



POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL *VERSUS* PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: reflexões acerca das necessidades atendidas

Jane de Souza Nagaoka¹

RESUMO: O presente artigo busca refletir sobre os avanços constitucionais da política de assistência social, paradoxalmente, ao lado do desenvolvimento dos programas de transferência de renda – em foco o Programa Bolsa Família. A reflexão teórica faz parte da dissertação intitulada *O impacto do Programa Bolsa Família nas condições de vida das famílias beneficiárias em Manaus/AM*, do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia. Consideramos que satisfazer necessidades humanas básicas transcende a mera transferência mínima monetária às famílias, mas requer ações que envolvem a capacidade crítica dos indivíduos diante das situações de pobreza em que as famílias estão subjugadas.

Palavras-chave: Assistência Social, Programa Bolsa Família, Necessidades humanas básicas.

ABSTRACT: This essay reflects on the progress of constitutional social assistance policy, paradoxically, alongside the development of cash transfer programs - focus on the Bolsa Família. The theoretical part of the dissertation entitled *The impact of Bolsa Família on the living conditions of the beneficiary families in Manaus / AM*, the Postgraduate Program in Social Work and Sustainability in the Amazon. We believe that satisfy basic human needs transcends mere monetary minimum transfer to households, but requires actions that involve the critical skills of individuals in situations of poverty where families are subjugated.

Key words: Social Assistance, Bolsa Família Program; basic human needs.

¹ Mestre. Centro Universitário do Norte (UNINORTE) / Escola Superior Batista do Amazonas (ESBAM). E-mail: janenagaoka@hotmail.com



1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 consagra, no título sobre a *Ordem Social*, o conceito de seguridade social, compreendida como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, cada uma com característica específica. Tais áreas, consideradas básicas de segurança social, foram eleitas pelo caráter de complementaridade, tendo em vista a garantia da estabilidade da sociedade (SIMÕES, 2009). Com a finalidade de garantir patamares mínimos de vida da população, a seguridade social estabelece a saúde como direito de todos, a previdência social como direito daqueles que contribuem e, a assistência social como direito daqueles que necessitam.

Então, no que concerne à Assistência Social, os parâmetros estabelecidos de atendimento deverão se pautar na *necessidade* do indivíduo/ família, ou seja, situação de uma dada necessidade, o qual se pode constituir de forma variada. Significa dizer que o caráter de necessidade não se restringe à insuficiência de renda, mas a um conjunto de necessidades inerentes ao ser humano como alimentação, moradia e acesso aos bens e serviços públicos.

Visualizamos, no contexto de implementação da Assistência Social como direito social, a concretização de programas de transferência de renda mínima, os quais ganham proeminência a partir da década de 1990, claramente orientados pelas políticas neoliberais.

Nesta perspectiva, faremos uma breve contextualização da política de assistência social na década de 1990, em seguida abordaremos sobre o Programa Bolsa Família, como um programa de transferência de renda a partir de 2003, discutindo sobre seu desenvolvimento em meio ao processo de consolidação da assistência social enquanto política pública e seus limites para a satisfação das necessidades humanas básicas.

2 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: breve contextualização da década de 1990.

A lógica contraditória da política de assistência social consiste no avanço constitucional – Constituição Federal de 1988 – e retrocessos na prática interventiva estatal, uma vez que as ações estarão desalinhadas dos preceitos constitucionais – mas alinhadas aos preceitos neoliberais ditados pelo capitalismo global.



Em outras palavras, a política de assistência social adquire nova face, pautada no dever do Estado e direito do cidadão, superando as constituições anteriores, que priorizavam as relações entre capital e trabalho para o atendimento, em detrimento de proteções mais amplas. Porém, o contexto macroeconômico condiciona o desenho das políticas sociais, inclusive da assistência social, as quais são condicionadas pela redução dos gastos na área social.

Desta maneira, concordamos com Behring (2003, p. 143), ao afirmar que

Os que apostaram na Constituição como um espaço de busca de soluções para os problemas essenciais do Brasil depararam-se com uma espécie de híbrido entre o velho e o novo (sempre reiterado em nossas paragens...): uma Constituição programática e eclética, que em muitas ocasiões foi deixada ao sabor das legislações complementares.

