

Como citar este artigo: Fank de Almeida, D; de Moraes Alves, J; & Freitas Pereira Coelho, K. Assistência Social: tensão entre as diretrizes dos organismos multilaterais e a perspectiva ampliada de Proteção Social. *Fronteiras* 15 (2): 99-111, agosto-diciembre 2020.

# Assistência Social: tensão entre as diretrizes dos organismos multilaterais e a perspectiva ampliada de Proteção Social

## Social Assistance: tension between the guidelines of multilateral organisms and the expanded perspective of social protection

Denise Maria Fank de Almeida<sup>1</sup>,  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0702-2088>

Jolinda de Moraes Alves<sup>2</sup>,  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7384-8921>

Kathiuscia Aparecida Freitas Pereira Coelho<sup>3</sup>  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1952-7633>

### Resumo

O presente artigo visa identificar características da Política de Assistência Social no Brasil demonstrando a tensão entre as diretrizes dos organismos multilaterais e as possibilidades de uma concepção ampliada de Proteção Social. Analisa as características dos serviços e programas dessa Política, utilizando a metodologia da pesquisa documental. Os resultados indicam que, apesar da Política de Assistência Social no Brasil expressar em seus documentos e normativas diretrizes destes organismos, concomitantemente, a execução dos serviços apresentam-se como possibilidades de ampliação da concepção de proteção social não contributiva, por meio de tensionamentos, principalmente, de agentes políticos, aqui em especial, o assistente social.

**Palavras Chaves:** política de assistência social, organismos multilaterais, proteção social.

### Abstract

This article aims to identify characteristics of the Social Assistance Policy in Brazil, demonstrating the tension between the guidelines of multilateral organizations and the possibilities of an expanded conception of Social Protection. It analyzes the characteristics of the services and programs of this Policy, using the documentary research methodology. The results indicate that, although the Social Assistance Policy in Brazil expresses in its documents and normative guidelines of these organizations, at the same time, the execution of services presents itself as possibilities for expanding the concept of non-contributory social protection, through tensioning, mainly, of political agents, here in particular, the social worker.

**Keywords:** Social Assistance Policy, Multilateral Organizations, Social Protection.

1 Graduada em Serviço Social, docente da Universidade Estadual de Londrina, PR, Brasil. E-mail: [denise.fank@uel.br](mailto:denise.fank@uel.br)

2 Graduada em Serviço Social, docente da Universidade Estadual de Londrina, PR, Brasil. Becaria de productividad del CNPq. E-mail: [jolinda@uel.br](mailto:jolinda@uel.br)

3 Graduada em Serviço Social, docente da Universidade Estadual de Londrina, PR, Brasil. E-mail: [kathiuscia@uel.br](mailto:kathiuscia@uel.br)

## Introdução

Partimos da compreensão de que as medidas socialmente protetivas são resultado de disputas travadas em espaços de conflitos e interesses antagonicos, diante da desigualdade característica do modo de produção capitalista. Proteção social, mais especificamente a não contributiva, no capitalismo, não significa igualdade de condições, satisfação de todas as necessidades sociais, universalidade de direitos e de acesso, mas melhoria nas condições de vida de parte da população, acesso básico a serviços e benefícios.

Em relação à proteção social não contributiva, de forma especial, os estados estabelecem suas políticas sociais, a partir de concepções ideopolíticas dos governantes que se alternam no poder. No Brasil assim como nos demais países, são elaboradas respostas à pobreza, em essência ou comumente oferecendo apenas alívio superficial, com perspectiva liberal, focados no mercado, tendo como principal referência teórica Amartya Sen<sup>4</sup>, consultor do Banco Mundial.

O objetivo deste artigo é demonstrar que a Política de Assistência Social no Brasil é exemplo de que, mesmo seguindo as orientações dos organismos multilaterais, focadas nas estratégias de ações de alívio à pobreza, onde o Estado não é o agente principal, mas as próprias comunidades é possível implantar, além das ações de combate à pobreza, uma perspectiva ampliada da proteção social. Ancoradas nas reflexões de Gramsci e Polantz, buscamos identificar como a atuação dos agentes políticos que tencionam o Estado, aqui os assistente sociais, corroboram com esta concepção ampliada por meio de uma intervenção crítica, autônoma, ética e politicamente comprometida com a classe trabalhadora e com as organizações populares de defesa de direitos,

pautada no projeto de profissão construído nos últimos quarenta anos, denominado Projeto Ético-Político.

Quanto à sua estrutura, o artigo se inicia com a abordagem do Estado enquanto garantidor da Proteção Social e a abordagem das influências dos organismos multilaterais, seguida das configurações do Estado brasileiro e da organização da política de Assistência Social no país, elencando suas principais características.

A análise demonstra que os serviços e programas adotam as perspectivas dos organismos multilaterais, mas indica, igualmente, as possibilidades de ampliação da noção de proteção social não contributiva o que reforça a compreensão de que existem elementos que tencionam a configuração, o conteúdo e o direcionamento das políticas sociais, incidindo na ação dos agentes<sup>5</sup> que operam, entre eles, o assistente social.

## 1. O Estado como garantidor de Proteção Social não contributiva e as influências dos Organismos Multilaterais

A pobreza aumenta em escala mundial, como resultado da acumulação capitalista, contudo é em regiões periféricas como a América Latina, que se expressam de forma mais dramática. A partir do direcionamento dos organismos multilaterais a CEPAL amplia o conceito de pobreza e incorpora novos elementos, pois entende que “a pobreza é mais que renda ou desenvolvimento humano inadequado; é também vulnerabilidade e falta de voz, poder e representação” (Banco Mundial 2000, p. 12). Dessa forma, incorpora uma visão multidimensional para além do aspecto econômico, ou seja, apropriam-se do conceito de pensadores como Amartya Sen, uma abordagem

4 Observando a fome que atingiu Bengala na Índia, em 1943, passou a dedicar-se sobre o tema da fome, questões de distribuição dos alimentos, razões econômicas da fome e da pobreza, a justiça, a desigualdade social, a ética e o desenvolvimento. Em 1993, contribuiu para a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Seus estudos sobre o tema da liberdade e desenvolvimento humano lhe renderam o Prêmio Nobel da Economia em 1998.

