivos do Programa Bolsa Família são:

I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;

II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;

III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;

IV - combater a pobreza;

V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público. (BRASIL, 2004c).

Para ingressar no Programa há duas classificações: famílias extremamente pobres cuja renda mensal per capita deve ser de até R\$ 70 reais e as famílias pobres cuja renda mensal per capita deve ser de R\$ 70 a R\$ 140 reais. Para o ingresso as famílias devem ser identificadas no Cadastro Único do Governo Federal - CadÚnico, selecionadas a partir de um conjunto de indicadores sociais que expressem *as situações de vulnerabilidade social e econômica*.

O Bolsa Família é classificado por um benefício básico no valor mensal de R\$ 68,00 destinados às famílias que se encontrem em situação de extrema pobreza e um benefício variável classificado em dois tipos: no valor mensal de R\$ 22,00 até o valor de R\$ 66,00 mensal para famílias que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças de 0 a 12 anos ou adolescentes até 15 anos; e no valor de R\$ 33,00 até o limite mensal de R\$ 66,00 para famílias que se encontrem em situação de pobreza ou pobreza extrema e que tenham em sua composição adolescentes com idade de 16 e 17 anos regularmente matriculados na escola.

O benefício que também prevê que seja pago preferencialmente a mulher exige um conjunto de condicionalidades para a permanência no Programa e a garantia do benefício às famílias. Essas condicionalidades se referem ao âmbito da educação e da saúde, respectivamente, de acordo com o art. 2º da portaria: a) frequência escolar mínima de 85% da carga horária mensal de crianças ou adolescentes de 6 a 15 anos de idade; e frequência escolar mínima de 75% para os adolescentes entre 16 e 17 anos cujas famílias recebam o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente – BVJ; b) para as gestantes e nutrizes, no que couber, o comparecimento às consultas de pré-natal e a participação nas atividades educativas sobre aleitamento materno e cuidados gerais com a alimentação e saúde da criança; e, cumprimento do calendário de



vacinação e acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil para as crianças menores de sete anos.

Evidenciamos então, que tanto no Programa Bolsa Família e quanto no *Programa Puente*, ambos vinculados a um benefício de renda mensal, as condicionalidades são essenciais para a manutenção do recurso, condicionando as famílias a cumprirem com obrigações.

Cabe referenciar que os atuais Programas de Transferência Condicionada de Renda são financiados ou apoiados e incentivados pelos organismos internacionais como BM e BID, e são resultado de um processo adequação de formato no escopo dos programas de combate à pobreza, iniciados a partir da década de 1980. No âmbito das contrarreformas para a América Latina, havia que se superar pelo menos duas concepções anteriores: uma delas vinda do conservadorismo *ultraliberal* que tende a reduzir as políticas destinadas à redução da pobreza somente como proteção temporária e com programas extremamente focalizados reduzidos praticamente ao subsídio monetário; a outra concepção equívoca pretendia restringir os programas de transferências de renda condicionada a objetivos de redução da pobreza futura, estimulando a educação e saúde das novas gerações – o exemplo do Bolsa Escola do governo Cardoso no Brasil é conhecido. Este desenho ultra-focalizado, que embutia a transferência de renda no interior das políticas de saúde ou educação, reproduzia um problema adicional, a recusa em organizar a política pública de assistência social, propositalmente desvirtuada nas estratégias pontuais e de auto-gestão, abertas nos anos 1990 com as ONG's. A década do experimento das solidariedades produziu uma crise adicional de desproteção no país. Ao lado das transformações do mundo do trabalho – com desemprego, reestruturação produtiva e perdas de garantias – a minimização da proteção social em torno destas pontuais estratégias políticas de redução da pobreza desintegrou ainda mais a rede de proteção social, mantendo-se isolados do conjunto do sistema de proteção social pública e do campo das garantias sociais de cidadania.

Assim como o Bolsa-Escola no Brasil, é importante analisar que de modo geral na América Latina, foram estruturados muitos programas dessa natureza, em diversos países do continente, a partir da década de 1980.

Com relação a essas propostas, que visam assegurar renda mínima como estratégia principal de combate à pobreza, Lavinás e Varsano (1997) analisam que apesar das características diversas que podem variar de um programa para outro, é possível identificar traços comuns à todas as propostas: principalmente o caráter proclamado universal, direcionados para aqueles que se encontram em situação de

necessidade, decorrente da insuficiência de renda, a existência de certas prerrogativas e/ou contrapartidas e o valor modulado pelo montante das demais prestações sociais e pela renda individual ou familiar.

No Chile, o programa de transferência de renda com condicionalidade – cuja “protoforma” existe no país desde 1981, por meio de lei ordinária que garantiu *subsídio familiar para personas de escasos recursos* – atualmente se organiza de forma articulada com outras medidas socioassistenciais no escopo do *Sistema Chile Solidario*, principalmente através do *Programa Puente*, porta de entrada ao sistema, que permite às famílias em situação de pobreza o acesso a um conjunto de medidas de proteção psicossocial e subsídios monetários, conforme anteriormente referenciado.

No Brasil, conforme colocado, atualmente se tem o Programa Bolsa Família. A organização desse programa a partir de 2004 referiu-se à tentativa empreendida no governo Lula da Silva de unificar quatro programas de garantia de renda mínima que existiam até então – o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação – que se voltavam somente para um dos membros do grupo familiar e eram desenvolvidos de forma desarticulada com eventuais programas similares em estados e/ou municípios.

Apesar do Bolsa Família não integrar formalmente a PNAS/2004, o Programa pode ser considerado medida de proteção social básica, de natureza assistencial, considerando que visa *prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições*. Ademais, sendo o Bolsa Família um programa de transferência monetária de valores, ainda que com condicionalidade, proporciona uma das seguranças afiançadas pela PNAS/2004, a *segurança de rendimentos*. Portanto, é parte da rede de proteção socioassistencial afiançada através do Sistema Único da Assistência Social – SUAS.

Desse modo, é importante considerar que a integração dos Programas de Transferência de Renda existentes atualmente no Brasil e no Chile às respectivas redes de proteção socioassistencial pode denotar uma tendência a universalização da proteção social não contributiva nesses países, tendo em vista o conjunto de programas e serviços afiançados no arcabouço legal dos sistemas de proteção socioassistencial estudados.

No entanto, considerando que as políticas e medidas assistenciais que visam garantir direitos de cidadania *não podem ser reduzidas a uma forma superestrutural de reconhecimento jurídico, moral, simbólico, aprisionadas a determinado arcabouço que institui*

*práticas reguladas por direitos e deveres instituídos*<sup>26</sup>, é fundamental levarmos em conta que os critérios de acesso e permanência de tais programas evidenciam a materialização do princípio da focalização, ao passo que tanto o Punte quanto o PBF são direcionados às famílias em situação de extrema pobreza, selecionam os *necessitados dentre os necessitados* por meio da sujeição das famílias usuárias à comprovação de insuficiência de renda aguda e determinam uma série de condicionalidades, que precisam ser cumpridas para garantir a permanência nos programas.

Segundo análise de Lavinias (2004) todos esses aspectos são radical e absolutamente contrários ao que se define como uma renda de cidadania, cujo pressuposto fundamental e inalienável é ser universal e portanto, incondicional. A perspectiva defendida pela autora é a de que a renda básica de cidadania, de efeito anti-cíclico e redistributivo, é elemento constitutivo – porém nem de longe exclusivo – de um sistema de proteção social universal e não contributivo, sendo, portanto, fundamental para combater de fato a pobreza e a exclusão, na contramarcha da configuração atual, referida à *regulação estática da pobreza*. (LAVINAS, 2004).

Da forma como são operacionalizados os atuais programas de transferência de renda, de acordo com Silva (2008), materializam

Políticas de inclusão precária e marginal, orientadas pela focalização na população pobre ou extremamente pobre, sem considerar as determinações mais gerais e estruturais de sua situação de pobreza. Podem ser capazes até de incluir pessoas nos processos econômicos de produção e de consumo, porém de uma forma marginal e precária, podendo produzir um segmento de indigentes ou de pobres “integrados”, mantidos na sua situação de mera reprodução. (SILVA, 2008, p. 52).