Na perspectiva neoliberal, as políticas sociais tomam outra direção, pautadas na primazia da acumulação de capital e remercantilização do bem-estar social. O Estado assume ações específicas no sentido de promover a estabilidade do mercado, com uma atuação reduzida no campo social. Como estratégias concretas, provenientes das orientações neoliberais, é preconizado o corte nos gastos sociais, o processo de privatização, centralização dos gastos sociais públicos em programas seletivos contra a pobreza e descentralização neoliberal² (LAURELL, 2008).

Diante desta configuração, os anos 1990 foram marcados pelos avanços na Constituição e nas legislações complementares³ porém, na prática, o que visualizamos foi uma dramática precarização dos serviços públicos. A satisfação de necessidades sociais atendidas pelas políticas sociais – especialmente Saúde, Previdência e Assistência Social – foram direcionadas para o campo privado de atendimento, seja por meio da solidariedade individual, seja por meio do mercantilização dos serviços sociais, relegando à população mais vulnerável socialmente os serviços públicos de má qualidade e com investimento precário por parte do Estado.

² A descentralização na perspectiva neoliberal não está pautada na democratização da ação pública, mas na introdução de mecanismos gerenciais de incentivo aos processos de privatização. Trata-se da transferência das decisões de financiamento, administração e produção de serviços aos níveis locais, ocorrendo, desta forma, diferenciação de gastos entre regiões, que acarretam nas desigualdades regionais (LAURELL, 2008), promovendo ainda mais a mercantilização dos serviços de proteção social.

³ Dentre as conquistas no campo da proteção social nos anos 1990, cabe destacar a Lei Orgânica da Saúde (1990); o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990); e, a Lei Orgânica da Assistência Social (1993). Ressaltamos em a LOAS foi alterada recentemente com a Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011, elegendo no ordenamento a Assistência Social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.



Em outras palavras, visualizamos a transferência de recursos públicos para o setor privado, acarretando na diminuição dos recursos na área social, ocasionando, conseqüentemente, a expansão dos serviços privados e redução dos serviços públicos. Com isso, ocorre o sucateamento das instituições públicas que, por sua vez, são direcionadas aos segmentos mais pauperizados da população (LAURELL, 2008).

Nesse viés, são implementados os programas de transferência de renda de cariz mínimo, juntamente com programas sociais de cariz solidário. Programas focalizados na pobreza, em detrimento de programas de caráter universal. Verificamos, a partir deste contexto, uma diluição do conceito de “direito social” preconizado pela Constituição face o processo de desregulamentação das políticas sociais. O exemplo nítido que confirma esta assertiva é o Programa Comunidade Solidária, criado em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, vinculado ao Gabinete Civil da Presidência da República, que objetivava representar a atuação governamental no campo social. Tal atuação desloca as iniciativas do campo público-estatal para o campo privado, de iniciativa da sociedade civil, sob a perspectiva da solidariedade individual, amplamente difundida pelas ações de voluntariado.

Neste contexto, os programas de transferência de renda são amplamente apoiados pelos organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional e se constituem em principal estratégia no eixo da política de assistência social do sistema brasileiro de proteção social (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2004).

Ocorre a ampla proliferação de programas de transferência de renda na esfera federal, conforme exposto, além de programas no âmbito estadual e municipal, gerando – diríamos até reproduzindo posturas históricas do Estado – ações fragmentadas, setorializadas, desarticuladas e sobrepostas, ocasionando resultados pulverizados e ínfimos diante do elevado dispêndio de recursos financeiros.

3 PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: o Programa Bolsa Família em cena

Somente no período de transição do governo FHC para o de Luiz Inácio Lula da Silva é que se elabora um diagnóstico sobre os programas sociais executados no Brasil, realizado no terceiro trimestre de 2002, pela equipe de Lula. Neste documento foi apontada a necessidade de se unificar os programas de transferência no Brasil, devido à identificação



de vários problemas, já citados, relacionados à fragmentação dos programas, sobreposição e concorrência dos programas nos seus objetivos e público-alvo, ausência de coordenação geral, dentre outros (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2004).

