



**V CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
VI SEMINÁRIO NACIONAL DE TERROTÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
V CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

(Política social, seguridade social e proteção ao trabalho)

Assistência social, programas de transferência de renda e o sistema de proteção social no Brasil

Suzane Rodrigues da Silva¹

Resumo: A problemática deste artigo trata do conservadorismo que perpassa a assistência social e os programas de transferência de renda. Possui como objetivo geral analisar a constituição da política de assistência social e dos programas de transferência de renda no âmbito do sistema de proteção social brasileiro. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica de abordagem qualitativa, cujo método é o materialismo histórico dialético. Como um dos resultados aponta-se a necessidade de adesão de um projeto ético político comprometido com a superação do atual estado de coisas, visando a construção de caminhos que evitem a negação de direitos ou a conformação as reformas.

Palavras-chave: sistema de proteção social; política de assistência social; programas de transferência de renda.

Abstract: The problem of this article deals with the conservatism that permeates social assistance and income transfer programs. Its general objective is to analyze the constitution of social assistance policy and income transfer programs within the scope of the Brazilian social protection system. This is a bibliographical research with a qualitative approach, whose method is dialectical historical materialism. One of the results highlights the need to adhere to an ethical political project committed to overcoming the current state of affairs, aiming to build paths that avoid the denial of rights or compliance with reforms.

Keywords: social protection system; social assistance policy; income transfer programs.

1 INTRODUÇÃO

A proteção social diz respeito a um conjunto de mecanismos e instituições, criados pela sociedade e regulamentados posteriormente pelo Estado, para proteger parte ou a totalidade de seus membros. Nesse sentido a mesma engloba tanto a dimensão individual quanto a coletiva, apontando para as condições objetivas na qual se vive o cidadão e a coletividade na qual ele faz parte.

A proteção social está para além da política de assistência social, porém nesse artigo se deu ênfase a essa política e aos programas de transferência de renda de caráter

¹ Estudante, UFMA, doutoranda em políticas públicas, suzane-r.s@live.com



não contributivo, tendo em vista a centralidade que a mesma tem assumido nos últimos anos no âmbito do sistema de seguridade social.

Sendo assim esse artigo encontra-se dividido em 3 partes para além da introdução e conclusão, em um primeiro momento se discute a constituição do sistema de proteção social ao longo da história, e posteriormente se aponta as particularidades de sua constituição no Brasil.

No segundo momento, se traz o processo histórico de constituição da política de assistência social, enquanto política pública partícipe do sistema de proteção social brasileiro, reconhecida enquanto direito constitucionalmente, em um contexto cuja concepção dominante entre os movimentos sociais de esquerda, apontava para a ruptura com a lógica assistencialista e focalizada, que marcou e tem marcado historicamente o sistema de proteção social e as políticas, programas e serviços sociais que o compõe. Contudo, a política em referência tem sido atravessada pela lógica burguesa que a coloca como principal instrumento de enfrentamento a pobreza relativa, como se a mesma por si só fosse solucioná-la. Todavia, isso é reflexo da desresponsabilização do estado ante a sociedade em relação à proteção social, que passou a defender táticas de inclusão, sem referência ao trabalho.

No terceiro momento se buscou realizar a discussão sobre a maneira como a proteção social vem sendo construída no Brasil, através dos investimentos nos programas de transferência de renda. No íntere dos programas de transferência de renda despontaram duas lógicas que os caracterizaram ao longo dos anos no contexto brasileiro, a saber, a lógica do favor e a lógica do direito, estes programas apresentaram um andamento que foi resumido em cinco períodos, no qual é possível se observar a forma como as lógicas supracitadas se mesclaram e se diferenciaram.

Por último importa pontuar, que este trabalho possui como objetivo geral analisar a constituição histórica da política de assistência social e dos programas de transferência de renda no âmbito do sistema de proteção social brasileiro. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica de abordagem qualitativa, cujo método utilizado foi o materialismo histórico dialético, nesse sentido a base teórica para compreensão do objeto aqui analisado foram obras de autores marxistas, que buscaram compreender a luz de Marx as particularidades assumidas pelo sistema de proteção social no Brasil, bem como as especificidades assumidas pela política de assistência social e dos programas de transferência de renda. Sendo assim se partiu dos seguintes autores (GIOVANNI, 1998); (RAICHELIS, 2007); (SILVA; YAZBECK; GIOVANNI, 2008) para tratar das categorias: sistema de proteção social, política de assistência social e programas de transferência de renda.



Nesse sentido, importa desenvolver debate introdutório sobre a constituição do sistema de proteção social ao longo da história, chamando atenção posteriormente para o caso brasileiro.