Além disso, é fundamental analisar que um direito que exige responsabilidades desproporcionais, como podem sugerir as condicionalidades impostas como critérios de permanência nos programas de transferência de renda nas experiências estudadas dos dois países, instala uma regra imprópria mediante o direito reconhecidamente universal de todo cidadão ter acesso a condições de sobrevivência dentro de padrões humanos de dignidade.

---

<sup>26</sup> Cf. Abreu (2008).

Assim, a exemplo do PBF, muito embora suas condicionalidades intentem por princípio atuar no sentido de garantir a materialidade dos direitos relativos à saúde e à educação – que também são direitos reconhecidamente garantidores da dignidade da vida humana – caracterizam-se por imposições que, no escopo de uma infraestrutura precarizada e do acúmulo de privações a que estão submetidas as famílias beneficiárias, acabam por restringir o acesso aos direitos sociais, atuando contraditoriamente à principal garantia que deveriam afiançar, qual seja, “elevar o nível de vida das populações-alvo de modo a oportunizar a efetiva participação destes na repartição de riqueza e dos bens e serviços socialmente produzidos.” (SILVA, 2001, p. 14).

Essa assertiva é válida principalmente porque o descumprimento das referidas condicionalidades acarreta para as famílias usuárias diversas punições desde a advertência, o bloqueio, chegando ao cancelamento do benefício, possivelmente. Como analisa Rodrigues (2008), “ainda que diretamente associada a uma questão fundamental de cidadania, que é o acesso à renda, a possibilidade de sua perda, por não cumprimento das condicionalidades, dificulta seu reconhecimento como um direito”. (RODRIGUES, 2008, p. 231).

Ademais, sabe-se que ao invés de uma ampla e estruturada rede de proteção social, que materialize a intersetorialidade das políticas de saúde, educação e assistência social, perpetua-se, na ampla maioria dos municípios brasileiros, serviços sociais básicos insuficientes em quantidade e qualidade. Destaca-se também que o acompanhamento sobre o cumprimento das condicionalidades é responsabilidade da gestão municipal, todavia qualquer contexto adverso pode levar a sanções como suspensão dos benefícios, sem nenhuma responsabilização das administrações governamentais sobre ausências ou omissões, inclusive no aludido acompanhamento.

Ainda com relação às condicionalidades, Rodrigues (2008), ao analisar a operacionalização do PBF em duas cidades brasileiras, infere que o cumprimento das condicionalidades no âmbito da saúde e da educação caracteriza-se freqüente como um complicador a mais para as mulheres

A inserção no programa não significa porém, que as mulheres experimentem uma mudança no *status social* ou maior autonomia. Na medida em que a transferência de renda não é reconhecida como direito, a condição de beneficiária tende a ser um componente a mais no conjunto de estigmas com os quais essas mulheres têm que

lidar diariamente, por serem mulheres, por serem pobres e por serem negras. De outro lado, o atrelamento do acesso à renda ao cumprimento de condicionalidades, além de, frequentemente, sobrecarregar de responsabilidades, tende a ser fonte de culpabilização dessas mulheres, quando se considera que não estão cumprindo a contento as tarefas associadas ao seu papel de mães. (RODRIGUES, 2008, p. 222).

Apesar das condicionalidades do Programa Bolsa Família serem apresentadas com o precípuo objetivo de garantir o acesso aos direitos sociais básicos pelas famílias inseridas no Programa, tendo em vista *a potencialização de impactos positivos para a autonomização dessas famílias*, cabe considerar, a partir dos apontamentos de Rodrigues (2008), que as condicionalidades acabam por reiterar a subalternização das famílias usuárias.

Pereira (2009), em análise que também colabora para esse entendimento, vai inferir que no escopo dos mecanismos de controle das políticas sociais focalizadas – como os programas de transferência de renda dos países estudados – estão vícios arcaicos e anacrônicos, como os constrangedores e vexatórios testes de meios (comprovação de pobreza), a fraudomania (mania de fraude em relação aos pobres), condicionalidades ou contrapartidas, como se o alvo da proteção tivesse alguma falta pessoal a expiar, o estigma, rebaixador do status de cidadania. Todos esses mecanismos não são e nunca foram veículos de inclusão social, pois têm como principal objetivo excluir e manter excluídos o máximo possível de demandantes sociais para aliviar os cofres públicos de despesas em áreas consideradas economicamente improdutivas. (PEREIRA, 2009, p. 3).

A partir desses elementos analíticos, podemos inferir que os critérios de acesso dos programas de transferência de renda, aliados as condicionalidades requeridas, fragilizam a idéia força do direito social, na medida em que negam a provisão social, alinhando-se com o princípio do mercado, onde todos os bens são mercadorias intercambiáveis, cujos equivalentes são de um lado regras de comportamento das famílias pobres, denominadas responsabilidades, e, de outro, parques apoios governamentais, profetizados de direitos. (PAIVA *et al*, 2009).

Não negamos as reais possibilidades desses programas, enquanto estratégias de políticas públicas, de atuarem sobre os efeitos imediatos da pobreza e da indigência no Brasil e no continente, para além do discurso das agências multilaterais de que os mesmos portam a fórmula do *enfrentamento à pobreza*. No entanto, entendendo a política social como meio efetivo de socialização da riqueza e considerando o horizonte analítico relativo à realidade concreta do continente, no que tange a maior exploração da força de trabalho, sobretudo no contexto atual de acirramento das expressões da *questão social* e da precarização das relações de trabalho, é fundamental referenciar que o desenho e alcance dos critérios e condicionalidades, na esteira da proclamada garantia de direitos nos programas analisados, podem se traduzir numa aludida autonomização dos direitos sociais ou na perpetuação da sua versão precarizada.

Consideramos ainda, relativo especificamente a cada um dos países, que no Brasil, “a introdução da assistência social como política social da área da seguridade social incorpora uma inovação conceitual, mas também reitera as heranças históricas constitutivas da cultura política brasileira” (COUTO, 2006, p. 162), ou seja, muito embora o SUAS traduza “serviços socioassistenciais da política pública aprofundando direitos de caráter universalista - em todo território nacional e para todos os cidadãos que dela necessitam” (CARVALHO, 2006, p. 123), é fundamental reconhecermos que ao que indicam os velhos processos e critérios de acesso, como nos mostra os referenciados pelo Programa Bolsa Família, ainda permanecemos operando a lógica da precarização e da focalização.

Assim, o que podemos perceber é que a universalidade é um princípio fundamental na estruturação do direito socioassistencial alicerçado em um estatuto jurídico formal que pretende a extensão e universalização da proteção social para a garantia dos padrões de cidadania. No entanto, através da delimitação do direcionamento dos serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS, dos critérios de acesso aos benefícios como o PBF e o BPC, o que percebemos é que a garantia explícita constitutiva do texto legal manifesta ainda um aprisionamento a universalidade formal e abstrata que não conseguiu ultrapassar a abstração conceitual que representa.

Dessa forma, é fundamental considerar que especificamente relativo ao Brasil o discurso legal tem como base a universalização dos direitos sociais, mas o que se percebe na implementação é a focalização. Mescla-se nessas medidas o caráter de *discriminação positiva*, versão “benéfica” da focalização, cuja intervenção “implica que toda a

população que atende aos critérios definidos para a focalização deve ser incluída, o que passa a significar uma universalização em relação a uma dada população” (SILVA, 2008, p. 49), com o tipo de focalização específica do campo neoliberal/conservador da focalização cuja finalidade “se limita ao desenvolvimento de medidas de políticas e programas sociais que visam somente aliviar, mitigar ou atenuar a pobreza” (SILVA, 2008, p. 49).