5 É importante esclarecer que, diversos agentes tencionam o Estado, internamente e/ou externamente, no entanto, neste artigo, daremos ênfase a atuação do assistente social.

adequada para não ter que tocar na discussão da real origem da desigualdade social<sup>6</sup>.

Prevalece na América Latina, provinda de países capitalistas centrais e dos organismos multilaterais a crença de que a desigualdade social é consequência natural da modernização e crescimento econômico e não como resultado da concentração de renda e riqueza em mãos de poucos, o que aponta para a necessidade da proteção social não contributiva.

Afirmar que o Estado seja garantidor de proteção social fundamenta-se nas contribuições teóricas de Gramsci (2001 e 2011), que amplia o conceito de Estado em relação aos demais autores de sua época, incorporando a compreensão de suas funções para além da dominação da classe dominante pela via da coerção. Na interpretação desse autor, o exercício do poder praticado pelo Estado é mediado pela conquista da hegemonia através da articulação orgânica de exercício de poder usando a coerção e o consentimento. O elemento fundamental na leitura de Gramsci é que o Estado é um campo de lutas de classes, ou seja, é o espaço em que ocorrem as disputas do poder, dependendo da autonomia relativa das estruturas e de como se colocam no interior do Estado as organizações de cada esfera.

Poulantzas (1985) compreende que o Estado, a partir da correlação de forças estabelecidas, precisa negociar as decisões, atender de certa forma as reivindicações da classe dominada, a partir da presença de forças populares e a sua capacidade de luta da classe. No capitalismo, o Estado precisa permanentemente desorganizar as massas populares, para se manter na relação com as classes sociais, isso será por meio da força e da coerção, mas também por meio de estratégias como pactos com frações da classe dominada e com a pequena burguesia.

Nos anos 2000, a direção político-ideológica neodesenvolvimentista foi a tendência globalizada nos países da América Latina, pautada pelos

ditames dos organismos multilaterais com foco no atendimento a pobreza. Os países se mantêm subdesenvolvidos, sem democratizar a propriedade, as riquezas, com as oportunidades também monopolizadas.

Um autor importante para a análise das estratégias mundiais de combate à pobreza é Amartya Sen, economista indiano que se tornou referência para o Banco Mundial, na elaboração de propostas de políticas de combate à pobreza para os países subdesenvolvidos e/ou periféricos. É colaborador central na construção do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH<sup>7</sup> do Programa das Nações Unidas de Desenvolvimento. Sen é uma das principais referências que fundamentam a política social para os organismos multilaterais, com a teoria do desenvolvimento humano, adotada pela maioria dos países subdesenvolvidos. Afirma, em seu livro *Desenvolvimento como liberdade* que a “pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda” (Sen 2000, p.109).

De acordo com Siqueira (2013, p. 128), para Sen, a igualdade está centrada no indivíduo, pois ele está naturalmente munido dos elementos necessários para agir de acordo com seus interesses e os da coletividade. Esse indivíduo está apto a evitar a pobreza, pois se torna agente de seu destino, pode agir como deseja, pode decidir onde trabalhar, o que consumir. O autor não discute as relações de produção na sociedade capitalista, a economia política, a apropriação do trabalho alheio como o elemento central para a causa da desigualdade, mas sim, a partir da “diversidade generalizada entre os seres humanos”, compreen-

6 Conforme a tradição marxista, entendemos que a real origem da desigualdade social se expressa nas contradições oriundas do modo de produção capitalista, a qual divide a sociedade em classes.

7 O IDH – Índice de Desenvolvimento Humano é uma medida comparativa de riqueza, alfabetização, educação, esperança de vida, natalidade e outros fatores para os diversos países do mundo. É um indicador que não se baseia em apenas um patamar, é uma medida do progresso humano e das diferentes estratégias, adotadas em escala nacional, para ascender ao bem-estar social. É usado para distinguir se o país é desenvolvido, em desenvolvimento ou subdesenvolvido, e para medir igualmente, o impacto de políticas econômicas na qualidade de vida. Desde 1990 é utilizado como índice estatístico comparativo nos relatórios anuais do PNUD e de outros órgãos internacionais.

dendo que a igualdade só se torna viável em termos individuais, desconsiderando os elementos básicos e deslocando-o das “reais relações que o tornam diferente”. Desta forma, Sen desconsidera a noção de que a pobreza é um dos aspectos relacionados à questão social, e que esta se funda no atual modo de produção, intrinsecamente relacionada às contradições entre as classes, por dividir os que detêm os meios de produção e os que vendem sua força de trabalho (Siqueira 2013, p. 128).

Em relação à ação do Estado, Sen defende que suas intervenções sejam pontuais para garantia de acesso a bem-estar. “É preciso lidar com os problemas de equidade, especialmente ao se tratar de graves privações e pobreza; nesse contexto, a intervenção social, incluindo o custeio governamental, pode ter um papel importante” (Sen 2000, p. 144).

De acordo com Siqueira (2013, p. 137), para Sen a pobreza é representada pelo fracasso dos sujeitos no mercado, desempoderamento, e pelos sentimentos decorrentes do fracasso, como apatia, autoestima baixa. Por esse motivo propõe um modelo de desenvolvimento em que o empoderamento das pessoas seja um dos elementos fundantes, como “meio e fim para a transformação das relações de poder existentes e superação do estado de pobreza”. Para o autor, o empoderamento é o desenvolvimento das capacidades individuais dos pobres e de suas organizações a fim de superar as fontes de privação de liberdades.