2 SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL: UMA INTRODUÇÃO CONCEITUAL

Em um primeiro momento é importante pontuar que desde que se tem registros, não existe nenhuma sociedade que não tenha desenvolvido alguma forma de sistema de proteção social, algumas o fizeram de forma mais rústica outras de forma mais desenvolvida, o certo é que ao longo da história todas demonstraram alguma forma de solidariedade social, variando apenas as formas de alocação de um grupo social para outro, segundo conceitos históricos e culturais (GIOVANNI, 1998).

Entende-se como sistemas de proteção social os mecanismos criados pela sociedade para proteger parte ou a totalidade de seus membros. Tais sistemas são criados a partir das necessidades decorrentes das circunstâncias da vida, a exemplo, de doenças, velhice, acidentes, privações de diversas ordens, entre outros aspectos (GIOVANNI, 1998).

Os sistemas de proteção social que ganharam maior visibilidade, foram aqueles desenvolvidos na Europa no século XX, que abriram caminho para a construção dos sistemas de seguridade social, que hoje se fazem presentes – com diferentes configurações - em todas as sociedades do globo, e o que todos esses sistemas de seguridade tem em comum, é que eles são geridos pelo Estado (GIOVANNI, 1998).

Os recursos angariados pelo Estado para gerir tais sistemas, advêm de relações macropolíticas travadas no plano do poder público, englobando as instituições estatais, a exemplo, do governo e do parlamento, bem como instituições sociais, a exemplo, das classes sociais, partidos, sindicatos entre outros. Nesse sentido, a ação do Estado voltada a área da proteção social, é reconhecida e legitimada socialmente, e materializada na forma de políticas de caráter social (GIOVANNI, 1998).

Importa ressaltar que essas políticas sociais não são perpassadas por relações harmônicas entre as forças sociais que as constituem, nem correspondem a uma relação orgânica e direta entre meios e fins, mas a um campo perpassado por conflitos e processos complexos permeados por incertezas (GIOVANNI, 1998).

Sendo assim o campo das políticas é constituído por relações de trocas e interpenetrações. Nesse sentido, embora a função de proteção social assumida pelo Estado, se institucionalize como função do poder público, ela não exclui a existência de ações de proteção social de naturezas diferentes, como aquelas ligadas ao âmbito privado, que



viabilizam garantias semelhantes aquelas de natureza pública, porém geralmente solidificadas em bases de caráter mercantil ou tradicional, a exemplo, daquelas realizadas pelas igrejas, famílias, empresas, patronatos de serviços, cooperativas entre outras (GIOVANNI, 1998).

Sendo assim, pode-se dizer que nas sociedades modernas os sistemas públicos de proteção social convivem com sistemas de outras naturezas, que se fundam em diferentes níveis de mercantilização, e que estabelecem seu campo de atuação nas fronteiras dos sistemas oficiais, de forma complementar ou coordenada em diferentes níveis de interação (GIOVANNI, 1998).

A forma que cada sistema de proteção social pode assumir em cada nação, depende de alguns fatores, a saber: “da centralidade ou fragmentação institucional, participação do Estado ou do setor privado quanto a uma substantiva ou residual e mesmo a uma generosidade das prestações” (GIOVANNI, 1998, p. 14).

Na América Latina o Brasil foi um dos primeiros países a implementar um conjunto de instituições no âmbito da proteção social reguladas pelo Estado, sua gênese remonta a década de 1920, e a iniciativa de implementar tais instituições adveio das pressões exercidas principalmente pela classe operária, em um contexto de industrialização dependente do sistema internacional. Importa ressaltar, que desde a sua origem, o sistema de proteção social brasileiro trouxe consigo marcas de fragmentação, seletividade e focalização nas demandas advindas dos segmentos sociais em condição de pobreza/extrema pobreza (RAICHELIS, 2007).

Em consonância a isso entre 1945 a 1964, o sistema de proteção social brasileiro tem sua expansão embasada nos marcos que caracterizam as políticas sociais públicas ao longo da história, a saber: “seletividade (no plano dos beneficiários), heterogeneidade (no plano dos benefícios) e fragmentação (no plano institucional e financeiro)” (RAICHELIS, 2007, p. 93).

Esses mesmos aspectos marcaram o período compreendido entre 1970 e 1980, década na qual se solidificou o núcleo duro do sistema de proteção social no Brasil, contexto marcado pelo autoritarismo e tecnificação da questão social, acrescentando-se ainda que nesse período os programas e serviços sociais tinham sua dinâmica de funcionamento voltados para a compensação da repressão direcionada aos movimentos sociais e ao movimento sindical (SILVA; YAZBECK; GIOVANNI, 2008).