Dessa forma, mesmo se consideramos essa *universalização em relação a uma dada população* conforme referência da autora, o acesso a uma rede básica por uma parte da população classificada de pobre e extremamente pobre não oferece a universalização do direito social, que deve estar balizado em um conjunto de ações articuladas que sustentem a satisfação das necessidades básicas. O intenso processo de privações à que são submetidos cotidianamente, fruto do patamar de acumulação atual, das consequências da relação capital/trabalho e dos desdobramentos que historicamente vem aprofundando e perpetuando gerações de pobres e indigentes, devem ser inscritas num patamar de proteção amplo que agregue todos os níveis de necessidades em medidas de longo prazo, para que possa carregar no horizonte o rompimento com herança de mecanismo de apartação, discriminação e exclusão social.

Propriamente relativo ao Chile, é fundamental referenciar que os documentos analisados assumem mais abertamente o princípio da focalização, através da incorporação do discurso da *focalização positiva* dita necessária à implantação de medidas e benefícios socioassistenciais, ou seja, a defesa de políticas orientadas para a otimização dos recursos, direcionadas à população que demanda atenção especial e que possa permitir sua efetiva inclusão no acesso à riqueza e aos bens e serviços socialmente produzidos, capazes de se assentar sobre o patamar de dignidade. Nesses termos, a focalização positiva se caracteriza pela finalidade de amenizar os efeitos da pobreza em curto prazo e reduzir a sua reprodução em longo prazo. (SILVA, 2001).

No entanto, apesar de se constituir na concepção referenciada na documentação relativa à proteção socioassistencial chilena, cabe destacar que ao que indica nossa análise, trata-se de uma retórica vazia, pois os critérios de acesso e permanência aos programas e projetos do *Chile Solidario* operam diretamente outro tipo de focalização, àquela orientada pela concepção neoliberal/conservadora. Segundo estudos de Silva (2001), esse tipo de focalização aplicado à política de assistência social acaba apenas atenuando ou mascarando a pobreza crescente, próprias da dinâmica de ajuste estrutural que ao centralizar gastos,

dentre áreas que não incluem a área social, tem a finalidade exclusiva de inserir o país na competitividade internacional. Conforme Silva (2001)

Centrada em programas emergenciais/assistencialistas, insuficientes, descontínuos, direcionados para populações em extrema pobreza, condutora da desresponsabilização social do Estado que transfere para a sociedade, sob o apelo da “solidariedade” e da “parceria”, o dever da proteção social inerente ao Estado moderno. *O princípio da focalização assim implementado é incapaz de alcançar a totalidade de segmentos populacionais pobres, identificáveis por critérios de inclusão social, devido ao caráter insuficiente, até meramente simbólico, e descontínuo desses programas.* (SILVA, 2001, p. 14, grifo nosso)

Dessa forma, mesmo que a concepção de focalização adotada referencie a chamada *discriminação positiva* – como instrumento que possibilite o alcance das políticas pelos segmentos sociais mais empobrecidos e excluídos política, social e culturalmente – o que se percebe é que o desenho da proteção socioassistencial chilena não evidencia o compromisso de atender a demanda especialmente empobrecida, mas sim, fragmenta mais do que focaliza a pobreza ao passo que atende aos extremamente pobres entre os pobres, determina critérios, atende de forma temporária e descontinuada.

Com relação à focalização, cabe destacar que esta

no contexto das reformas dos programas sociais na América Latina, orientadas pelo ideário neoliberal, passou a significar medidas meramente compensatórias para mitigar os efeitos do ajuste estrutural, cuja consequência mais preocupante foi a elevação dos índices de pobreza no continente, principalmente se consideradas as populações já vulneráveis e marcadas por um intenso e longo processo de pobreza estrutural. (SILVA, 2008, p. 48-49).

Cabe referenciar que a chamada *discriminação positiva*, mesmo se fosse efetivamente aplicada no caso da política social chilena não seria capaz de enfrentar essas populações marcadas pelo intenso e longo processo de pobreza estrutural. Contemplar a proteção social dessas massas é levar em conta um sistema universal assentado em outras bases que valorizem e incentivem o protagonismo popular. Sob outro patamar a satisfação dessas necessidades pode ultrapassar as referenciadas



*condições mínimas de qualidade de vida* conforme remete o sistema de proteção social chileno.

As bases sob as quais se assenta essa política social justificam a referência desse país como o que mais avançou na concreção das diretrizes propostas pelos organismos multilaterais para as reformas estruturais na América Latina a partir da década de 1980.

A característica marcante nos dois desenhos de política de assistência social é a incorporação prioritária da família como foco das ações e serviços. A orientação familista do campo socioassistencial certamente está vinculada á reivindicação de que o Estado implemente políticas sociais com a finalidade de “cuidar” das famílias, já que as configurações sociais e econômicas atuais, próprias da desumanização crescente do capitalismo, têm impossibilitado a família a proteção de seus membros.

Ademais, conforme referenciamos no decorrer da dissertação, a dilatação da esfera privada - seja o mercado, seja a família - reforça o processo de precarização da proteção social como responsabilidade republicana, uma vez que o descredenciamento da ação governamental (propugnada pelas medidas de ajuste fiscal) e a reedição dos esquemas controladores junto aos grupos familiares, em substituição aos projetos coletivos, se inscrevem como estratégias permanentes de esvaziamento do potencial político da luta pelo acesso às políticas públicas e aos direitos sociais. (PAIVA *et al*, 2009).

Nesta agenda a política de assistência social re-elege a sua matricialidade na família, no estágio de reorganização dos serviços de proteção socioassistencial a partir do SUAS no Brasil e do *Chile Solidario* no Chile. Parte da quimera de que ao abrigo das políticas sociais do Estado às famílias teriam melhores condições de proteger seus indivíduos e manter a sua função ‘socializadora’, prevenindo as situações de abandono e violência que perpassam o cotidiano dos segmentos populares, uma vez que se trata de desvios ou negligência, perfeitamente *tratáveis* (ou controláveis) pelas tecnologias sociais correntes.

No entanto, a matricialidade sociofamiliar, enquanto eixo norteador dos serviços socioassistenciais na política brasileira satura, em seu ideário, a noção de que a família é a principal responsável pela sua condição de pobreza. Ao eleger o foco prioritário de ação na família, apostam mais uma vez na sua impotência e abraçam o conservadorismo, ao renunciarem ao processo de mobilização popular das massas.

Os conservadores e neoconservadores insiste em atribuir ao legado materialista-histórico a subsunção da dimensão individual na

reflexão dos temas sociais, como se a perspectiva de classes fosse uma panacéia, a reduzir os fenômenos cotidianos a uma expressão fenomênica macrossocial e, portanto, inalcançável para a articulação miúda das respostas demandadas pelos indivíduos e famílias no espaço das políticas sociais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal ao qual nos propusemos nesse estudo referiu-se à análise do binômio focalização x universalização na política de assistência social no Brasil e no Chile, tendo em vista a problematização da tendência dominante à focalização no campo socioassistencial na América Latina, bem como a retomada do debate afeto à universalização necessária, cujo horizonte seja a construção de um projeto de poder mais justo, democrático e igualitário para o continente de modo geral e o Brasil, especialmente.

Para compreendermos a forma como os princípios da focalização e da universalização aparecem nos textos regulatórios do campo socioassistencial do Brasil e do Chile, e principalmente o conteúdo que representam, elegemos como procedimento metodológico a pesquisa documental e como método de pesquisa a análise dialética-materialista do objeto estudado. Considerando essa dimensão analítica, ao longo dessa dissertação procedemos uma sistemática investigativa que ao analisar os desenhos da política socioassistencial nos sistemas de proteção brasileira e chilena pudesse aclarar o real significado dos princípios da universalização e da focalização no conjunto do continente latino-americano.

A partir dessa perspectiva e considerando – no escopo da dialética como método analítico – a importância da análise histórica e da consideração da totalidade concreta, iniciamos pela apreensão dos determinantes histórico-estruturais do Estado Latino-Americano, tendo em vista a importância de compreendermos a natureza e a particularidade do Estado no continente, levando em conta o desenvolvimento periférico e dependente da América Latina.

Compreender a peculiaridade do Estado nessas latitudes e as funções que desempenha nas economias periféricas e analisar as configurações que assume a política social diante das especificidades da economia e do Estado dependente, conforme análise desenvolvida na segunda seção, foram imperativos para desvendar a configuração própria à realidade concreta da América Latina, diante das transformações econômicas, sociais e políticas dos países da região, a partir da crise econômica dos anos 1970 e, principalmente, da proposta de saída dessa crise.