Discordamos dessa perspectiva, pois ela desconsidera o problema central, gerador da desigualdade social, que advém das contradições geradas pela relação entre capital e trabalho nesse modo de produção. O empoderamento individual não toca no problema central gerado por esse modo de produção: a desigualdade e a divisão da sociedade em classes.

## 2. O Estado brasileiro e a Política de Assistência Social

O Estado brasileiro historicamente se caracteriza por um conservadorismo sociocultural e políti-

co, patrimonialista, com mandonismo oligárquico (tradicional e moderno) e autoritário.

No processo de redemocratização, a Constituição Federal é aprovada em 1988, com a mobilização de partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais, organizações da sociedade civil, órgãos de representação de profissionais, como dos assistentes sociais, e a própria população, denominando-a como Constituição Cidadã. A Constituição estabelece, a seguridade social, composta pelas políticas de saúde, previdência e da Assistência Social, na qual a assistência social é considerada uma política pública, de responsabilidade do Estado e direito do cidadão.

Contudo, nos anos 1990, o país também inicia um processo de implementação da reforma do Estado, que ideologicamente caminha na perspectiva de um Estado mínimo (mínimo para o social e máximo para o capital), denominado ‘Estado social-liberal’<sup>8</sup>, que tinha entre outros, o objetivo integrar o Brasil à economia global, uma vez que era das economias mais fechadas do mundo capitalista (Fausto, 2012).

A política de Assistência Social só foi regulamentada em 1993, através da Lei Nº 8742/93, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, a qual além de definir princípios e diretrizes, cria bases para sua gestão em todo o território nacional. Isso significa que a proteção social passa a ser responsabilidade estatal e a transitar no campo dos direitos sociais.

Devido aos elevados índices de pobreza que marcaram a América Latina e os países em desenvolvimento, os Organismo Multilaterais questionam os governos desses países, em relação a eficácia das políticas públicas, em especial aquelas cujo alvo eram os pobres. A partir de então o BM é o órgão que estabelece as diretrizes aos países em desenvolvimento, com o argumento de que os governos são considerados ineficientes pelos mais variados motivos, desde corrupção à incapacidade administrativa e técnica. O Esta-

8 O Estado Liberal se caracteriza, principalmente, pela separação entre Estado e economia e tenta reduzir a política à chamada sociedade política, e despoliticar as relações econômicas e sociais (Toledo, In. Laurell, 1997).

do não será o agente principal, mas as próprias comunidades, através de um processo de empoderamento, em que as capacidades são valorizadas. Permanece a concepção de desarticulação da pobreza em relação à acumulação de riqueza e a “crença na força do comércio e na gestão capitalista como premissas da sua atuação programática para erradicar a pobreza” (Siqueira 2013, p. 121). Ainda de acordo com a autora, o BM pretende identificar, quantificar e qualificar os pobres, criando índices de medida, como o IDH.

No Brasil, no começo dos anos 2000, a partir do primeiro mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), eleito presidente do Brasil pelo Partido dos Trabalhadores, ocorre uma ampliação da proteção social. De 2003 a 2004, foi implantado o Programa Bolsa Família, que unificou os programas existentes desde 2001, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Vale Gás. Esse é um programa de transferência direta de renda às famílias em situação de extrema pobreza, que estabelece aos beneficiários o cumprimento de condicionalidades ou compromissos nas áreas da saúde, educação e com a assistência social<sup>9</sup>.

O governo de Lula abriu a negociação com os organismos, garantindo a possibilidade de uma política de proteção social não contributiva para além das diretrizes estabelecidas. É importante lembrar que a política de Assistência Social tem uma história de construção com participação e reivindicações da sociedade civil. “Os/as assistentes sociais foram os/as primeiros/as a se mobilizar em defesa da assistência social como direito” (CFESS 2011, p. 33). Tal participação se deu tanto pela articulação aos movimentos da classe trabalhadora, e em especial os/as usuários/as da assistência social, quanto no âmbito de gestão da política nacional aprovada em 2004, quando os profissionais se constituem como sujeitos individuais e coletivos na a construção e fortalecimento de espaços de representação e controle democrático.

Neste período, o Serviço Social já havia estabelecido seu compromisso com a classe trabalhadora, por meio da ruptura com o projeto conservador que sustentou a profissão até final da década de 1970. O amadurecimento teórico-metodológico e o fortalecimento da organização política da categoria foram elementos de destaque na luta pela política de assistência sócia como direito no Brasil. Como trabalhador das políticas sociais, o assistente social, na defesa de direitos sociais, constituiu-se um importante representante da política de assistência social, espaço sócio-ocupacional em expressiva expansão para a categoria nos últimos anos.

Outro marco legal fundamental ocorre em outubro de 2004 com a aprovação Política Nacional de Assistência Social – PNAS, expressando-se como um dos pilares do Sistema de Proteção Social brasileiro no âmbito da Seguridade Social. Reestruturar a assistência social na direção do Sistema Único de Assistência Social - SUAS requer ampliar e ressignificar o sistema descentralizado e participativo, com foco na família e no território, articulado em todo o território nacional. Para tanto, desenhou-se um sistema articulado e equilibrado entre gestão, financiamento e controle social para que fosse possível desenvolver essa política e torná-la exequível pelos estados e principalmente pelos municípios. A gestão proposta pauta-se por um pacto entre os diferentes níveis de governo.