Contudo, essa estratégia de controle social via Estado através de programas sociais, não foi um impeditivo para que a sociedade civil se rearticulasse, sobretudo a partir de 1970, período marcado por explosões dos movimentos sociais, reordenamento dos partidos políticos, inclusive aqueles clandestinos de esquerda, além de intensa atuação da igreja. Essa dinâmica social se movia em prol do resgate da dívida social aprofundada



durante o período da ditadura militar, bem como em prol da expansão dos direitos sociais, tendo em vista o processo de expansão da concepção de cidadania (SILVA; YAZBECK; GIOVANNI, 2008).

O conteúdo dessa dinâmica foi absorvido em parte pela Constituição Federal (CF) de 1988, com a instituição da seguridade social que incorporou a assistência social, saúde e a previdência social, enquanto políticas partícipes de sua constituição. No entanto, esse processo em prol da expansão dos direitos sociais na perspectiva da universalização, bem como da democratização da sociedade brasileira passou a ser contestado significativamente a partir da década de 1990, quando o governo brasileiro abraçou o projeto de desenvolvimento econômico, sob orientação neoliberal (SILVA; YAZBECK; GIOVANNI, 2008).

Estudos apontam que se chegou à década de 1990 com um sistema de proteção social compensatório e residual, “orientado pela agenda de reforma dos programas sociais da América Latina, sob orientação dos organismos internacionais” (SILVA; YAZBECK; GIOVANNI, 2008, p. 31).

A partir disso se tem um sistema de proteção social fragilizado, estratificado e discriminatório, denunciando assim a desproteção social de um significativo contingente populacional sem lugar no mercado de trabalho formal, que historicamente se sujeita a postos de trabalho precários e com remuneração mais rebaixada (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2010).

É nesse contexto que passou a ser considerada, a possibilidade de viabilização de uma renda mínima através de um programa de transferência de renda. No Brasil, os programas de transferência de renda no início do século XXI, já podiam ser considerados uma das principais estratégias do eixo da política de assistência social (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2010).

Contudo, sabe-se que desde o final do século passado, sob influência neoliberal a política de assistência social tem sido atravessada por transformações, que atribuem a mesma um lugar central no âmbito da seguridade social, colocando os programas de transferência de renda que a compõe, como instrumentos estratégicos de inclusão no mercado de trabalho. Sendo assim, no âmbito do sistema de proteção social sob viés conservador, propaga-se a ideia de que ela é a principal política que compõe o sistema supracitado, e não uma das políticas que compõe o sistema em referência, não podendo ser considerada no lugar do trabalho o principal instrumento de integração social no mercado (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2010).

Diante disso importa discorrer sobre o processo de constituição da assistência social como política pública, as reconfigurações sofridas nos últimos anos sob influência da hegemonia neoliberal, e seus rebatimentos no âmbito da proteção social no Brasil.



3 A CONSTITUIÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA E PROTEÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DA SEGURIDADE

Durante a fase imperialista do capital a sua contradição básica, a saber, “a socialização da produção e a apropriação privada do excedente” (NETTO; BRAZ, 2007, p.203) se ampliou em escala global. Nesse contexto, o capital necessitou de um modelo de Estado voltado não apenas à garantia de condições externas para que se efetivasse a produção em larga escala, mas um Estado que intervisse no âmbito econômico, político e social, de forma a garantir condições amplas para produção e acumulação do Modo de Produção Capitalista (MPC).

Nesse sentido, após a crise de 1929 surgiu o Welfare State que combinou a ideologia keynesiana e a produção/consumo em larga escala do taylorismo-fordismo (NETTO; BRAZ, 2007). Neste sistema, o fundo público passou a ser utilizado como fonte de financiamento do capital e da reprodução da classe trabalhadora, alcançando amplamente a sociedade por meio dos gastos sociais (RAICHELIS, 2007).

A conjuntura brasileira apresentava fortes marcas do conservadorismo de uma sociedade latifundiária com níveis profundos de desigualdade socioeconômica, na qual o enfrentamento as mazelas sociais, não contava com o amparo legal do Estado, mas se dava via caridade/assistencialismo advindo principalmente de instituições religiosas (ESCORSIM, 2008).

Data de 1938 o primeiro marco da intervenção estatal na área da assistência social, materializado na criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que representou a primeira estratégia de se efetivar uma assistência social pública no Brasil. Este órgão tinha a função de prover um parecer para a viabilização de recursos financeiros as entidades privadas sem fins lucrativos, que eram responsáveis pelo desenvolvimento de ações voltadas ao atendimento das necessidades sociais, tais ações possuíam caráter benemérito (ESCORSIM, 2008).