Nesta perspectiva, o Programa Bolsa Família⁴ é criado, no ano de 2003, com o objetivo de unificar os programas de transferência de renda no Brasil, dentre os quais, inicialmente, o Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação, o Vale-Gás e o Cartão-Alimentação. Com esta nova configuração, a política de assistência social – resguardando as características dos programas de transferência de renda anteriores – prioriza o combate à fome e à pobreza, por meio da iniciativa de transferência monetária, conjugada à promoção do acesso à rede de serviços públicos, principalmente à saúde, à educação e à assistência social, permanecendo o caráter de condicionalidade.

Ao lado dos programas de transferência de renda, representado pelo Programa Bolsa Família, a assistência social – nos moldes preconizados pela Constituição de 1988 – vai tendo progressos na perspectiva de direito social e de política pública. Tais progressos dizem respeito ao conjunto de regulamentos e legislações criados neste período com vistas a consolidar a assistência social como política efetiva de direitos.

Antes de explicitarmos os avanços no âmbito da assistência social, vale salientar a resistência dos governos anteriores em regulamentar o campo da assistência social face às demais políticas. Somente em 2004 é criada a Política Nacional da Assistência Social, na perspectiva de Sistema Único, após onze anos de existência da Lei Orgânica da Assistência Social (1993) e dezesseis anos de preceitos constitucionais (Constituição de 1988). Desta forma, este documento configura-se um marco na história da assistência social por constituir um avanço profícuo em direção ao direito social nos moldes constitucionais.

Entretanto, os avanços constitucionais da política de assistência social caminham ao lado do desenvolvimento dos programas de transferência de renda – dentre eles destaca-se o Programa Bolsa Família no âmbito nacional. Desta maneira, a assistência social adquire configuração dual, na qual se constitui dentro dos parâmetros da Política Nacional de Assistência Social (2004), porém, com ações voltadas ao atendimento de demandas provenientes dos programas de transferência de renda, principalmente do



Programa Bolsa Família⁵, dificultando ações em conformidade com a Política de Assistência Social.

Na Política Nacional de Assistência Social (2004) são estabelecidos os princípios, diretrizes, objetivos, usuários e proteções asseguradas neste campo. Dentre as seguranças/ proteções estão: a segurança de sobrevivência (de rendimento e autonomia), a segurança de acolhida e a segurança de convívio, familiar e comunitário, as quais estão relacionadas à decorrência de certas vicissitudes da vida natural ou social, como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações (GIOVANNI apud PNAS, 2004).

Nesses moldes, frisamos, com base em Sposati (2009), que a política de assistência social atende *determinadas necessidades* de proteção e deve efetivar seguranças sociais na perspectiva de direitos sociais. Trata-se de uma política que se alinha à defesa de direitos humanos e à defesa da vida relacional. Na primeira forma – defesa de direitos humanos – destacamos a semelhança com a política de saúde, porém não no sentido biológico, mas no sentido social e ético. Trata-se das proteções relacionadas à defesa da vida e ao combate às formas de agressão à vida. Na segunda – defesa da vida relacional – destacamos agressões no campo do isolamento, da resistência à subordinação e da resistência à exclusão social (SPOSATI, 2009).

Conforme Sposati (2009), o isolamento está relacionado às rupturas de vínculos, ao abandono; a resistência à subordinação refere-se às situações de coerção, medo, violência, ausência de liberdade, ausência de autonomia e restrições à dignidade; e a resistência à exclusão social, dizem respeito a todas as situações de apartação, discriminação, estigma, ou seja, todos os modos que ferem a dignidade humana e os princípios de igualdade e equidade.

Desta maneira, a assistência social vai além das privações materiais e monetárias. Nessas formatações, acreditamos que a política de assistência social deve superar as práticas históricas de clientelismo e assistencialismo de modo a alcançar efetivamente a população na perspectiva de direito social como política pública de seguridade social. Para que isto ocorra é necessário primar, nos serviços e benefícios socioassistenciais oferecidos, não a renda do público a ser atendido, mas a necessidade em si, a segurança a ser alcançada, no sentido de superar a ideia de que a assistência social é para “pobres”.

⁵ Ver pesquisas realizadas no livro organizado por Couto et. al. (2010).