Devido à determinação estrutural que aprisiona o Estado latino-americano aos ditames da acumulação capitalista em escala global, as

medidas de política social – entendidas em seu duplo movimento, enquanto mecanismos fundamentais da reprodução tipicamente capitalista e também em atenção à luta organizadas dos trabalhadores – evidenciam-se de modo geral periféricas, residuais e insuficientes. Imperfeitas dimensões que tornam ainda mais agudas o quadro social decorrente da crise contemporânea do capital, cuja situação de pauperização crescente da classe trabalhadora se agrava.

Assim, o campo socioassistencial não foi nem haveria de ser poupado, mesmo que as medidas de intervenção pública nesta área nunca tenha sido potente, em termos de investimento público, e assim do impacto efetivo na redução da desigualdade social. Nesta área da seguridade social – periférica em importância e recursos até bem pouco tempo – recaíram pesadamente e de forma elaborada os efeitos dos acordos internacionais de contenção da crise econômica em âmbito político-social, de modo que esse processo comprometeu a materialidade do direito socioassistencial, por meio da operacionalização das contra-reformas neoliberais. Se o conteúdo ético deste especial direito não é consensual, sua relativa importância revelou-se estratégica, dada a ampliação e reorganização que mereceu nas últimas décadas nos dois países estudados no bojo da almejada, porém reticente, superação da programática neoliberal.

Essas contra-reformas econômicas e sociais, conforme analisamos no início da terceira seção, aprofundaram a ligeira distância entre as necessidades básicas de seus trabalhadores e a resposta que cabia ao Estado garantir. Aliadas a essa determinação, as medidas de contra-reformas encontraram nas conjunturas internas de cada país um emaranhando político debilitado por regimes ditatoriais, por legados patrimonialistas e anti-democráticos que encontraram nesse terreno político e econômico forças para perpetuar-se e aprofundar a distância de um regime efetivamente democrático e afiançador de garantias e direitos sociais.

Na disputa política processada em cada conjuntura interna, o que se percebe é que mesmo com a ultrapassagem dos regimes ditatoriais para regimes ditos democráticos, os interesses das classes subalternas foram incorporados de forma apenas mistificada à processualidade democrática. No Brasil, o processo de redemocratização do país, a partir de meados da década de 1980, que se deveria incorporar as demandas e necessidades da parcela mais empobrecida no movimento que culminou com a promulgação da CF de 1988, não estabeleceu correspondência no movimento concreto, diante do aprofundamento do modelo de acumulação em escala global.

No Chile, as expectativas da classe trabalhadora também foram anuladas. Apesar do apoio dos trabalhadores em face à saída da ditadura de Pinochet, o que se seguiu foi o arrefecimento do modelo político anterior permeado do cariz democrático. O acesso ao direito social foi garantido através de concessões que não tem qualquer pretensão universalizadora de direitos, menos ainda de cobertura.

Nesse sentido, à primeira vista, o exame do desenho da política de assistência social de Chile e Brasil, tendo em conta o processo de reestruturação recente do direito socioassistencial nos dois países, pode evidenciar que as regulamentações que ocorreram nos últimos anos tratam de uma fraca mediação estatal na relação de classes em sociedades de mercado. Isto evidencia que segue em disputa a agenda política que tem por objetivo construir novos parâmetros e alcances na luta pela efetivação de direitos sociais e do dever de Estado com o social, para além todavia, das pretensões social-democratas de afirmação do direito burguês, definitivamente subordinado à lógica do capital.

No entanto, o que observamos ao empreendermos o percurso analítico adotado, é que muito embora os lineamentos gerais em ambos os sistemas portem a possibilidade de avanço no campo socioassistencial, na direção da ampliação e consolidação de direitos para grande parte da classe trabalhadora latino-americana, a forma como os sistemas analisados operam o acesso e permanência da população usuária nos programas, projetos, serviços e benefícios evidenciam que o processo de desconstrução/reconstrução da sociabilidade cotidiana de várias camadas da população sob uma nova relação de igualdade/equidade de direitos perante o Estado e a ética social fundada na dignidade humana, está longe de ser realidade, permanecendo as medidas socioassistenciais sob o império da focalização e da despolitização.

Podemos responder então, a um dos questionamentos que motivaram esse estudo, qual seja, se os caminhos propostos pelo SUAS através da universalização da proteção social tinha possibilidade de romper o *legado subalternizador*<sup>27</sup> que historicamente envolveu essa política pública, ou mesmo atuar na desconstrução da lógica da culpabilização individual da pobreza. Apesar das expectativas em torno desse recente desenho, o que se percebe é que antes de romper com essa lógica, atua na perpetuação dela, desvinculando da causa histórica e estrutural da pobreza no continente. Ademais, problematizando o

---

<sup>27</sup> Cf. Yazbek (1993).

binômio da focalização x universalização na política de assistência social brasileira percebemos as limitações que esses princípios carregam em reestruturar organicamente essa política diante do peso que possuem as orientações dos organismos internacionais e a complexa conjuntura histórica brasileira.

Assim, podemos analisar que, ademais do caldo cultural ainda presente nas sociedades latino-americanas de modo geral, e brasileira de modo particular, que sugere ser o campo socioassistencial a área *de governo*, que autoriza aos *necessitados* – de preferência aos mais necessitados dentre os necessitados, conforme analisado – o *acesso gratuito* a benefícios e serviços para sua subsistência, é válida a hipótese que sugere que a implantação da agenda necessária à sedimentação das contra-reformas neoliberais influiu negativamente sobre a conquista do espaço programático do campo socioassistencial como política pública, o mantendo aprisionado à prontidão socorrista de atenção eventual, conforme evidenciam os critérios e condicionalidades referenciados tanto no SUAS e PBF quanto no *Chile Solidario* e *Programa Puente*.

Podemos afirmar que mesmo diante das profundas mudanças na política de assistência social brasileira, o novo paradigma advindo com as regulamentações que envolvem o Sistema Único de Assistência Social e dentro dele, o Programa Bolsa Família, ainda está distante da pretensa universalidade de acesso que apregoa o texto legal. O princípio da *discriminação positiva* que se aplica com a pretensão de atingir as camadas mais necessitadas de nossa população, acaba por instalar marcas profundas na proteção socioassistencial que certamente corrobora o vício ideológico de que somente aos mais empobrecidos se deve conceder proteção e perpetua a lógica histórica das medidas paliativas. Não restam dúvidas de que as possibilidades de ultrapassar essa lógica impõem dificuldades e empecilhos ainda mais concretos.

Devido a isso, no caso brasileiro, urge ser desencadeadas medidas efetivamente democratizadoras e universalizadoras, inclusive para potencializar as grandes transformações que o investimento inédito e vultoso nos benefícios socioassistenciais, assumidos pelo governo Lula da Silva, exige e permitiria. Ao não formular, desde o governo federal, a vinculação do eixo principal da política de assistência social para uma matricialidade que incentive a participação dos indivíduos sob outra lógica estruturante, a do protagonismo popular, os impactos do investimento na provisão dos direitos socioassistenciais, pela primeira

vez em escala de massas, quando positivos, serão apenas acidentais, como já avaliados em outros estudos<sup>28</sup>.

Em relação ao caso chileno, as inovações no campo da proteção socioassistencial são claras. Ao utilizar o discurso da *focalização positiva*, como já mencionado acima, também corrobora o legado histórico da concessão de medidas aos mais necessitados. Desse modo, distancia qualquer potencialidade da proteção socioassistencial alcançar uma efetiva mudança nos padrões da vida social e individual, já que, dedicada exclusivamente aos mais necessitados mal consegue influenciar no atendimento das necessidades mínimas dessa população, distante portanto, de conceder a proteção socioassistencial a massa de trabalhadores.

Não resta dúvidas portanto, que ambos os sistemas não portam qualquer ideário realmente potencializador de atendimento das necessidades das massas populares, distante portanto da universalização pretendida. Auferem somente o mínimo às camadas mais necessitadas.