Posteriormente, em 1942 surgiu na conjuntura brasileira a primeira grande instituição na área da assistência social, a saber, a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA). Em sua gênese esta instituição tinha como objetivo oferecer apoio às famílias dos combatentes da Segunda Guerra Mundial (1939 a 1945), que não eram cobertas pelos benefícios previdenciários da época. Inicialmente esta instituição contou com a participação de particulares financiados pelo governo e com grandes entidades corporativas,



desenvolvendo ações direcionadas a satisfação das necessidades básicas dentro desse período (CISNE, 2012).

Ocorre que, durante a Segunda Guerra Mundial o contexto social brasileiro foi marcado por uma intensa precarização das condições de vida da classe subalterna. Nesse período, por conta da crescente pressão social o governo se viu obrigado a trazer respostas às demandas postas pela sociedade, para isso o Estado transferiu boa parte da sua responsabilidade de intervir no social para organizações que estavam sob o comando das primeiras-damas. Nesse contexto, o combate às expressões da questão social se dava mediante práticas filantrópicas, fundadas em uma política assistencialista (CISNE, 2012).

Posteriormente, entre as décadas de 1940 e 1970 no campo das políticas sociais ocorreu um alargamento do sistema de proteção social, mediante a ampliação da cobertura de alguns benefícios para setores da sociedade que vivenciavam condições de alta vulnerabilidade social. Nesse período, preponderava a lógica do favor e os benefícios sociais eram utilizados como instrumentos de legitimação do governo (SIQUEIRA, 2007).

Esta dinâmica apresentou significativas transformações a partir da década de 1980, período marcado pelo desenvolvimento de lutas sociais que partiam na defesa da redefinição do papel do Estado ante o social. Nesse contexto, as propostas debatidas e defendidas por movimentos sociais que outrora estavam na clandestinidade, passaram a adquirir centralidade na agenda democrática do governo, se materializando na condição de direitos com a promulgação da CF de 1988 (SIQUEIRA, 2007).

Ocorre que, a partir de 1988 o modelo de proteção social brasileiro adquiriu uma dimensão mais democrática, sendo este um marco legal para a compreensão das transformações que engendraram a política de Assistência Social no país, pois a partir da CF de 1988 a Assistência Social, entendida como política de Seguridade Social, que supõe a transferência de bens, serviços ou recursos financeiros custeados pelo Estado, a quem dela necessitar sem exigência de prévia contribuição (RAICHELIS, 2007), possuindo os seguintes objetivos:

I – A proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III – a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 2012, p. 120).

A efetivação da Assistência Social como política de Seguridade Social conduziu à formulação em 1993 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), esta lei regulamenta os artigos 203 e 204 da CF que tratam dos objetivos da política em questão, da descentralização político-administrativa, da participação de sujeitos coletivos desde o



processo de formulação até a implementação da política em questão, estes por sua vez são responsáveis pelo controle social em todos os níveis de governo (RAICHELIS, 2007).

Sob a mesma perspectiva, foi aprovada em 2004 a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que visa atender as demandas sociais em consonância com os princípios situados na LOAS, estabelecendo seu caráter protetivo, bem como as competências que os três entes federais devem assumir em relação a execução dos serviços socioassistenciais, viabilizando a participação da sociedade civil na gestão da política em referência, como forma de garantir o controle social da mesma (BRASIL, 2004).

Em 2005 foi criado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que tem nas Normas Operacionais Básicas (NOBs), um instrumento de regulação das ações da política de assistência social, contribuindo não somente com a concretização da gestão descentralizada desta política, mais também com a sua extensão a partir da incorporação do viés territorial, que confere uma maior proximidade entre o cidadão e o sistema de proteção social básica e especial (MDSA, 2005).

A proteção social básica diz respeito a um conjunto de programas, sérvios e benefícios de caráter continuado ou eventual, que objetiva prevenir situações de riscos, bem como fortalecer vínculos familiares e complementares. Já a proteção social especial, se volta “para os sujeitos e família com direitos violados, situação de risco pessoal e social por ocorrência de maus tratos, abuso e exploração sexual, trabalho infantil, entre outros” (RODRIGUES, 2022, p. 1).

Apesar dos avanços alcançados com a implementação da PNAS e do SUAS, observa-se que a política de Assistência Social por estar inserida em uma conjuntura marcada pela hegemonia neoliberal, acaba por se reconfigurar no bojo da Seguridade Social, sendo marcada por transformações que redefinem a cobertura de seus benefícios, precarizando a proteção social ofertada pela mesma (COUTO et al, 2013). Nesta ótica, concretiza-se o desenvolvimento de programas pontuais que “comprometem o princípio da universalidade, continuidade e sistematicidade das ações” (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2010, p. 186).

