



Universidade de Brasília – UnB  
Instituto de Ciências Humanas – IHD  
Departamento de Serviço Social – SER  
Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS

## **DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**Novas concepções em torno da Assistência Social, velhos desafios para os direitos sociais: um olhar sobre os benefícios eventuais.**

**Rafaella da Câmara Lobão Barroso**

**Brasília, março de 2019.**

RAFAELLA DA CÂMARA LOBÃO BARROSO

**Novas concepções em torno da Assistência Social, velhos desafios para os direitos sociais: um olhar sobre os benefícios eventuais.**

Dissertação de mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília - UnB, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social.

Área de concentração: Política Social, Estado e Sociedade.

Orientadora Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Camila Potyara Pereira

**Brasília, março de 2019.**

RAFAELLA DA CÂMARA LOBÃO BARROSO

**Novas concepções em torno da Assistência Social, velhos desafios para os direitos sociais: um olhar sobre os benefícios eventuais.**

Dissertação de mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília - UnB, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social.

Área de concentração: Política Social, Estado e Sociedade.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Camila Potyara Pereira  
(Orientadora – Departamento SER-UnB)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Potyara Amazoneida Pereira Pereira  
(Membro interno vinculado ao programa –  
Departamento SER-UnB)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Míriam de Souza Leão Albuquerque  
(Membro interno – não vinculado ao programa  
Departamento SER-UnB)

*Dedico à minha família em especial às minhas estrelinhas Livia e Isis.*

*Para todas as mães pós-graduandas.*

## AGRADECIMENTOS

Tudo começou com uma ideia que só se fez possível pelas palavras de incentivo, pelas cobranças e pelo cuidado que recebi. Pelos caminhos percorridos até a conclusão desta etapa em minha vida muitas, pessoas passaram e marcaram essa trajetória e, por isso não poderia deixar de registrar o devido agradecimento e carinho a todas (os) que, de alguma forma, contribuíram para este objetivo.

Agradeço primeiramente à minha orientadora Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Camila Potyara Pereira por aceitar esse desafio junto comigo, pelas sábias orientações para a pesquisa e para a vida, pela generosidade e paciência durante todo o período do mestrado, por acreditar em mim, na relevância do meu objeto de pesquisa, especialmente pela positividade e otimismo quanto aos resultados e, sobretudo pelo exemplo de pessoa e de paixão pela docência, fatos que tornaram o árduo processo de produção acadêmica mais acolhedor e humano.

Pela disponibilidade, gentileza e compromisso acadêmico, agradeço às Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Rosa Helena Stein (Docente do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social, ambos da Universidade de Brasília) e Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Daniela Neves de Souza (Docente do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do norte – UFRN) pelas ricas contribuições para o desenvolvimento do projeto de pesquisa. No mesmo sentido, agradeço às gentis membros da banca examinadora, as Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Potyara Amazoneida Pereira Pereira (membro interno vinculada ao programa – Departamento SER-UnB) e Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Míriam de Souza Leão Albuquerque (membro interno – não vinculada ao programa Departamento SER-UnB ).

Às (aos) docentes do Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS) do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (SER-UnB) agradeço por proporcionarem ricos debates, dentro e fora da sala de aula, pelo incentivo à produção acadêmica, pela bravura, resistência e defesa da formação acadêmica em tempos de retrocessos, desmantelamento da educação pública. Agradeço, ainda, a incrível Domingas Carneiro, secretária do Programa de Pós-graduação pelo valioso e excelente serviço prestado durante tantos anos.

Aos meus colegas de turma (1º/2017) e demais companheiras (os) da Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, sou grata pelas trocas de textos, livros e experiências acadêmicas, pelo estímulo, pelos debates e pela

solidariedade nesses dois últimos anos. Estaremos juntos nas próximas! E que venham novos desafios!