Nesse sentido, aplica-se o conceito de “Estado Ampliado” apresentado por Gramsci, pois traz a compreensão de uma nova esfera pública, mais ampliada, com novos protagonistas políticos, fazendo com que as relações do Estado com a sociedade sejam complexas. Portanto, mesmo com a manutenção de um Estado com caráter classista, é possível incorporar algumas demandas das classes subalternas.

Com o SUAS, apesar da implementação de ações de alívio à pobreza, o governo também implantou políticas, serviços, planos, programas de proteção social não contributiva para atender a população, na perspectiva de cidadania, superando a perspectiva de atender a população mais pobre. Entretanto, isso se deu a partir de pressões e ar-

9 Foi criado pela Lei Nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004 e regulado pelo Decreto Nº 5.209 de 17 de setembro de 2004 (MDS, 2010).

ticulações de sujeitos coletivos, como movimentos sociais, partidos políticos, sindicatos, dentre outros.

### **3. As características da Política de Assistência Social no Brasil: tensionamentos entre as diretrizes do Banco Mundial e as possibilidades de ampliação da proteção social não contributiva.**

Os serviços e programas previstos na PNAS são executados, entre outros profissionais, por assistentes sociais. Essa profissão fundamenta-se em um arcabouço teórico para colocar em prática os seus princípios éticos, e ampliar o acesso aos direitos sociais, por meio dos serviços oferecidos à população usuária. De acordo com Raichelis, a implementação das políticas sociais é um jogo complexo de conflitos e tensões, que envolve diferentes protagonistas, interesses, projetos e estratégias, onde são requisitadas a presença e a intervenção de diferentes categorias profissionais” (Raichelis 2010, p. 755).

Apesar dos direcionamentos dos organismos multilaterais, é possível identificar, no âmbito do Estado, devido a sua natureza contraditória, um espaço de autonomia dos agentes que implementam as políticas sociais. Para Nogueira e Tumelero (2015), essa autonomia constitui-se em estratégias e instrumentos de gestão adotados para a operacionalização das políticas, configurando-se com distintos conteúdos políticos. Os agentes que atuam no âmbito do Estado não compõem uma homogeneidade, mas possuem vínculos com classes distintas e suas lutas, o que permite identificar possíveis alianças de forças políticas na constituição de projetos societários alternativos.

Ainda segundo as autoras, o trabalho na esfera dos serviços prestados no âmbito das políticas sociais possibilita ao seu agente um espaço de manobra, de autonomia a partir de suas respostas que atendem a uma ordem diferenciada de exigências. Suas respostas profissionais extrapolam o atendimento a normativas, mas abarcam o julgamento de situações específicas que reque-

rem escolhas, valores e critérios que expressam posicionamentos ético-políticos.

O assistente social, enquanto agente implementador estatal de serviços no campo das políticas sociais, dentro da particularidade que lhe é própria, firma-se pela via da competência teórica e metodológica que orienta sua ação interventiva. Resgata-se aqui a relevância da teoria e das possibilidades por ela informada no sentido mesmo de identificar ações estratégicas enquanto um prestador de serviço, alinhavando a direção política da ação. As competências teóricas, técnica e política devem estar interligadas, possibilitando os ajustes e adequações das políticas nacionais no plano local em decorrência da relativa autonomia característica dos serviços (Nogueira e Tumelero 2015, p. 221).

Para compreendermos o processo pelo qual a política de assistência social no Brasil se apropria dos direcionamentos dos organismos multilaterais e suas possibilidades de ampliação para além destes, analisamos cinco características identificadas nos serviços e programas da PAS no Brasil: a centralidade na família; a divisão de responsabilidade pública com as entidades não governamentais; o foco territorial na gestão dos serviços; a prevalência de políticas de preparo e inserção no mercado de trabalho, desenvolvimento local e sustentável, empreendedorismo, crédito popular; e a centralidade da proteção social não produtiva nos Programas de transferência de renda. Nesta análise, destacamos que, apesar destas características constituírem-se direcionamentos políticos dos organismos multilaterais, são, da mesma forma, espaços e possibilidades de ampliação desta concepção.

A primeira característica é a centralidade da família nos programas ofertados. É possível verificar no Brasil a proteção social não contributiva tem foco na família como a unidade de intervenção, “espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida” (PNAS 2005, p. 41). Historicamente, a família tem sido definida a partir de suas funções políticas, econômicas, culturais, de reprodução social e biológica.

No Brasil, o principal serviço que atende a família é o PAIF, na proteção social básica, através do trabalho de uma equipe composta por profissionais (assistentes sociais, psicólogos, dentre outros), que atuam nos CRAS – Centros de Referência de Assistência Social. Esses profissionais devem oferecer um conjunto de procedimentos e ações com o objetivo de contribuir para a convivência, o reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social das famílias. Esse trabalho deve estimular as potencialidades das famílias e da comunidade, além de promover espaços coletivos de escuta e troca de vivências para seu fortalecimento. O serviço PAEFI da proteção social especial também tem foco na família, entretanto, é destinado a atender ao público que passa por alguma ameaça ou violação de direitos e que esteja em situação de risco pessoal ou social.

O trabalho com as famílias é de fato uma das características nos modelos de proteção social não contributivos. A incorporação da família como foco das políticas públicas faz-se de forma bastante tensionada entre propostas distintas<sup>10</sup>, que, por sua vez, também estão vinculadas a projetos distintos, em termos de proteção social, ideológico e societário. Identificamos duas grandes tendências. A primeira é a “protetiva”, que defende que a capacidade de cuidados e proteção da própria família está diretamente relacionada à proteção que lhe é garantida através das políticas públicas. Família é a instância a ser cuidada e protegida, entretanto há responsabilidade pública nesse cuidado. A segunda tendência é a denominada familista, trazendo a centralidade da família, com destaque para a capacidade de cuidado e proteção, na qual ela própria deve assumir a principal responsabilidade de seu bem-estar, tendo, enquanto canal natural de proteção social, o Estado, o mercado e organizações da sociedade civil.