Parafraseando Sposati (2009, p. 15), que *ter um modelo brasileiro de proteção social não significa que ele já exista ou esteja pronto, mas que é uma construção que exige muito esforço de mudanças*. Assim, consolidar a política de assistência social requer o comprometimento de todos, não somente do Estado, mas de toda a sociedade, com vistas a concretizar a referida política – público-estatal – como um direito do cidadão e dever do Estado, no atendimento de necessidades sociais básicas e não mínimas⁶.

Desta maneira, alinhar os programas de transferência de renda aos preceitos constitucionais, na perspectiva de direito social, de caráter universal, constitui-se um horizonte possível. Para isto, a satisfação de necessidades básicas deve suplantiar a satisfação de necessidades mínimas. Assim os programas de transferência de renda devem pautar-se na garantia de renda básica, na perspectiva de direito social, em conformidade com os preceitos constitucionais, de universalidade de cobertura e de atendimento a uma dada necessidade social.

Podemos afirmar que as necessidades humanas básicas transcendem as necessidades mínimas preconizadas pelos programas de transferência de renda implementados no Brasil. O caráter de satisfação das necessidades de tais programas encontra-se no âmbito das necessidades mínimas, de sobrevivência, o que impossibilita uma condição de vida baseada na capacidade de participação social ativa e crítica. Como base em Marx (2007), como o ser humano vai “fazer história” se ele não tem condições mínimas para manter-se vivo? É necessário, sobretudo, suprir necessidades humanas básicas para, seguidamente, galgar construções/ transformações sociais mais amplas no interior da sociedade.

4 CONCLUSÃO

Os programas de transferência de renda mínima – exemplo o Programa Bolsa Família – tem grande dificuldade, a partir de sua configuração, de alcançar o atendimento de

⁶ Conforme Pereira (2008), a consideração de mínimos sociais remete o *menor, de menos*, nas quais a satisfação das necessidades beira a desproteção social. Diferente é a compreensão de básicos sociais que remete o *fundamental, principal, primordial*, que constitui a base de sustentação indispensável ao ser humano. O *fundamental*, dentro da perspectiva de básicos sociais, não significa somente as necessidades de sobrevivência – alimentar-se, por exemplo –, mas estão subentendidos os atendimentos inerentes à condição humana – de ser social. Trata-se, então, de compreender o indivíduo dotado de necessidades sociais, as quais estão relacionadas às formas de satisfação de um determinado padrão cultural-social.



necessidades mais amplas do indivíduo, que perpassam, inclusive, a autonomia crítica, a qual transcende as simples escolhas e valorações, envolvendo a capacidade crítica ao ponto de modificar regras e práticas estabelecidas socialmente.

Desta maneira, satisfazer necessidades humanas básicas transcende a mera transferência mínima monetária às famílias – em foco o Programa Bolsa Família –, de cumprimento de responsabilidades na área da saúde e da educação, mas requer ações que envolvem o protagonismo no processo social dos indivíduos, a capacidade crítica diante das situações de pobreza e extrema pobreza em que as famílias estão subjugadas. E isto somente pode ocorrer se suas necessidades intermediárias⁷ forem devidamente satisfeitas. Para isto, os programas de transferência de renda necessitam pautar-se na satisfação de necessidades mais amplas, inclusive no valor monetário transferido, possibilitando – em quantidade e qualidade – a satisfação das necessidades humanas básicas.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, novembro, 2004.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas Emendas Constitucionais Nº. 1/92 a 38/2002 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão Nº. 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MARX, Karl. **A ideologia alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas. São Paulo: Boitempo, 2007.

⁷ Gough (1994) e Pereira (2008) elencam 11 categorias que dizem respeito às necessidades intermediárias, no mesmo nível de importância, as quais se configuram como precondições para a possibilidade efetiva da satisfação de necessidades humanas básicas – saúde física e a autonomia. São elas: Alimentação nutritiva e água potável; Habitação adequada; Ambiente de trabalho desprovido de riscos; Ambiente físico saudável; Cuidados de saúde apropriados; Proteção à infância; Relações primárias significativas; Segurança física; Segurança econômica; Educação apropriada; Segurança no planejamento familiar, na gestação e no parto.



SILVA, Maria Ozanira de Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. **A Política Social Brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2008.

SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito do Serviço Social.** 3^o ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo Brasileiro de Proteção Social não contributiva: concepções fundantes. IN: **Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.