Às Conselheiras do Conselho Regional de Serviço Social do Distrito Federal- CRESS – DF, em especial Nathália Eliza de Freitas, Isabela Ramos Ribeiro, Fabiana Esteves Boaventura, Marina Leite Melo, Thaís Caroline Sena de Oliveira e Priscila Nolasco, agradeço por serem exemplos como assistentes sociais, companheiras de militância, mulheres fortes e feministas, por depositarem confiança em mim, por terem me ensinado muito do que hoje sei e sou, por terem compartilhado comigo as angústias e os anseios na defesa do projeto ético-político da profissão, por terem “segurado as pontas” nas minhas ausências, pelas trocas de experiências, pelos “toques” acadêmicos e pelo carinho sincero que estabelecemos no nosso cotidiano. Espero tê-las sempre ao meu.

Às/aos minhas/meus colegas de profissão na SEDESTMIDH - GDF pelo incentivo, pelos longos debates, pela compreensão durante meu afastamento para estudo, especialmente num contexto de sucateamento na estrutura da Política de Assistência Social do DF. Espero poder contribuir com os resultados dessa pesquisa para o estímulo ao debate e ao estudo e para a eterna luta por direitos.

Aos meus amigos queridos, a uma “galerinha” muito leal, Adriana Moreira, Felipe Paschoali, Anna Carolina Fragali, Luan Freitas, Aline Ferrari, René Moreira sou grata e feliz pelo amor que nos une acima de todas as diferenças, pelo estímulo e compreensão, pelas visitas à minha “matrix”, pelas boas e bobas conversas, pelas gargalhadas e lágrimas compartilhadas, por fazerem parte da minha história como companheiros-irmãos.

Aos meus familiares do “clã dos Lobão” – Carla, Paulo, Nathalia, Paula, Gabriel e Edson – agradeço por me acolherem na família pelo carinho e respeito e pela construção de laços sinceros de amor. Um agradecimento mais que especial à minha mãe Silvana, minha madrinha Vera e minha avó Lurdes (*in memoriam*) pelo amor, educação, colo, afago que me proporcionaram ao longo da vida, pela fé em mim mesmo quando minhas escolhas, meus sonhos e projetos não eram compreendidos, pelas preces e rezas, pelos valiosos exemplos, por não me deixarem afastar das minhas raízes, nem me esquecer de onde vim e para onde quero ir. Sem elas e sem meu “paidrinho” Lázaro nada disso seria possível.

Pela confusão cotidiana da tentativa conciliar fichamentos, textos, dissertação, livros, trocas de fraldas, tarefas de casa, alimentação especial etc., serei eternamente grata às minhas amadas filhas Lívia e Ísis por terem me concedido a oportunidade de sentir e viver as melhores emoções, pelo amadurecimento da maternidade, por me deixarem sempre à vontade para voltar a ser criança, pela força que lapidaram e a luz que mantêm acesa em mim e por

renovarem a minha esperança a cada dia. Vocês me fazem acreditar que nada é impossível quando se tem sublimes motivos para seguir e empolgantes lições a aprender.

Agradeço ao meu companheiro de vida, meu melhor amigo, Rodrigo Lobão, pelo amor, pela lealdade e cumplicidade, por sempre acreditar em mim, no meu potencial, por abraçar minhas causas e se dedicar para torná-las possíveis, por ser meu porto seguro e meu abrigo. Obrigada ainda por ser meu melhor dicionário de sinônimos e melhor corretor, pela escuta, pelo esforço em conhecer conteúdos tão diversos só para termos sobre o que conversar nos meus momentos de imersão na pesquisa, pelas as críticas e sugestões durante o desenvolvimento deste trabalho e pelo ingênuo orgulho que tens de mim.

Agradeço à Carla Moreira, mulher forte e doce, pela companhia e parceria, pelos cuidados comigo, minha saúde, minha casa e minha família durante todo esse tempo.

Agradeço, por fim, a todas/os que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação pessoal e profissional. A todas/todos o meu sincero obrigada!