Tal perspectiva pode ser observada, por exemplo, com a introdução da concepção de mínimos sociais na política em questão, na qual somente as famílias que possuem uma per capita igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo podem usufruir dos benefícios assistenciais. Este critério por se fundamentar apenas na renda, somente aponta quem está ou não inserido em condições de destituição econômica, não levando em conta o conjunto de incertezas sociais que um núcleo familiar em condição de pobreza vivencia, bem como as suas chances de acesso ao sistema de proteção social (SPOSATI, 2009).

Dessa forma, quando se analisa os fatores que precarizam as condições de vida da classe trabalhadora tendo por parâmetro apenas a renda, perdem-se de vista as



potencialidades que a política de Assistência Social possui ao estabelecer intersectorialidade com as demais políticas sociais. Nesse sentido, ao viabilizar benefícios assistenciais esta política apresenta como ponto de partida a verificação da renda dos sujeitos, tais benefícios se constituem estratégias de enfrentamento à pobreza, denunciando assim o caráter seletivo que marca a Assistência Social na atual conjuntura neoliberal (SPOSATI, 2009).

A influência do neoliberalismo vem operando transformações nas políticas sociais, tais transformações corroboraram para a reconfiguração da política de Assistência Social, que na atual conjuntura se caracteriza como um “mito social” (MOTA, 2010, p. 141). Menos por suas formas imediatas de intervenção expressas nos programas de transferência de renda e na viabilização dos mínimos sociais, e mais em relação à condição que esta assume enquanto instrumento político, tendo em vista a reestruturação do trabalho na atual conjuntura.

Sendo assim, o argumento supracitado não trata de um ponto de vista residual relativo à Assistência Social, seja ela entendida enquanto política setorial/intersetorial, mas sobre o lugar que ela tem assumido dentro da Seguridade Social na atual conjuntura, tendo em vista as proposições burguesas, que colocam os programas sociais da política em questão como instrumentos estratégicos de inclusão no mercado de trabalho (MOTA, 2010).

A Assistência Social torna-se política mediadora do acesso às outras políticas sociais, tendência que se confirma atualmente quando a Assistência Social passa a ser compreendida como “a política de proteção social, e não parte da política de proteção social” (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2010, p. 189). Vale destacar, que diante de um cenário em que a pobreza tem se aprofundado, a Assistência Social tem adquirido tamanha relevância, que tem sido encarada como a principal estratégia de enfrentamento às mazelas sociais, tendo em vista a crise do trabalho (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2010).

Sob o viés conservador o trabalho assalariado vai deixando paulatinamente de ser um elemento ideal de integração social, uma vez que a Assistência Social através dos programas de transferência de renda parece cumprir essa função, na medida em que viabiliza mesmo que de forma precária o acesso aos bens e serviços de consumo (SITCOVSKY, 2010). Essa dinâmica revela o elo implícito existente entre a manutenção de contrarreformas e o atendimento as demandas da classe trabalhadora, que retira a centralidade do trabalho enquanto elemento proporcionador do acesso aos meios de vida, transformando-os “(...) em necessidades geradoras da Assistência Social” (MOTA, 2010, p. 145).

Dessa forma, a Assistência Social no século XXI, adquire status de instrumento integrador no lugar da função desempenhada pelo trabalho. A maior evidência está nos programas de transferência de renda e esta se constitui uma das maiores tensões da



política de Assistência Social, tendo em vista a impossibilidade de assumir a função do trabalho assalariado.

4 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: ANTECEDENTES E INSERÇÃO NO SISTEMA BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL

Na América Latina ao longo do século XX os sistemas de proteção social foram marcados pela lógica do seguro social, meritocrática e pela focalização, aspectos esses que se aprofundaram com a crise de 1970 e 1980 (NETTO; BRAZ, 2007).

Período marcado pelo esgotamento do padrão de regulação fordista-keynesiano, que se fez acompanhar de profundas transformações sociais, econômicas e políticas na esfera pública, que conduziu a reestruturação da intervenção estatal defendida pelo capital como necessária para a superação da crise econômica que se enfrentava. Em seguida, a década 1980 foi marcada por uma série de recessões econômicas que desencadeou o processo de lutas sociais contrárias às medidas de ajuste econômico adotado pelo Estado (NETTO; BRAZ, 2007).