10 Para maiores detalhes consultar: MIOTO, Regina Célia Tamaso. Família e políticas sociais. In: M. A. SALES, M. C. de MATOS, M. C. LEAL, (Org.) *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez, 2008. p. 43-59. PEREIRA, Potyara Amazoneida P. *Política Social: temas e questões*. São Paulo: Cortez, 2008.

A segunda característica refere-se ao caráter público da proteção social não contributiva. Constatou-se que os programas e serviços são ofertados de forma articulada entre organismos governamentais e não governamentais, entretanto a oferta é gratuita, caracterizando-se sua natureza pública.

Segundo Pereira (2008, p. 201-202), o modelo protetivo pluralista pauta-se pela redução protetiva do Estado, à medida que a gestão do bem-estar passa a ser subsidiada pelo Estado, mas não necessariamente executada. No caso específico da assistência social, no Brasil a gestão dos serviços socioassistenciais é ofertada em parceria com a rede socioassistencial, ONGs, OSs, de forma compartilhada, co-financiadas pelo Estado e executadas em parceria com essas entidades. Ocorre, portanto, uma divisão de responsabilidades entre quatro setores: o Estado, identificado como o oficial; o mercado, como o setor comercial; as organizações sociais não governamentais e sem fins lucrativos, como o setor voluntário; a família, a vizinhança, grupo de amigos próximo como o setor informal.

Costa, ao analisar a direção política das reformas do Estado no Brasil a partir dos anos 1990, estimulada pelos organismos multilaterais, apresenta os objetivos do governo: “cortes nos benefícios sociais, programas de privatizações, políticas liberalizantes voltadas para o mercado, desregulamentação do mercado de trabalho, com a modificação das leis trabalhistas e previdenciária” (Costa 2000, p. 53). A autora apresenta ainda que, no Plano Diretor do Governo FHC de 1995, é apresentada a proposta em relação à área social, com um tom privatizante, ficando claro que o Estado deve “subsidiar” a área social, apresentando um caráter conservador e limitado. Assim, a nova estrutura de organização do Estado brasileiro, aprovada no Plano Diretor, insere a Assistência Social, juntamente com educação e saúde no setor dos serviços não exclusivos, que “corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas” (Costa 2000, p. 69-70).

O foco na gestão territorial é a terceira característica da política de Assistência Social. Na atua-

lidade, o debate em torno da gestão de políticas públicas sempre envolve também a questão do território, que pode ser dimensionado numa perspectiva tanto de ampliação como de restrição da responsabilidade pública.

Para Koga (2011, p. 33), território representa o “chão do exercício da cidadania...vida ativa... onde se concretizam as relações sociais, de vizinhança e solidariedade, as relações de poder”. O lugar é determinante, por ser um espaço vivido, de experiências, de disputas de poder e projetos. Nele é que as desigualdades sociais de fato se evidenciam, por isso é necessário o poder público estar atento às especificidades de cada território para poder propor ações que atendam as necessidades da população.

A proteção social não contributiva tem o território como eixo de gestão. Primeiro, numa perspectiva de descentralização política administrativa, os estados e municípios, são chamados a co-gestão e a executar os serviços. Entretanto também tem autonomia para a oferta de serviços de acordo com suas realidades específicas. Segundo compreender que a prestação de serviços e programas nos territórios facilita o acesso à população e leva em consideração suas necessidades. Um terceiro aspecto é facilitar a articulação interinstitucional, proporcionando a integração das políticas nos territórios. No sentido de atender a população que está nos diferentes territórios, os serviços socioassistenciais também são levados a eles como porta de entrada à política de proteção social não contributiva, através dos CRAS. Programas de transferência de renda e serviços são ofertados às famílias nos territórios. Avaliamos esse aspecto como positivo, compreendemos que a população é atendida de forma mais ampliada pelo Estado, sendo observadas suas reais demandas e necessidades, primeiro passo sob essa perspectiva, há a possibilidade de usar esse espaço que apresenta contradições e determinações sociais na perspectiva de disputas.

As pessoas que residem nesses territórios expressam a desigualdade em relação a moradores de outras regiões nas cidades, apresentando alguns indicadores como baixo rendimento familiar, informalidade no trabalho, desemprego, bai-

xa escolarização, precariedade nas condições de moradia, sem acesso a saneamento básico, água tratada, entre outros tantos fatores. A questão urbana é expressão da questão social. Assim, a vulnerabilidade e o risco social podem mascarar as verdadeiras origens da desigualdade nesse modo de produção. O território é a materialização das condições em que vive a classe trabalhadora, explorada em todos os sentidos.

A partir da complexidade dessa questão, verificamos que muitas vezes o enfoque no território traduz-se numa leitura simplista, apenas atrelando-o à dimensão da gestão pública em relação às políticas sociais, reafirmando a perspectiva neoliberal de seletividade, focalização no público em situação de ‘vulnerabilidade e risco social’, com o intuito de responder rapidamente, paliativamente o controle da extrema pobreza, ‘potencializando os indivíduos’, ou seja, responsabilizando-os.

O debate e a ação profissional precisam ser politizados, pois há nesses espaços territorializados a possibilidade de ser trabalhada a noção de universalidade, do caráter público, coletivo, de serem pautas as relações entre capital e trabalho, entre sociedade civil e Estado, entre tantas outras, na busca de construção de estratégias para a inclusão não só na agenda pública, mas objetivando principalmente a organização de movimentos sociais e da classe trabalhadora.