*Nasci no fim do mundo  
Vivo no fim do mundo  
Aqui nesse fim de mundo  
Vivo como um condenado  
Pois nada sobrou pra mim  
Quando as casas caem  
Sinto-me triste demais  
Pois no meio dos escombros  
Bem que eu poderia, eu poderia estar  
Minha família, os meus amigos  
A minha família estava lá  
Todo ano isso ocorre  
É sempre o mesmo corre-corre  
Todo ano a hipocrisia  
Faz parte dessa agonia  
Demagogos, oportunistas  
Vejam as vítimas  
De toda a inoperância  
Da brutal ganância  
Quando a chuva cai  
É um sacrifício a mais  
A gente já não vive em paz  
E quando essa chuva cai  
Piora tudo aqui e a gente fica assim  
Pedindo clemência, correndo risco  
Tudo é perigo  
Correndo risco, a morte pulsa mais  
Queremos ajuda, mas não tem ajuda  
Não temos culpa de sermos tão pobres assim  
É calamidade pública  
Queremos ajuda!  
Moro no fim do mundo  
Vivo nesse fim de mundo  
Rastejo aqui no fim do mundo  
E sinto um desgosto profundo  
E muito mais (...)  
Calamidade pública (Edson Gomes)*



## RESUMO

Esta dissertação aponta o debate sobre concepções teórico-políticas que têm norteado as ações do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, com ênfase naquelas que constituem os benefícios eventuais. Esses benefícios integram organicamente as garantias do SUAS como um direito social, porém enfrentam resistências para que sejam assim reconhecidos e impõem desafios aos gestores, profissionais e usuários desta política uma vez que a sua regulamentação por si não garante a sua execução, tampouco o seu lugar no universo dos direitos. Este campo, ainda pouco explorado, tem sido fortemente demandado pela população pobre, haja vista o acirramento das desigualdades sociais no país. Portanto, exigem a análise sobre os parâmetros teórico-conceituais adotados para regulamentação e concessão desses benefícios e sobre as implicações que essa concessão, de frágil identidade e normatização, produz na afirmação da política de assistência social como direito, considerando, sobretudo, que todos esses elementos passam pela fronteira dos aspectos político e ideológico que os orientam e determinam. Esta pesquisa, sob a perspectiva dialética e método histórico-estrutural, busca identificar o lugar e o sentido dos benefícios eventuais na assistência social e buscando responder a seguinte questão: “O que é eventual: a incidência de contingências sociais que demandam respostas estatais como os benefícios eventuais ou a oferta destes?”.

**Palavras-chave:** assistência social; benefícios eventuais; contingência social; vulnerabilidade; risco

## ABSTRACT

This dissertation points out the debate about theoretical-political conceptions that have been guiding the Unified Social Assistance System's actions, with emphasis on those that compose eventual benefits. These benefits organically integrate the SUAS' assurances as a social right, but they face resistances to be recognized as it and lay on challenges to managers, professionals and users of this policy since its own law ensure neither its fulfillment nor place in the universe of rights. This field, still little explored, has been strongly demanded by the poor, given the worsening of social inequalities in the country. Therefore, they require the analysis over the theoretical-conceptual parameters adopted for these benefits' regulation and grant and over the implications that this grant, of fragile identity and regulation, produces in the affirmation of the social assistance policy as a right, considering mainly that all these factors pass by the borders of the ideological and political aspects that conduct and determine them. This research by dialectical perspective and historical-structural method aims to identify the eventual benefits' place and meaning in the social assistance, seeking the answer for the following question: "What is eventual: the frequency of social contingencies that demand state response as the eventual benefits or their offer?"