Inscrever a política social no efetivo campo democrático cuja centralidade impulse o protagonismo popular pode operar no contrafluxo dos processos que desencadeiam as políticas sociais do Brasil e do Chile. Investir nesse campo refere-se a impulsionar a participação popular sob duas bases portanto: para o acesso a riqueza socialmente construída e o acesso ao exercício democrático do poder. Assim, possibilitar a materialidade de um estatuto político-emancipatório para a política de assistência social no Brasil e no Chile pode contribuir para a universalização efetiva do direito socioassistencial.

---

<sup>28</sup> Rodrigues (2008).





## REFERÊNCIAS

ABREU, Haroldo. **Para além dos direitos**: cidadania e hegemonia no mundo moderno. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

ABREU, Marina Maciel. **Serviço Social e organização da cultura**: perfis pedagógicos da prática profissional. São Paulo: Cortez, 2002.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ARRIAGADA, Irma. Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo. In: **CEPAL/ONU**, Serie Políticas Sociales, n. 21 Nações Unidas, 1997. Disponível em <<http://www.cepal.org/publicaciones>> Acesso em 23 out 2007

BANCO MUNDIAL. **Desenvolvimento e redução da pobreza**: reflexão e perspectiva. Preparado para as reuniões anuais de 2004 do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional. Outubro de 2004.

BORON, Atilio A. El Estado y las “reformas del Estado orientadas al mercado”. Los “desempeños” de la democracia en América Latina. In: KRAWCZYK, Nora Rut; WANDERLEY, Luiz Eduardo (orgs.). **América Latina**: Estado e reformas numa perspectiva comparada. São Paulo: Cortez, 2003, p. 19-67.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridad social na América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; SANTOS, Silvana M. M.; MIOTO, Regina C.T. (Org.). **Política Social no Capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008, p. 174-195.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Tipificação nacional dos serviços socioassistenciais**. Brasília, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1998, com as alterações

adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 56/2007. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

**BRASIL. Política Nacional de Assistência Social PNAS; Norma Operacional Básica NOB/SUAS.** Brasília, 2004a. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/cnas>> Acesso em 12 nov. 2007.

**BRASIL. Lei N.10.836 - Cria o Programa Bolsa Família.** Brasília, 2004b. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/>> Acesso em 30 ago. 2009.

**BRASIL. Decreto N. 5.209 - Regulamenta a Lei N.10.836 de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.** Brasília, 2004c. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/>> Acesso em 30 ago. 2009.

**BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8742.** Brasília, 1993. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/>> Acesso em 15 out. 2009.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política.** Campinas, SP: Papirus, 1986.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Assistência social: reflexões sobre a política e sua regulação. In: **Serviço Social e Sociedade.** São Paulo: Cortez, ano XXVII, n. 87, p. 123-131, set./dez. 2006.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. A priorização da família na agenda da política social. In: KALOUSTIAN, Sílvio Manoug (org.). **Família brasileira: a base de tudo.** 4ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF, 2000.

CHILE, República de. **Chile Solidario.** In: Sítio do Ministério de Planificación - MIDEPLAN, 2010a. Disponível em <<http://www.mideplan.gov.cl.>> Acesso em 10 fev. 2010.

CHILE, República de. **Programa Puente.** In: Sítio do Programa Puente, 2010b. Disponível em <<http://public.programapuente.cl/>> Acesso em 10 fev. 2010.

CHILE, República de. **Ficha de protección social**. In: Sítio da ficha de protección social, 2010c. Disponível em < <http://www.fichaproteccionsocial.cl/> /> Acesso em 10 fev. 2010.

CHILE, República de. **Chile Solidario**. In: Sítio Red Protege, 2010d. Disponível em < <http://www.redprotege.gov.cl/> /> Acesso em 10 fev. 2010.

CHILE, República de. **Establece Reforma Previsional – Ley nº 20.255**. Santiago de Chile, 2008. Disponível em < <http://public.programapunte.cl/>> Acesso em 20 nov. 2009.

CHILE, República de. **Sistema Intersectorial de Protección Social y Subsistema de Protección Integral a la Infancia "Chile Crece Contigo" – Ley nº 20.379**. Santiago de Chile, 2009. Disponível em <<http://www.leychile.cl>> Acesso em 30 out. 2009.

CHILE, República de. **Decreto nº 53 – Reglamento para la aplicación de las Leyes nºs. 18.020 y 18.611**. Santiago de Chile, 2007. Disponível em <<http://www.leychile.cl>> Acesso em 30 out. 2009.

CHILE, República de. **Chile Solidario - Ley nº 19.949**. Santiago de Chile, 2004. Disponível em < <http://www.leychile.cl>> Acesso em 30 mai. 2009.

CHILE, República de. **Crea subvención educacional pro-retención de alumnos y establece otras normas relativas a las remuneraciones de los profesionales de la educación – Ley nº 19.873**. Santiago de Chile, 2003. Disponível em < <http://public.programapunte.cl/>> Acesso em 20 nov. 2009.

CHILE, República de. **Ley que establece subsidio al pago de consumo de agua potable y servicio de alcantarillado de aguas servidas – Ley nº 18.778**. Santiago de Chile, 1989. Disponível em < <http://public.programapunte.cl/>> Acesso em 20 nov. 2009.

CHILE, República de. **Establece Subsidio familiar para personas de escasos recursos – Ley nº 18.020**. Santiago de Chile, 1981. Disponível em <<http://www.leychile.cl>> Acesso em 30 out. 2009.

CHOSSUDOVSKY, Michel. **A globalização da pobreza: impactos das reformas do FMI e do BM.** São Paulo: Moderna, 1999.

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

CUEVA, Agustín. **América Latina en la frontera de los años 90.** Quito: Editorial Planeta del Ecuador, 1989.

DRAKE, Paul W. El movimiento obrero en Chile: de la Unidad Popular a la Concertación. In: **Revista de Ciência Política.** v. XXIII, n.2, p. 148-158, 2003.

FEIJÓO, José Carlos Valenzuela. O estado neoliberal e o caso mexicano. In: LAUREL, Asa Cristina (org.). **Estado e políticas sociais na América Latina.** 2 ed. São Paulo: Cortez, 1997.

FERNANDES, Florestan. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento.** 5 ed. rev. São Paulo: Global, 2008.

FERNANDES, Florestan. **A Constituição inacabada.** São Paulo: Estação Liberdade, 1989.

FERNANDES, Florestan. **Nova república?** 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1986.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina.** Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

HELLER, Agnes. **Teoría de las necesidades en Marx.** 3 ed. Barcelona: Ediciones Península, 1998.

IAMAMOTO, Marilda. **Serviço social em tempo de capital fetiche.** São Paulo: Cortez, 2008.

IAMAMOTO, Marilda. **Renovação e conservadorismo no serviço social.** 7 ed. São Paulo: Cortez, 2004.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação**

histórico-metodológica. 17 ed. São Paulo: Cortez; Lima, Peru: CELATS, 2005.

IANNI, Octavio. **O colapso do populismo no Brasil**. 4 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

LAVINAS, Lena. Excepcionalidade e paradoxo: renda básica *versus* programas de transferência direta de renda no Brasil. In: **CONFERÊNCIA BRASIL E UNIÃO EUROPÉIA AMPLIADA**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004. Disponível em <<http://www.brasiluniaoeuropeia.ufrj.br/pt/papers/index.php>> Acesso em 20 mai. 2010.

LAVINAS, Lena; VARSANO, Ricardo. **Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza**. Texto para Discussão n° 534. Brasília: IPEA, 1997.

LEYTON, Juan Carlos Gómez. Política y ciudadanía en una sociedad neoliberal avanzada, Chile 1990-2007. In: **Cuadernos del Cendes**. Año 25, n. 67, p. 59-83, ene/abr 2008. Disponível em <[http://www.facso.cl/prealas/PDF/ponencias/ciudadania/J\\_GOMEZ.pdf](http://www.facso.cl/prealas/PDF/ponencias/ciudadania/J_GOMEZ.pdf)> Acesso em 30 abr. 2010.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. In: \_\_\_\_\_. **Dialética da dependência**: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini; organização e apresentação de Emir Sader. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000a. p.105- 165.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética do desenvolvimento capitalista no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **Dialética da dependência**: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini; organização e apresentação de Emir Sader. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000b. p.11-103.