Nesse contexto o Estado enquanto mediador dos interesses de classe passou a desenvolver medidas que trouxessem respostas às demandas da classe subalterna, sem que estas necessariamente significassem a derrocada dos interesses capitalistas, tendo em vista o seu dilema de "(...) não poder viver sem o Estado Social nem coexistir com sua expansão contínua" (RAICHELIS, 2007, p. 62). A partir de então, os programas de transferência de renda despontaram como alternativa de enfrentamento as mazelas sociais (SILVA; YAZBECK; GIOVANNI, 2008).

Nesses marcos, o debate sobre os programas de transferência de renda foi conquistando espaços nas agendas de governo e nas discussões acadêmicas em toda América Latina, sendo considerados instrumentos importantes de intervenção social, compartilhando das seguintes características: "transferência monetária direta ao cidadão ou família, foco nos segmentos mais pobres da população e a existência de condicionalidades" (CAVALCANTI, 2011, p. 106).

No Brasil os programas de transferência de renda vêm sendo compreendidos de múltiplas formas, dentre as quais despontam duas orientações: a primeira entende que a transferência de renda via programas sociais, se torna campo de intervenção compensatório quando se funda na concepção neoliberal que compreende a pobreza, o desemprego, entre outras expressões da questão social como fenômenos naturais (SILVA; YAZBECK; GIOVANNI, 2008). Assim, tais programas visam garantir uma renda mínima para o cidadão



consumidor, sem levar em conta que a questão do desemprego, pobreza e as desigualdades são fenômenos estruturais do modo de produção capitalista que devem ser combatidos para além da garantia dos mínimos sociais (LAVINAS, 2000).

A segunda entende que os programas de transferência de renda realizam a transferência da mesma na perspectiva redistributiva, proporcionando o alcance de níveis elevados de autonomia ao beneficiário, mediante a viabilização do recurso financeiro, esta orientação também é marcada pelo critério da seletividade (SILVA; YAZBECK; GIOVANNI, 2008).

A maioria dos programas sociais no Brasil se pauta nessa última perspectiva, e é com ela que se concorda nesse trabalho, perspectiva que se funda nas discussões acerca da justiça social, que em suas dimensões de renda possibilita a ampliação de certas capacidades viabilizadoras de autonomia, sem estigmatizar ou colocar em situação vexatória os beneficiários dos programas sociais (SUPLICY, 2006).

Importa destacar, que até 1990 o governo brasileiro ainda não havia criado nenhum programa de transferência de renda, contudo isso não quer dizer que em nos anos antecedentes, não se tenha efetivado iniciativas tendo em vista a garantia de mínimos sociais, a exemplo, da instituição do salário mínimo em 1934, do seguro desemprego em 1986, entre outras iniciativas. Contudo, sabe-se que foi a partir da CF de 1988, que se obteve significativos avanços no âmbito dos mínimos sociais, na qual se equiparou o valor de alguns benefícios ligados a previdência social ao valor do salário mínimo, some-se a isso a instituição da previdência social rural e da renda mensal vitalícia (SILVA; YAZBECK; GIOVANNI, 2008).

A implementação da renda mensal vitalícia se deu em 1974, no âmbito da previdência social urbana, ela era direcionado aos idosos com mais de 70 anos e aos inválidos, que não contemplavam os requisitos para acessar uma aposentadoria ou pensão, esse direito foi reafirmado posteriormente pela CF de 1988 no âmbito da assistência social, e passou a se direcionar aos idosos e a pessoa com deficiência que não podiam trabalhar e que não possuía renda per capita igual ou superior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo (DINIZ, 2007).

Com a criação da LOAS a renda mensal vitalícia foi substituída pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC), direcionado aos idosos com mais de 70 anos e às pessoas com deficiência, de caráter não contributivo cujo valor é igual a um salário mínimo (DINIZ, 2007).

Nesse sentido, a LOAS incluiu no debate sobre a proteção social a concepção sobre os mínimos sociais, “ao estabelecer em seu artigo 1º a assistência social como política de seguridade social não contributiva, tendo os mínimos sociais como parâmetro para essa política” (SILVA; YAZBECK; GIOVANNI, 2008, p. 37-38). Devendo esse conceito



ser usado para orientar as discussões sobre a renda mínima, o que inclui os programas de transferência de renda.

Em se tratando de um debate mais específico sobre os programas de transferência de renda, pode-se pontuar que ele apresentou um andamento que pode ser enumerado em cinco períodos: o primeiro período teve início em 1991 com a criação do Projeto de Lei nº 80 do senador Eduardo Suplicy, este sugeria a criação de um Programa de Garantia de Renda Mínima (PRGM) para brasileiros com mais de 25 anos de idade, que obteve aprovação no senado em 16 de dezembro de 1991 (SUPLICY, 2006).