As políticas públicas, em especial a de proteção social não contributiva, ao invés de individualizar, focar o território, precisa vinculá-lo à totalidade da sociedade, compreender as determinações sociais em curso. O território é o lugar onde se expressam as mediações históricas, econômicas, políticas, portanto trabalhar a questão social num movimento do particular para o universal é uma estratégia de resistência urgente.

Uma quarta característica refere-se aos programas cujo foco é a preparação para o mercado de trabalho e que oferecem capacitação, formação para pessoas desempregadas; incentivo a projetos para grupos de pessoas, ou cooperativas, com oportunidade de renda; microcrédito; assessoria e subsídios; oferta de espaços para comercialização dos produtos. Essas são alternativas indica-



das pelos organismos multilaterais para a superação da pobreza, com o discurso de que também podem inserir os países periféricos no mundo globalizado.

De acordo com Sen (2000), os governos precisam ofertar políticas de desenvolvimento social e humano, sem mexer na distribuição de renda entre as classes sociais, para tanto precisa oferecer oportunidades sociais por meio de políticas públicas focalizadas, para segmentos populacionais que de fato necessitem, oportunizando uma renda aos indivíduos. Nesse sentido, os governos investem na capacitação e formação, para que as pessoas possam individualmente buscar alternativas fora do mercado formal de trabalho.

De acordo com Pereira e Siqueira (2014), após os anos 2000, foi se estabelecendo um novo modelo de regulação estatal de políticas sociais, que busca consolidar nova racionalidade redistributiva, fundada no compromisso obrigatório dos cidadãos de se subordinarem às medidas de ativação de emprego para a inserção e a integração no mercado de trabalho, como contrapartida de acesso à proteção social. Muitas vezes essa é a única forma de se integrar em atividade produtiva, entretanto sem nenhum direito trabalhista. Essa é uma proposta moralista de ativar os pobres para o mercado de trabalho, pauta-se por um novo padrão produtivo amplamente desfavorável aos trabalhadores, que torna compulsório aceitar qualquer emprego, mesmo que indigno, mal remunerado e precário em troca do direito à sobrevivência.

Silva, Yasbek e Couto (2016, p. 101) afirmam que a inserção no emprego e o desempenho profissional são deslocados da responsabilidade das estruturas para o indivíduo. Assim a educação passa a ter um valor econômico, entendida como potencializadora de capacidades de trabalho e produção. Nessa perspectiva, o investimento em capital humano passa a ser rentável para o desenvolvimento econômico, “um acréscimo marginal de instrução, treinamento e educação, corresponde a um acréscimo marginal de capacidades de produção”.

O grande problema na oferta desses programas ou serviços é a ‘tentativa’ de solução de uma questão, que não é solucionável da forma que é proposta. As ações para promover o alívio da pobreza se tornam o foco dos organismos multilaterais, que propõem reformas para os Estados, que, para atender as novas regras no setor financeiro, reformulam ações diante dos sistemas de proteção social e das relações de trabalho. Há a compreensão de que a pobreza é gerada pelo fracasso dos sujeitos no mercado. Por esse motivo propõe um modelo de desenvolvimento em que o empoderamento das pessoas seja um dos elementos fundantes. Fica evidente que a causa estrutural da pobreza de fato não é levada em consideração. A indicação dos organismos multilaterais para os governos é que estes devem propor políticas residuais, focalizadas na população mais vulnerável.

Há uma concepção de que, se o Estado oferecer instruções, capacitações, formações aos indivíduos, estes conseguirão por conta própria se (re) inserir no mercado de trabalho, garantir renda para subsistência de sua família. O que não ocorre efetivamente. O foco está nas ações de investimento no capital humano, bem como em ações de alívio imediato da pobreza. Neste sentido, podemos assim afirmar que, o Brasil segue as orientações dos organismos multilaterais no que se refere ao incentivo e ao desenvolvimento de ações na perspectiva do desenvolvimento econômico, que são atrelados aos conceitos de desenvolvimento local e sustentável, empreendedorismo, capacitação para o trabalho.

Enquadra-se agora a quinta característica: a centralidade da proteção social não contributiva nos Programas de transferência de renda. Segundo Silva (2014, p.110), com o agravamento da questão social nos anos de 1990, a partir da “ideia do neodesenvolvimentismo que busca na conjuntura econômica e política os eixos impulsionadores do surgimento e desenvolvimento dos PTRC na América Latina”, os países os adotam como estratégia de combate à pobreza.

Os benefícios monetários e os serviços que estão atrelados a esses representam ações centrais dos governos para o atendimento de necessidades

imediatas e de superação da pobreza de indivíduos e famílias considerados em ‘situação de vulnerabilidade e risco social’. Primeiro, pela questão de repasse de recurso financeiro aos beneficiários, que possibilita acesso a alimentos, ou gêneros de necessidade básica. Entendemos que os valores repassados são ínfimos, entretanto corroboram a sobrevivência imediata de muitas pessoas. Mais uma estratégia econômica, pois esse recurso financeiro volta ao mercado em forma de consumo.

De acordo com Silva, Yasbek e Couto (2016), os PTRC do Brasil evidenciam como principal referência a teoria de pobreza de Amartya Sen, que é baseada nas capacidades, oportunidades e liberdades dos indivíduos. Por esse motivo os programas oferecem medidas complementares, que, através das condicionalidades, os beneficiários precisam acessar. Estas devem ser disponibilizadas pelo poder público, por meio de articulações com outros ministérios para oferta de serviços à população nas áreas de educação, saúde, habitação, agricultura familiar, capacitação profissional e outros que possam habilitar as famílias para (re)inclusão.