MARINI, Ruy Mauro. Subdesenvolvimento e Revolução. In: BARSOTTI, Paulo. & PÉRICAS, Luis Bernardo (Orgs). **América Latina – História, idéias e revolução**. São Paulo: Xamã/1999.

MARINI, Ruy Mauro. Economía política de un golpe militar. In: - \_\_\_\_\_. **El reformismo y la contrarrevolución**: estudios sobre Chile. México: Ediciones Era, 1976.

MARX, Karl. **Glosas marginales al programa del partido obrero alemán**. 2010. Disponível em <www.marxist.org> Acesso em 05 fev. 2010.

MARX, Karl. Para a crítica da economia política. In: \_\_\_\_\_. **Para a crítica da economia política; Salário, preço e lucro; O Rendimento e suas fontes: A economia vulgar**. São Paulo: Abril Cultural, 1982, p. 3-21.

MORAES, Reginaldo C. O percurso do método: o ceticismo preventivo de Zemelman. In: KRAWCZYK, Nora Rut; WANDERLEY, Luiz Eduardo (orgs.). **América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada**. São Paulo: Cortez, 2003, p. 105-112.

MOTA, Ana Elizabete; MARANHÃO, Cezar Henrique; SITCOVSKY, Marcelo. O sistema único de assistência social e a formação profissional. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, ano XXVII, n. 87, p. 163-177, set./dez. 2006.

MOULIAN, Tomás. El gobierno de Michelle Bachelet: las perspectivas del cambio. In: **OSAL – Observatorio Social de América Latina**. Año VI, n.19, jul/2006, Buenos Aires: CLACSO. Disponível em <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal19/sur.pdf>> Acesso em 30 abr. 2010.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2006.

OSORIO, Jaime. Dependência e superexploração. In: SADER, Emir; SANTOS, Theotonio dos (coord.). **A América Latina e os desafios da globalização: ensaios dedicados a Ruy Mauro Marini**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Boitempo Editorial, 2009, p. 167-187.

PAIVA, Beatriz. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, ano XXVII, n. 87, p. 5-24, set./dez. 2006.

PAIVA, Beatriz. **A política de financiamento da assistência social: a imprecisa tradução da LOAS**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.

PAIVA, Beatriz *et al.* **Família e participação popular**: antinomias dos modelos de proteção social na América Latina. Relatório de Pesquisa. Florianópolis: IELA, UFSC CNPq, 2009.

PAIVA, Beatriz; OURIQUES, Nildo. Uma perspectiva latino-americana para as políticas sociais: quão distante está o horizonte? In: **Revista Katálisis**. Florianópolis: Editora da UFSC, v.9, n.2, p.166-175, jul./dez. 2006.

PAIVA, Beatriz; MARTINS, Valdete de Barros. **A implantação da Lei Orgânica da Assistência social: uma nova agenda para a cidadania no governo Lula**. 2002. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/109663.doc>> Acesso em 20 mai. 2010.

PAULA, João Antonio de. A longa servidão: a trajetória do capitalismo no Brasil. In: \_\_\_\_\_. (org.). **Adeus ao desenvolvimento**: a opção do governo lula. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 17-36.

PEREIRA, Potyara A. P. **Porque também sou contra a focalização das Políticas Sociais**. NEPPoS/CEAM/UnB, 2009. Disponível em <[http://www.unb.br/ceam/neppos/Publicacoes/PQ\\_TB\\_SOU\\_%20CONTRA\\_FOCAL.Potyara.pdf](http://www.unb.br/ceam/neppos/Publicacoes/PQ_TB_SOU_%20CONTRA_FOCAL.Potyara.pdf)> Acesso em 28 ago 2009.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PEREIRA, Potyara A. P. **A assistência social na perspectiva dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

RICHARDSON, Roberto Jarry (org.). **Pesquisa social**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RODRIGUES, Marlene Teixeira. Equidade de gênero e transferência de renda - reflexões a partir do Programa Bolsa Família. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; SANTOS, Silvana M. M.; MIOTO, Regina C.T. (Org.). **Política Social no Capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008, p. 220-241.

SADER, Emir. **Chile: da independência à redemocratização**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1991.

SIAVELIS, Peter M. Enclaves de la transición y democracia chilena. In: **Revista de Ciência Política**. Santiago de Chile, v. 24, n. 1, p. 3-21, jan./jul. 2009.

SILVA, Maria Ozanira da S. (coord.). **O comunidade solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva (coord.). **O bolsa família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí**. São Paulo: Cortez; Teresina: Editora Gráfica da UFPI, 2008.

SOARES, Laura Tavares. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2001.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SPOSATI, Aldaíza. Prefácio. In: YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.

SPOSATI, Aldaíza. **A gestão da assistência social como política de seguridade social no Brasil: implantação de um novo paradigma**. 200[?], *mimeo*.

VITALE, Luis. **Interpretación marxista de la historia de Chile**. [Tomo 7]. Santiago, 1999. Disponível em <<http://www.elquecallaotorga.cl/>> Acesso em 30 mai. 2008.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.

ZAVALETA MERCADO, René. **El poder dual en América Latina: Estudio de los casos de Bolivia y Chile**. México: Siglo Veintiuno, 1974.



**ANEXO**

## **QUÉ ES EL PROGRAMA PUENTE**

El FOSIS a partir del encargo del Ministerio de Planificación y Cooperación, diseñó el Programa PUENTE, puerta de entrada de 209.500 familias en situación de extrema pobreza al CHILE SOLIDARIO, sistema implementado por dicha secretaría tras el mandato del Presidente Lagos de mejorar la situación de indigencia en la que viven 849.169 chilenos (un 5.7% de la población, según los datos arrojados por la encuesta CASEN el año 2000).

El programa se inició en el año 2002 en cuatro regiones del país: Antofagasta, Maule, Magallanes y Metropolitana. En esta primera etapa se pretendía atender a 14.000 familias. A partir del anuncio de S.E. el Presidente de la República en el mensaje presidencial del 21 de mayo de 2002, la cobertura de PUENTE se amplió a 56 mil familias en su primer año (2002) en todas las regiones del país. Al final de la intervención se espera que de ellas al menos un 70% sean "familias con prácticas de apoyo mutuo, integradas a su espacio local cotidiano, accediendo, a través de demanda expresa, a los beneficios sociales dirigidos a los más pobres, vinculados a las redes sociales existentes y con un ingreso económico superior al equivalente a la línea de la indigencia".

### **¿Cómo se realiza la construcción del PUENTE?**

Un conjunto de más de 2.500 apoyos familiares -profesionales y técnicos de las redes locales existentes, adscritos a la Unidad de Intervención Familiar que funciona en cada comuna- trabajan en PUENTE, programa que se desarrolla sobre la base de cuatro componentes principales: Apoyo psicosocial a la familia, a través de la relación que establecen los Apoyos Familiares con cada una de las familias que les son asignadas, en el domicilio de éstas.

Formación, capacitación y acompañamiento de los Apoyos Familiares, centrado en dar a conocer los alcances y características específicas del Programa y en traspasar la metodología de trabajo con las familias. Fondo regional de iniciativas, constituido con recursos públicos y privados, dirigido a financiar proyectos de servicios o beneficios que las familias requieren para alcanzar una o más de las condiciones mínimas de calidad de vida definidas, y que no están disponibles en la oferta programática vigente en la región. Un

Jurado Regional compuesto por representantes tanto del sector público como privado, selecciona los proyectos relevantes de la región.

**Monitoreo y evaluación:** un sistema en línea alimentado por los Apoyos Familiares, reúne la información sobre la familia que se genera en cada una de las sesiones de trabajo. Con esto se obtiene el estado de avance del Programa en cada comuna, provincia, región y país, así como también, estadísticas sobre las características principales de las familias participantes, del logro de condiciones mínimas a partir de la intervención, y de la movilización de recursos a favor de las familias, etc

## **LOS PILARES DEL PUENTE**

El trabajo que se realice con la familia debe permitirles trabajar sobre los que se han considerado los siete pilares de la vida de éstas. Estos corresponden a las categorías o dimensiones que habrá de trabajar: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos.