O PRGM é um marco em relação à introdução do debate sobre os programas de transferência de renda junto à opinião pública. Nos marcos de sua aprovação o Senador Eduardo Suplicy defendeu que a transferência de uma renda de cidadania, seria essencial na vida daqueles que não dispunham dos meios necessários para a satisfação das suas necessidades básicas. O programa referenciado estava de acordo com o artigo 3º da CF de 1988, que trata da eliminação da pobreza e da desigualdade social (SUPLICY; BUARQUE, 1997).

No segundo período (1991-1993) o debate sobre a garantia de uma renda mínima às famílias em condição de pobreza se ampliou significativamente, com destaque às contribuições do economista José Márcio Camargo, que em 1991 chamou atenção para uma problemática referente ao trabalho infantil, tendo em vista o número significativo de crianças e adolescentes que estavam trabalhando precocemente. Assim, este propôs uma transferência de renda às famílias que vivenciavam a problemática supracitada, desde que as crianças e adolescentes frequentassem a escola (SUPLICY; BUARQUE, 1997).

O terceiro período teve início em 1995, quando foram implantadas as primeiras iniciativas referentes aos programas de transferência de renda nas “cidades de Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP), Santos (SP) e Brasília (DF)” (LIMA et al, 2008, p. 29).

O quarto período começou em 2001 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, onde os programas de transferência de renda foram apontados como constituintes da rede de proteção social no Brasil. Essa rede era composta pelo: Benefício de prestação Continuada (BPC); Auxílio Gás; Bolsa Escola; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) entre outros. Este período foi marcado por uma forte adesão a ideia de que era necessário garantir uma renda mínima, através de sua transferência direta para todos os brasileiros, esta ideia era defendida por Eduardo Suplicy (LIMA et al, 2008).

O quinto período foi consagrado em 2003, durante o governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva que teve como marco a criação do programa Fome Zero, que consistia na principal tática do governo para combater a fome e o pauperismo no país. Este tinha como programa basilar o Bolsa Família, criado em 2003 e institucionalizado como política pública em 2004 através da Lei n. 10.836, ele reuniu em si uma significativa parte dos



programas de transferência de renda vigente no período de sua criação e, até hoje se direciona para as famílias que possuem uma per capita igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, objetivando combater a pobreza/extrema pobreza e elevar os níveis de educação e saúde dos brasileiros (LIMA et al, 2008).

A partir de então, o desenvolvimento dos programas de transferência de renda na conjuntura brasileira, vem sendo marcado pela superação do modelo que restringe a proteção social às situações marcadas pelo não trabalho, mediante ações que visam o combate à pobreza absoluta através da viabilização de uma renda mínima. Todavia, é importante se considerar que dependendo do direcionamento político adotado pelo Estado, a transferência de renda pode ser utilizada tanto sob a lógica do favor como instrumento de controle social, como sob a lógica do direito onde a renda repassada tem a finalidade de construir caminhos que apontem para a superação da pobreza/extrema pobreza.

5 CONCLUSÃO

Sobre assistência social enquanto instrumento integrador, no lugar da função desempenhada pelo Estado, muito disso se deve as reformas que reestruturam as políticas sociais, em especial a assistência, e que apagam a alusão ao trabalho em prol da renda como elemento de ingresso ao consumo. Essa dinâmica revela o elo invisível feito entre a manutenção de contrarreformas e o atendimento as demandas da classe trabalhadora, sem colocar a centralidade do trabalho em relação ao seu valor de uso proporcionador do acesso aos meios de vida, inabilitando os projetos ligados ao campo do trabalho.

Assim, na atual conjuntura se coloca a necessidade de se perceber a necessidade de ampliação da assistência social frente ao aprofundamento dos níveis de pobreza na sociedade, sem colocá-la como único instrumento de enfrentamento a questão social.

Acrescente-se ainda que a constituição do sistema de proteção social brasileiro, constituído – não somente, mais também - pela política e assistência social bem como pelos programas de transferência de renda foram e ainda são marcados por um forte conservadorismo, nesse sentido um dos desafios que se coloca á ordem do dia é a superação dessa forte marca do passado, e um dos caminhos para tal é a adesão por parte dos gestores e trabalhadores que compõe a política e o sistema em referência, de um projeto ético político comprometido com a superação do atual estado de coisas, para que se construam caminhos que evitem a lógica que vai em direção da negação de direitos ou a conformação as reformas sociais.



REFERÊNCIAS

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**; Norma Operacional Básica – NOB/Suas. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005. Disponível em:< http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf >. Acesso em 7 de Março de 2017.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil** – 35. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. 454 p. Disponível em:< [file:///C:/Users/teste/Downloads/constituicao_federal_35ed%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/teste/Downloads/constituicao_federal_35ed%20(1).pdf) >. Acesso em 4 de Fevereiro de 2017.