As autoras enfatizam que tal entendimento da “visão renovada do social” reafirma a ideia de que a inversão nas capacidades do indivíduo é a condição para aumentar a produtividade e, como consequência, o nível de bem-estar deles e de suas famílias será elevado. Isso quer dizer que essa seria a “única forma de eliminar a pobreza de modo sustentável e elevar a produtividade desenvolvendo o incremento de recursos aos pobres de maneira a maximizar as oportunidades geradoras de capacidades”, essa seria a maneira de satisfazer as necessidades básicas e estimular as capacidades (Silva, Yasbek e Couto 2016, p. 99).

Entretanto sabemos que os programas de Transferência de Renda e suas variadas modalidades de benefícios e ações complementares são incapazes de reverter a situação de pobreza da população, que é uma questão estrutural e conjuntural dos países. Caracterizam-se em programas compensatórios, pontuais, seletivos, que têm a função de aliviar os efeitos sociais e econômicos devastadores impetrados pelas políticas econômicas dos

países, e que geram sempre mais desigualdade social.

No Brasil, há a oferta de serviços e programas que extrapolam essas orientações, demonstrando a concepção ampliada de proteção, demonstrando esforços em ir além do que ficou determinado pelas forças externas. Ainda que com a prevalência da concepção neoliberal de política social, conjugada com políticas paliativas focalizadas no controle da pobreza, foram implantados serviços, programas de proteção social não contributiva para atender algumas das demandas sociais, principalmente aos segmentos sociais que são diretamente afetados pelo modo de funcionar desta sociedade capitalista, e que estão excluídos do mercado de trabalho. Tratam-se de segmentos populacionais específicos, ou com demandas específicas, como pessoas com deficiência, idosos, crianças e adolescentes muitas vezes vítimas de violência, ou para indivíduos que, por alguma contingência social, como estar ou morar na rua, pessoas vítima de violência, ou até mesmo adolescentes em cumprimento de medidas, oferta de acolhimento institucional para segmentos e situações diferenciadas.

Constata-se que muito embora a oferta de serviços e programas se dê em parceria com organizações da sociedade civil organizada (realidade histórica), há o atendimento às demandas do público sobrando do exército industrial de reserva, realizando abordagens às pessoas em situação de rua, realizando atendimentos e encaminhamento em articulação com outras áreas e políticas sociais para atender as demandas advindas dessa população; realiza atendimento institucional e domiciliar a pessoas com deficiência, idosos e crianças, que em algumas situações também são vítimas de violência. Presta serviços a adolescentes em cumprimento de medidas, entendendo que, embora caiba à justiça o atendimento numa perspectiva diferenciada, socioeducativa, isso não seria realizado por aquela área; realiza atendimento institucional a vítimas de violência, com abrigo em situações necessárias, além de serviços jurídicos, orientações e encaminhamentos necessários; oferecem programas e serviços de orientação e informações à população

numa perspectiva de ampliar acesso a serviços de outras políticas públicas quando necessário, e concessão de benefícios.

Outro aspecto importante a destacar é que, mesmo nos serviços socioeducativos em que a família tem a centralidade, e que, a partir das orientações dos organismos multilaterais, objetiva-se a capacitação do capital humano, não podemos afirmar que não tenha implícita nas ações das equipes profissionais que as atendem, de fato, a perspectiva da proteção e do cuidado mesmo quando a intenção do Estado seja claramente a de controle. Há compromisso ético na atuação profissional e, a partir da avaliação crítica dos sujeitos, coloca-se em prática a disputa de projetos distintos. O que diferencia ideologicamente, mas também objetivamente, a forma de 'cuidar' dessas famílias. Há implicitamente nos serviços e programas perspectivas e ações contraditórias, é justamente nesse movimento que se efetiva o espaço do possível, das disputas ideológicas de projetos distintos.

Através do trabalho técnico realizado, em sua maioria pelos assistentes sociais, o Estado restitui direitos já retirados, incentivando que as próprias famílias busquem, cumpram seu protagonismo. Entretanto, ao mesmo tempo, são identificadas necessidades concretas, o que dá sentido à prática profissional, quando se estabelece a possibilidade de uma intervenção ética e responsável de compromisso com a família, independente da direção do Estado. Materializa-se mais uma vez, um movimento de contradição, de possibilidades criadas pelo profissional, atuar no espaço do possível.

O trabalho profissional, na perspectiva do projeto ético-político, exige um sujeito profissional qualificado capaz de realizar um trabalho complexo, social e coletivo, que tenha competência para propor, negociar com os empregadores privados ou públicos, defender projetos que ampliem direitos das classes subalternas, seu campo de trabalho e sua autonomia técnica, atribuições e prerrogativas profissionais (Raichelis 2011, p. 427-428).

Como reforça a autora, o assistente social deve superar a mera realização de rotinas institucio-

nais, muitas vezes determinadas por cartinhas pautadas no direcionamento dos organismos multilaterais ou o simples cumprimento de tarefas burocráticas. Exige-se do assistente social a capacidade de apreender criticamente a realidade social, as correlações de forças, as reais determinações da pobreza e da desigualdade social a fim de possibilitar a construção de estratégias coletivas e de alianças políticas que possam reforçar direitos e ampliar o protagonismo das classes subalternas na esfera das políticas sociais.

### Considerações finais

Temos clareza de que a Política Social é em sua essência contraditória, ao mesmo tempo em que é uma estratégia do capital para manter a exploração, por outro lado não se pode negar sua fundamental importância para a sobrevivência da classe trabalhadora, principalmente daqueles segmentos que, pelas condições de vida e contingências, dependem totalmente das políticas sociais. A partir do Estado de Bem-Estar Social, houve melhorias nas condições básicas na vida da classe trabalhadora. Entretanto, manter a mobilização política na atualidade para o enfrentamento das desigualdades sociais não tem sido processo simples diante da complexidade da questão social, da desmobilização dos movimentos sociais. Sabemos ainda que, no modo de produção capitalista, os direitos não serão atendidos numa perspectiva universal, entretanto, quanto maior for a oferta para a cobertura da demanda, e quanto melhor for a qualidade dos serviços, maior será o alcance da política pública e o número de pessoas atendidas nos direitos mínimos básicos.