Para cada uno de los pilares, el Programa ha fijado un conjunto de condiciones mínimas de calidad de vida que se espera que las familias participantes puedan alcanzar como resultado de la intervención y el trabajo que se realice con ellas. Muchas podrán estar logradas al inicio de la intervención. En este caso, será necesario que el Apoyo Familiar trabaje para reforzarlas y favorecer que se mantengan en el tiempo. Las que no, serán las materias prioritarias a trabajar. A continuación se presentan las dimensiones definidas en cada Pilar.

- **Identificación**
- **Salud**
- **Educación**
- **Dinámica Familiar**
- **Habitabilidad**
- **Trabajo**
- **Ingresos**

### **IDENTIFICACIÓN**

- Que todos los miembros de la familia estén inscritos en el Registro Civil.
- Que todos los miembros de la familia tengan cédula de identidad.
- Que la familia tenga su ficha CAS vigente en la Municipalidad de su domicilio (a la fecha de egreso la ficha debe encontrarse vigente).
- Que todos los hombres de la familia mayores de 18 años tengan su situación militar al día (si han estado llamados el servicio militar deberá estar haciéndose, hecho o postergado)

- Que todos los miembros adultos de la familia tengan sus papeles de antecedentes regularizados (al menos en proceso de regularización)
- Que los miembros de la familia que presentan alguna discapacidad, la tengan debidamente certificada por la Comisión de Medicina Preventiva de Invalidez (COMPIN) y estén inscritos en el Registro Nacional de la Discapacidad, en el caso que la discapacidad lo amerite.

## **SALUD**

- Que la familia esté inscrita en el Servicio de Atención Primaria de Salud (disponen de la credencial o documento que certifica su inscripción)
- Que las embarazadas tengan sus controles de salud al día (según normas del Ministerio de Salud) (a la fecha del egreso deberá estar realizado el último control que corresponda)
- Que los niños y niñas de 6 años o menos tengan sus vacunas al día (según normas del Ministerio de Salud) (a la fecha del egreso deberá estar la última vacuna que corresponda al día)
- Que los niños y niñas de 6 años o menos tengan sus controles de salud al día (según normas del Ministerio de Salud) (a la fecha del egreso deberá estar el último control que corresponda al día)
- Que las mujeres de 35 años y más tengan el examen de Papanicolau al día.
- Que las mujeres que usen algún método anticonceptivo estén bajo control médico (a la fecha del egreso deberá estar el último control que corresponda realizado)
- Que los adultos mayores de la familia estén bajo control médico en el consultorio (a la fecha del egreso deberá estar el último control que corresponda realizado)
- Que los miembros de la familia que sufren alguna enfermedad crónica, se encuentren bajo control médico en el centro de salud que corresponda (a la fecha del egreso deberá estar el último control que corresponda realizado)
- Que el o los miembros de la familia con discapacidad, susceptibles de ser rehabilitados, estén participando en algún programa de rehabilitación (al menos se conocen las alternativas y en proceso de incorporarse)
- Que los miembros de la familia estén informados en materia de salud y auto cuidado (información de acuerdo a los contenidos y criterios que determine cada unidad de intervención familiar en conjunto con la red local de intervención).

## **EDUCACIÓN**

- Que los niños y niñas en edad preescolar asistan a algún programa de educación de párvulos (en caso de no haber vacantes, al menos inscrito y postulando)
- Que en presencia de madre trabajadora y en ausencia de otro adulto que pueda hacerse cargo de su cuidado, el o los niños menores de 6 años se encuentren incorporados a algún sistema de cuidado infantil (en caso de no haber vacantes, al menos inscrito y postulando)
- Que los niños hasta 15 años de edad asistan a algún establecimiento educacional (en el caso de los niños y niñas desertoras, en proceso de reinsertarse en el sistema escolar)
- Que los niños que asisten a educación preescolar, básica o media sean beneficiarios de los programas de asistencia escolar que correspondan (de los beneficios existentes en la comuna, de acuerdo a los parámetros que fije la unidad de intervención familia en conjunto con la red local de intervención)
- Que los niños mayores de 12 años sepan leer y escribir (al menos aprendiendo lecto-escritura)
- Que el o los niños con discapacidad que estén en condiciones de estudiar se encuentren incorporados al sistema educacional, regular o especial (en caso de no haber vacantes, al menos inscrito y postulando. En caso de no disponer de establecimientos, al menos aprendiendo lecto-escritura y operaciones básicas, de acuerdo a su edad)
- Que exista un adulto responsable de la educación del niño y que esté en contacto regular con la escuela (acreditado como apoderado en la escuela y ha asistido a la última reunión de apoderados que corresponda a la fecha de egreso)
- Que los adultos tengan una actitud positiva y responsable hacia la educación y la escuela, al menos reconociendo la utilidad de la participación del niño en procesos educativos formales.
- Que los adultos sepan leer y escribir (al menos aprendiendo lecto-escritura y operaciones básicas, aquellos que tengan disposición a hacerlo).

## **DINÁMICA FAMILIAR**

- Que existan en la familia prácticas cotidianas de conversación sobre temas como hábitos, horarios y espacios para la recreación.
- Que la familia cuente con mecanismos adecuados para enfrentar conflictos.
- Que existan normas claras de convivencia al interior de la familia.

- Que exista una distribución equitativa de las tareas del hogar (entre todos los miembros de la familia, independientemente del sexo de sus miembros y de acuerdo a la edad de cada uno de ellos)
- Que la familia conozca los recursos comunitarios y los programas de desarrollo disponibles en la red local (clubes deportivos, centros del adulto mayor, grupos de iniciativa, organizaciones de la comunidad, entre los principales).
- Que en caso que exista violencia intra familiar, las personas involucradas directamente en esta situación estén incorporadas a algún programa de apoyo (al menos conoce las alternativas y se encuentra en proceso de integrarse)
- Que la familia que tiene interno un niño en algún sistema de protección, lo visite regularmente.
- Que la familia que tiene algún joven privado de libertad, lo apoye y colabore en el programa de rehabilitación.

## **HABITABILIDAD**

- Que la familia tenga su situación habitacional clara en relación con la tenencia del sitio y la vivienda que habitan.
- Si la familia quiere postular a vivienda, que se encuentre postulando.
- Que cuenten con agua no contaminada.
- Que cuenten con un sistema de energía adecuado.
- Que cuenten con un sistema de eliminación de excretas adecuado.
- Que la casa no se llueva, no se inunde y esté bien sellada.
- Que la vivienda cuente, al menos con dos piezas habitables.
- Que cada miembro de la familia tenga su cama con equipamiento básico (se entiende por equipamiento básico, sábanas, frazadas, almohada)
- Que cuenten con equipamiento básico para la alimentación de los miembros de la familia (se entiende por equipamiento básico batería de cocina, vajilla y cubiertos para todos los miembros de la familia)
- Que dispongan de un sistema adecuado de eliminación de basura.
- Que el entorno de la vivienda esté libre de contaminación.
- Que la familia acceda al Subsidio al Pago del Consumo del Agua Potable, si corresponde.

## **TRABAJO**

- Que al menos un miembro adulto de la familia trabaje de forma regular y tenga una remuneración estable.
- Que ningún niño menor de 15 años abandone los estudios por trabajar.
- Que las personas que se encuentren desocupadas estén inscritas en la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL).

- Ingresos
- Que los miembros de la familia que tengan derecho s SUF (Subsidio Único Familiar), lo obtengan (al menos se encuentren postulando)
- Que los miembros de la familia que tengan derecho a Asignación Familiar, la obtengan.
- Que los miembros de la familia que tengan derecho a PASIS (Pensión Asistencial), la obtengan (al menos se encuentran postulando)
- Que la familia cuente con ingresos económicos superiores a la línea de la indigencia.
- Que la familia cuente con un presupuesto organizado en función de sus recursos y necesidades prioritarias.