CALVALCANTE, Pedro Luiz Costa. Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina: uma abordagem comparada entre Brasil, México, Chile e Colômbia. **Serviço Público**. Brasília, v. 62, n.2, p. 105-118, 2011.

CISNE, Mirla. **Gênero, Divisão Sexual do Trabalho e Serviço Social**. -1 ed. - São Paulo: Outras expressões, 2012, 144 p.

ESCORSIM, Silvana Maria. A filantropia no Brasil: entre a caridade e a política de assistência social. **Espaço acadêmico**, v. 86, p. 1-8, 2008. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/086/86escorsim.pdf> >. Acesso em 14/10/2023.

COUTO, Berenice Rojas et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. – 1 ed.- São Paulo: Cortez, 2013. 1,8 MB; E_ PUB. Disponível em:< https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=e9LFAwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT4&dq=istema+%C3%BAnico+de+aassistenci+social&ots=9wY0HBmUM_&sig=CSY1bheqWHGJ03iljKahlS5X55s#v=onepage&q=istema%20%C3%BAnico%20de%20assistencia%20social&f=false >. Acesso em 14/10/2023.

DINIZ, Simone. Criteria of fairness and minimum income programs. **Katálysis**, v. 10, n. 1, p. 105-114, 2007. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802007000100012&script=sci_arttext&tlng=ES>. Acesso em 14/10/2023.

GIOVANNI, Geraldo di. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, M. A. (Org.), **Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil**. Campinas: Instituto de Economia, UNICAMP, 1998.

LAVINAS, Lena et al. **Combinando Compensatório e Redistributivo: O Desafio das Políticas Sociais no Brasil**. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para discussão; n. 748). Disponível em:< http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4333 >. Acesso em 14/10/2023.

LIMA, Antônia Jesuíta de et al; SILVA E SILVA, Maria Ozanira da (Coord.). **O BOLSA FAMÍLIA: NO ENFRENTAMENTO À POBREZA NO MARANHÃO E PIAUÍ**. São Paulo: Cortez; Teresina: Editora Gráfica da UFPI, 2008, 149 p.

MDSA - Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS**. Brasília, 2005.



MOTA, Ana Elizabete. **A centralidade da Assistência Social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000**. In: _____, Ana Elizabete (Org.). O MITO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2010, 133-147 p.

MOTA, Ana Elizabete; MARANHÃO, Cezar Henrique; SITCOVSKY. **As tendências da política de Assistência Social, o Suas e a formação profissional**. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). O MITO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2010, 180-198 p

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. - 3. Ed. – São Paulo: Cortez, 2007, 258 p. – (Biblioteca básica de Serviço Social; v.1).

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

RODRIGUES, Gisele. **Como o SUAS se insere no modelo de proteção social brasileiro?** . GESUAS. 17/03/2022. Disponível em:< <https://blog.gesuas.com.br/como-o-suas-se-insere-no-modelo-de-protecao-social-brasileiro/#:~:text=A%20Prote%C3%A7%C3%A3o%20Social%20B%C3%A1sica%20prev%C3%AA,de%20v%C3%ADnculos%20familiares%20e%20comunit%C3%A1rios.>>. Acesso em 14/10/2023.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBECK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 4 ed. ver. atual. São Paulo: Cortez, 2008.

SIQUEIRA, Luana. **PROGRAMA BOLSA-FAMÍLIA: POLÍTICA PÚBLICA DE RUPTURA OU CONTINUIDADE?** 2007. 262 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em:< https://drive.google.com/file/d/0B2xO1cAz_Po4ODVkJZWE1YTQzZjhiMC00Y2Y2LWFhY2UtYWQ4OGU0ODVhOGRi/view>. Acesso em Março de 2017.

SPOSATI, Aldaíza. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva**. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS, Unesco, 2009. Disponível em:< <file:///D:/monografia/TEXT0-ALDAIZA-1%20ASSIST%C3%8ANCOA%20SOCIAL%20E%20PROTE%C3%87%C3%83O%20SOCIAL.pdf>>. Acesso em 14/10/2023.

SITCOVSKY, Marcelo. **Particularidades da Expansão da Assistência Social no Brasil**. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). O MITO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2010, 147-179 p.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo; BUARQUE, Cristovam. Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 30, p. 79-93, 1997. Disponível em:< http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141997000200007&script=sci_arttext>. Acesso em 14/10/2023.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda básica de cidadania: a resposta dada pelo vento**. - Porto Alegre: L&PM, 2006, 119 p.. – (Coleção L&PM Pocket, n. 501).