**Keywords:** social assistance; eventual benefits; social contingency; vulnerability; risk

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

BE – Benefício eventual

CASDF – Conselho de Assistência Social do Distrito Federal

CF – Constituição Federal

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

CIB - Comissão Intergestora Bipartite

CIT – Comissão Intergestora Tripartite

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CRAS – Centro de Referência em Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado em Assistência Social

DODF – Diário Oficial do Distrito Federal

DOU – Diário Oficial da União

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

LBA – Lei Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

NOB SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos

PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

SEDESTMIDH – Secretaria de Estado de do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
1. CONTEXTUALIZAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA DA PESQUISA .	14
2. OBJETO, QUESTÃO DE PARTIDA E HIPÓTESE.....	19
3. OBJETIVOS .....	20
4. JUSTIFICATIVA .....	20
5. MÉTODO E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	22
<b>CAPÍTULO I .....</b>	<b>28</b>
1. SOBRE O ARCABOUÇO TEÓRICO .....	28
1.1. Sobre o Estado no capitalismo.....	29
1.2. Sobre proteção social e política social no capitalismo .....	37
1.3. Sobre as políticas sociais no cenário de crise capitalista.....	44
1.4. Necessidades humanas e mínimos sociais.....	47
<b>CAPÍTULO II: NOVAS CONCEPÇÕES EM TORNO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E A RELAÇÃO COM O NEOCONSERVADORISMO.....</b>	<b>53</b>
1. Assistência Social no Brasil: um breve histórico.....	53
1.1. A Assistência Social após a Constituição Federal de 1988.....	54
2. Apontamentos sobre o marco regulatório da Assistência Social .....	58
3.A influência neoliberal e neoconservadora na assistência social .....	64
4.Aproximações teóricas sobre vulnerabilidade e risco.....	68
4.1. O conceito de “Risco” para Ulrich Beck e Anthony Giddens.....	73
4.2. Pierre Rosanvallon e Robert Castel e o debate sobre “risco” e “vulnerabilidade” ....	79
4.3. A Nova Direita e influências teórico-conceituais no campo da assistência social.....	85
4.3.1. Contribuições teóricas de Amartya Sen para os postulados da Nova Direita.....	88

5. Conclusão.....	91
<b>CAPÍTULO III: CONTINGÊNCIAS SOCIAIS E PROTEÇÃO SOCIAL: RESPOSTAS EVENTUAIS PARA QUESTÕES HABITUAIS.....</b>	<b>95</b>
1. A relação entre proteção social e trabalho frente situações contingenciais e o percurso dos benefícios da Previdência Social à Assistência social.....	95
2. Os benefícios eventuais no âmbito da Assistência Social .....	99
2.1. Os benefícios eventuais de origem previdenciária: auxílio natalidade e auxílio funeral.....	107
2.2. Auxílio vulnerabilidade temporária e auxílio calamidade pública: um debate sobre eventualidade e temporalidade .....	111
3. Benefícios eventuais no Distrito Federal .....	115
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>127</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>130</b>

## INTRODUÇÃO

### 1. CONTEXTUALIZAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA DA PESQUISA

As mudanças no clima, o nascimento e a morte são exemplos de eventos naturais que ocorrem todos os dias. É sabido que, em determinado período do ano chove e noutra há seca; todavia, observa-se que a incidência de certos eventos da natureza produz efeitos diferentes em locais distintos. Apesar das previsões meteorológicas, nem sempre há precisão sobre quando e onde vai chover, a intensidade das chuvas, muito menos os efeitos que provocarão. Temos a certeza de que nascemos, que um dia morreremos e que todos os dias nascem e morrem pessoas em todo lugar; são ocorrências cotidianas. Entretanto, apesar da liberdade reprodutiva e a possibilidade do chamado “planejamento familiar”, também não é possível saber com exatidão quando ocorrerá um nascimento, da mesma forma como se desconhece o momento da morte.

Portanto, esses e outros eventos podem ocorrer de forma inesperada assim como podem provocar efeitos imponderáveis e imprevisíveis ou simplesmente provocar mudanças na vida das pessoas afetadas de modo que não possam contorná-las. Situações eventuais e inesperadas, as quais não se podem prever ou planejar, são passíveis de ocorrer a qualquer momento e em qualquer lugar e nem sempre estão presentes as condições necessárias para a superação das adversidades decorrentes. Devido às precárias condições de vida, a parcela mais empobrecida da população é quem mais sente os efeitos desses acontecimentos.