## **¿CÓMO SE EJECUTA EL PROGRAMA?**

Para efectos de apoyar a las familias participantes en la construcción de su puente, se ha diseñado un proceso de intervención, de veinticuatro meses, durante el cual se distinguen dos fases:

### **1. Primera Fase: Un trabajo intensivo de seis meses (sesiones 1 a 14)**

El número de sesiones consideradas en esta etapa del trabajo con la familia podrá disminuir o incrementarse dependiendo de la cantidad de condiciones mínimas que será necesario abordar y del nivel de avance en los compromisos contraídos que la familia alcance.

### **2. Segunda Fase: Un Trabajo de acompañamiento, monitoreo y seguimiento, durante los 18 meses restantes (7 sesiones).**

## **PRIMERA FASE: TRABAJO INTENSIVO**

La fase de seis meses de trabajo intensivo del Apoyo Familiar con la familia participante, los primeros dos meses se ha previsto un contacto directo con la familia una vez a la semana, lo que permite llevar a cabo ocho sesiones; el tercer y cuarto mes se ha previsto un contacto quincenal, lo que permite llevar a cabo cuatro sesiones; y los dos últimos meses se ha previsto un contacto mensual, lo que permite llevar a cabo dos sesiones más.

Lo anterior indica que esta fase de la intervención considera un total de catorce sesiones del Apoyo Familiar con la familia participante, período durante el cual se espera cumplir con éxito con los objetivos y resultados de la intervención denominada "apoyo psicosocial a la familia".

Cabe señalar que esta fase de la intervención puede reducirse, en la medida que se alcancen los objetivos previstos en un tiempo menor, o bien ampliarse en caso de requerirse un mayor tiempo para el logro de los objetivos.

Todas las sesiones están estructuradas metodológicamente de la misma forma, variando solamente el tema central de cada una de ellas. En estas sesiones deberá trabajarse una o más categorías o dimensiones, de acuerdo a la motivación de la familia y al nivel de avance en el cumplimiento de los compromisos que se vayan acordando en los contratos que se suscriban.

Al igual que en las sesiones anteriores, si en el momento del desarrollo de la sesión está presente uno o más integrantes de la familia, además de la persona que la representa, es adecuado invitarlos a integrarse a las actividades que se lleven a cabo.

▣ **Primera Sesión: ¿Trabajemos juntos en la construcción del Puente?.**

El objetivo central de esta sesión es invitar a la familia a formar parte del Programa, cuya aceptación o rechazo es una decisión autónoma de la misma. Al Apoyo Familiar le ha sido asignada la familia por parte de la Unidad de Intervención Familiar y se le han entregado los antecedentes de los que se dispone de ella y su situación. Antes de concurrir a esta primera visita, se espera que el promotor haya estudiado detenidamente los antecedentes disponibles de la familia y preparado el contenido de la invitación que le hará a participar en el Programa, en la medida que es necesario determinar un tema específico a través del cual se contactará a la familia. Revisemos qué significa esto en concreto.

▣ **Segunda Sesión: Reconociendo a la familia. ¿Quiénes somos?**

La segunda sesión sólo se lleva a cabo con aquellas familias que aceptaron participar en el Programa. El objetivo central de esta sesión, es conocer la composición familiar y las características principales de cada uno de ellos, desde la perspectiva de la persona que representa a la familia en el Programa. Si en el momento del desarrollo de la sesión está presente uno o más integrantes de la familia, además de la persona que la representa, es adecuado invitarlos a integrarse a las actividades de esta sesión.

▣ **Tercera Sesión: Los pilares de la vida de la familia. Priorizando nuestras preocupaciones.**

El objetivo central de esta sesión es poner sobre la mesa las principales preocupaciones que la familia tiene y hacer un ejercicio de priorización de ellas, de manera de visualizar alternativas para enfrentarlas con éxito.

Cuarta Sesión: El capital de la familia. Ordenando la Bodega.

El sentido principal de esta sesión es que la familia reconozca sus haberes y comprenda que sobre la base de ellos es posible construir soluciones concretas a las dificultades que enfrentan.



### ▣ **Sesiones 5 A La 12: Trabajando en la construcción del Puente**

A partir de la sesión n° 5 y hasta la sesión n° 12, el objetivo central de ellas es revisar con detalle cada una de las dimensiones o categorías (los pilares de la vida de la familia) que el Programa ha definido. Se trata de trabajar en cada uno de estos temas, revisando la presencia o ausencia de las condiciones mínimas fijadas y suscribiendo contratos de trabajo conjunto que permitirán avanzar en el cumplimiento de las condiciones mínimas ausentes en la familia.

### ▣ **Sesión 13: Haciendo las terminaciones del Puente**

El objetivo central de esta sesión es recapitular el proceso de trabajo conjunto y preparar la última parte de esta fase de trabajo intensivo con la familia.

Es probable que en este momento la familia ya haya completado el puente, en el Tríptico del PUENTE Familiar, hasta la letra T, o estén muy próximos a hacerlo, lo que significa que se han ido cumpliendo los compromisos suscritos en los sucesivos contratos y se ha avanzado significativamente en el logro de las condiciones mínimas establecidas por el Programa para cada una de las categorías o dimensiones consideradas.

### ▣ **Sesión 14: Utilizando el Puente**

Esta sesión, corresponde a la última contemplada en esta fase la intervención y por lo tanto es una sesión de cierre.

El objetivo central de esta sesión es colaborar con la familia en la suscripción de un compromiso de continuar mejorando sus condiciones y calidad de vida de manera autónoma, utilizando la red local que se ha activado a su favor, en la medida que la requiera.

## **SEGUNDA FASE: ACOMPAÑAMIENTO, MONITOREO Y SEGUIMIENTO**

Esta fase de la intervención tiene como objetivo principal hacer un seguimiento del cumplimiento de las cláusulas del contrato familiar con el que culmina la primera fase del trabajo con la familia, al mismo tiempo que mantener un contacto periódico con ella en la medida que el Apoyo Familiar que ha trabajado con la familia es parte de la red de apoyo local de la que dispone la familia en razón de su participación activa en el Programa.

El trabajo de acompañamiento, monitoreo y seguimiento se desarrolla durante 18 meses, con una frecuencia de contacto decreciente, en el domicilio de la familia, tal como se señaló al inicio del documento. Si la intervención se desarrolló en la primera fase en los plazos previstos, entonces el seguimiento se llevará a cabo en el mes 8, 10 y 12 (contactos bimensuales) y luego en los meses 15, 18, 21 y 24 (contactos trimestrales). Es decir, se trata de siete (7) sesiones de trabajo, para concluir la intervención en el mes 24 con el egreso definitivo de la familia del Programa.

Esta fase de trabajo la realiza preferentemente el Apoyo Familiar que estuvo asignado a la familia en la primera fase de la intervención, en la medida que dicha persona mantenga su participación como Apoyo Familiar en la comuna de residencia de la familia. En el caso que la familia se haya cambiado de domicilio a otra comuna de la región o del país, la tarea de seguimiento deberá transferirse a la Unidad de Intervención Familiar de residencia de la familia. En el caso que el Apoyo Familiar asignado a la familia en la primera fase de la intervención haya concluido su trabajo en el Programa, el trabajo de seguimiento deberá asignarse a otro Apoyo Familiar de la comuna de residencia de la familia, de acuerdo a lo que determine el coordinador de la Unidad de Intervención Familiar correspondiente.

Las siete (7) sesiones de trabajo contempladas en esta etapa tienen el mismo formato y deberán centrarse en la revisión del estado de cumplimiento de cada uno de los compromisos que la familia suscribió en el Contrato Familiar.

Para desarrollar el trabajo en esta fase, el Apoyo Familiar que lo realice dispondrá de una ficha de seguimiento denominada **ACTA DE MONITOREO Y SEGUIMIENTO DEL CONTRATO FAMILIAR**, que contiene cada una de las cláusulas que la familia, a través de su representante frente al Programa, se comprometió a cumplir.

***Fuente: Programa Puente- Fosis***