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 representou um importante marco na luta por direitos sociais, mas as reformas operadas pelo Estado, pautadas pelos organismos multilaterais, a partir da década de 1990 representaram reais ameaças para a efetivação da concepção ampla de proteção social no Brasil.

Entendemos as políticas sociais como espaços de enfrentamento e disputas de projetos, ou seja, garantir as reivindicações das frações de classes menos favorecidas economicamente na agenda

pública e na oferta de serviços exige articulação e luta.

A implementação das políticas sociais é um campo de tensões e enfrentamentos que envolvem atores sociais, agentes políticos, projetos e estratégias a qual são requisitadas a presença de diversas categorias, entre elas os assistentes sociais. Como nos lembra Yamamoto (2011), responder a estas demandas exigirá do profissional do Serviço Social uma consistente formação teórico-metodológica que permita decifrar a complexidade da vida social, bem como competência técnico-política que contribua na formulação de respostas precisas ao que fazer, como e porque fazer.

## Bibliografia

- Banco Mundial (2000). Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1999/2000: no limiar do século XXI. Washington, DC.
- Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil 1988 (2016). Com alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão n 1 a 6, pelas Emendas Constitucionais n 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo n 186/2008. Brasília: Senado federal.
- Brasil. Resolução CNAS Nº 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social - PNAS. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 22 out. 2005.
- Brasil. Resolução CNAS Nº 109 de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 25 nov. 2009: 82. Seção 1.
- Brasil. Lei Nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004 e regulado pelo Decreto Nº 5.209 de 17 de setembro de 2004 (MDS, 2010).
- Brasil. Lei 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei Nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 7 jul.
- CFESS (2011). Conselho Federal de Serviço Social. Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social. Série Trabalho e Projeto Profissional nas Políticas Sociais – 1. Brasília – DF. Acesso em: [http://www.cfess.org.br/arquivos/Cartilha\\_CFESS\\_Final\\_Grafica.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/Cartilha_CFESS_Final_Grafica.pdf)
- CEPAL (2014). Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. Panorama social da América Latina. Santiago: Nações Unidas, COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37706/1/S1420848\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37706/1/S1420848_pt.pdf)>. Acesso em: 02 out. 2018.
- Costa, L. C. (2000). *O governo FHC e a reforma do Estado Brasileiro*. Pesquisa & debate, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 49-79, 2000. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/viewFile/11922/8632>>. Acesso em: 31 ago. 2018.
- Fausto, B. (2012). *História do Brasil*. 14. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. (Didática, 1)
- Gramsci, A. (2011). *Cadernos do Cárcere*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 3.
- \_\_\_\_\_. (2001) *Cadernos do Cárcere*. 2. ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 2.
- Iamamoto, M.V. (2011). *Renovação e conservadorismo no serviço social: ensaios críticos*. 11. ed. São Paulo: Cortez.
- Koga, D. (2011). *Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos*. 2. ed. São Paulo: Cortez.
- Mioto, Regina Célia Tamasso. *Família e políticas sociais*. In: M. A. Sales, M. C. de Matos, M. C. Leal, (Org.) Política social, família e juventude: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2008: 43-59
- Nogueira, V. M. R.; Tumeleiro, S. M. (2015). *A relativa autonomia do assistente social na implementação das políticas sociais: elementos explicativos*. In: O Social em Questão. Rio de Janeiro: PUCRJ, p. 205 – 220. Disponível em: [http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_34\\_9\\_Nogueira\\_Tumeleiro.pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_34_9_Nogueira_Tumeleiro.pdf).
- Pereira, P. A. (2008). *Política Social: temas e questões*. São Paulo: Cortez.

- Pereira, P. A.; Siqueira, M. C. A. (2014). *Política social e direitos humanos sob o jugo imperial dos Estados Unidos. Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 119: 446-467, jul./set.
- Poulantzas, N. (1985). *O Estado, o poder, o socialismo*. Tradução de Rita Lima. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal.
- Raichelis, R. (2011). *O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos*. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 107: 420-437, jul./set.
- Sen, A. K. (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras.
- Silva, M. O. S.; Yasbek, M. C.; Couto, B. R. (2016). *Pobreza como categoria teórica e análise das matrizes que fundamentam o desenho e implementação dos PTRC*. In: Silva, M. O.S. (Coord.). O mito e a realidade no enfrentamento à pobreza na América Latina: estudo comparado de programas de transferência de renda no Brasil, Argentina e Uruguai. – São Paulo: Cortez: 91-118.
- Silva, M. O. S. (2014). *Caracterização e problematização dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) na América Latina e Caribe*. In: SILVA, M. O. S. (Org.). Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe. São Paulo: Cortez, v. 1: 85-234.
- Siqueira, L. (2013). *Pobreza e serviço social: diferentes concepções e compromissos políticos*. São Paulo: Cortez.
- Soto, S. F.; Lima, V. F. S. A.; Tripiana, J. D. (2016). *Transformações do sistema de proteção social no contexto latino-americano e antecedentes políticos e institucionais dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC)*. In: Silva, M. O.S. (Coord.). O mito e a realidade no enfrentamento à pobreza na América Latina: estudo comparado de programas de transferência de renda no Brasil, Argentina e Uruguai. São Paulo: Cortez: 47-89.
- Toledo, E. G. (1997). *Neoliberalismo e Estado*. In: Laurell, Asa C. (org). Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo. 2 ed. São Paulo: Cortez.