Historicamente, ocorrências como essas obtinham respostas particulares e privadas: da solidariedade da comunidade, das ações de cunho caritativo e filantrópico, ou ficavam limitadas à criatividade e proatividade dos sujeitos afetados. Recentemente, algumas delas foram reconhecidas e tratadas como contingências sociais, que impõem ao Estado ação e intervenção pronta e certa.

Nessa lógica, os Benefícios Eventuais (BEs) foram inseridos no campo dos direitos sociais, no âmbito da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742/1993), com o propósito de serem “provisões certas para eventos incertos”, ou seja, essa modalidade de benefício visa fazer frente à ocorrência de contingências que careçam da atuação imediata do Estado. Atualmente são executados no Distrito Federal e Municípios de todo país, no âmbito dos serviços socioassistenciais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Os BEs tornaram-se mais conhecidos após as primeiras regulamentações, nos anos

2000, e vêm ganhando espaço no cotidiano das/dos trabalhadoras/es e usuárias/os da Assistência Social nos últimos anos. Essa modalidade tem sido aplicada Brasil a fora como uma forma de alívio temporário para variadas formas de degradação das condições de vida.

Tem-se que a institucionalização dos BEs expressa o dever do Estado de assumir funções e atuar no sentido da proteção social na ocorrência de episódios atípicos, inesperados, ocasionais, excepcionais. Nesse sentido, pode-se dizer que o benefício é eventual porque não é continuado. Ele presta-se a atender, de forma temporária, nos casos em que eventos externos criam ou agravam as circunstâncias sociais e pessoais dos indivíduos, exacerbando as desigualdades sociais típicas da estrutura de classes.

Assim sendo, este estudo parte do pressuposto de que os benefícios eventuais são direitos formais criados pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de 1993. A partir da pesquisa exploratória dos processos iniciais de pesquisa sobre o tema, pode-se perceber que tais provisões eventuais são uma realidade nacional; entretanto, persiste certa obscuridade quanto ao seu significado e sobre os conceitos que o sustentam e o constituem.

Nesse sentido, a presente dissertação de mestrado é fruto do acúmulo das experiências profissionais, do aprimoramento teórico propiciado pelos estudos efetuados nas disciplinas ofertadas no curso de pós-graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, dos debates travados entre colegas de curso e de profissão, como também do processo de orientação acadêmica.

A ideia que deu origem a esta pesquisa surgiu a partir de inquietações e angústias vivenciadas na atuação como assistente social do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), no âmbito do SUAS DF<sup>1</sup>. Após a experiência profissional em áreas de gestão e execução da política de assistência social do DF, pôde-se identificar inúmeras tensões que permeiam essa forma de provisão.

Diante da frustração da população e de diversos profissionais, surgiu o anseio por entender qual é o papel dos benefícios eventuais, essa espécie de provisão eventual, no universo das políticas sociais. Ou, em outras palavras, a vontade de compreender a capacidade dos benefícios eventuais de atender situações contingenciais e entender se, no cumprimento de seus objetivos formais, eles conseguem proteger seus beneficiários. Portanto, buscou-se explorar suas potencialidades e limites na atual conjuntura socioeconômica.

---

<sup>1</sup> O SUAS no DF é gerido pela Secretaria de Estado de Trabalho, de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos – SEDESTMIDH. A SEDESTMIDH possui três Secretarias adjuntas: Secretaria Adjunta de Trabalho; Secretaria Adjunta das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos e; Secretaria Adjunta de Desenvolvimento Social. Esta última Secretaria Adjunta é responsável pela gestão das políticas de Assistência Social, Segurança Alimentar, além de gerir os benefícios de Transferência de Renda – Programa Bolsa Família, por exemplo.

A princípio, os BEs foram definidos como ponto de partida deste estudo dada sua particularidade. Assim, buscou-se conhecer sua natureza e definição no universo dos direitos sociais, compreender a razão de estarem inseridos na assistência social, seus parâmetros, etc. Somadas ao acúmulo empírico, as novas descobertas suscitaram novos questionamentos de natureza conceitual e teórica.

Sob essa ótica iniciou-se a revisão bibliográfica em busca de obras que permitissem conhecer o histórico dos BEs. Nesse passo, observou-se que, na verdade, no Brasil, há uma pequena produção sobre a temática. Muito embora observemos o surgimento de regulamentações e protocolos em vários municípios pelo país, ainda é comum que os profissionais que atuam no SUAS convivam com a dúvida, o desconhecimento e falta de esclarecimento sobre essa modalidade.

Alguns estudos se dedicaram a compreender o status dos benefícios eventuais no universo dos direitos sociais. Em geral, apresentam a trajetória das provisões eventuais, demonstram que esse modelo atravessou a história e que caminha junto à sociedade brasileira desde as primeiras medidas de concessões caritativas privadas. Estiveram presentes na Previdência Social desde as primeiras formas de seguro social ao trabalhador até passarem a compor na política de Assistência Social.

Contudo, havia ainda a necessidade de compreender quais os significados de certos termos tão recorrentemente aplicados aos BEs, como “vulnerabilidade”, “risco”, “eventual”, “contingência”, “perdas” e “danos”. Durante o desenvolvimento da pesquisa e das primeiras aproximações dessas denominações, observou-se o uso frequente e generalizado deles na assistência social, nos documentos, normativas e orientações desta política.

Sendo assim, caminhou-se para analisá-los mais a fundo e identificar suas bases teórico-conceituais. Desta forma, fez-se necessário situá-los no bojo da Assistência Social e visualizar seus objetivos e funções a fim de facilitar sua compreensão e identificar suas características e particularidades. Para explorar os BEs buscou-se traçar seu histórico e buscar as bases nas quais se constituíram, relacionando-as aos processos que culminaram no seu advento, às transformações da sociedade e às atuais demandas sociais.

Constatou-se que os benefícios eventuais são peculiares, pois estão cercados de imprecisões no campo conceitual e, conseqüentemente, na sua aplicação real, fato que dificulta a sua concretização como direito social. Portanto, fez-se a opção pela realização de estudo teórico com vistas a identificar as categorias presentes no campo dos BEs, suas características, os encadeamentos entre elas e as normativas e protocolos de atendimento utilizados pelos profissionais do SUAS. Considera-se essa uma etapa fundamental para que se



possa estabelecer a ponte entre os aspectos teórico-político, formal-legal e técnico operacional, com vistas a identificar os desafios e limites dos benefícios eventuais e a sua possibilidade de concretização (ou não) dos direitos.

No intuito de suprir essa deficiência normativa ou de melhor explicitar seus conceitos, Pereira-Pereira (2010) explica que os BEs, na condição de provisões materiais ou financeiras, são responsabilidade do Estado, no seu papel de provedor e protetor, e são aplicadas em situações emergenciais e complexas que careçam de intervenção e ações sociais urgentes, pois se relacionam com a incidência de contingências sociais.

A mesma autora nos esclarece que o termo “contingência social” é similar ao termo “eventual” e que é utilizado para denominar situações ou eventos pontuais que não se apresentam de maneira regular e cotidiana na vida dos cidadãos, mas que são passíveis de ocorrer (PEREIRA-PEREIRA, 2010). Na ocorrência de uma contingência, imponderável e inesperada, o cidadão fica sujeito a sofrer privações de diversas ordens, diante das quais não consegue fazer frente e superá-las por si mesmo.

Observa-se a crescente procura por BEs, principalmente a de pessoas e de famílias que, até então, não compunham o rol de usuários da assistência social ou público referenciado. Tal fato encontra explicação na retração nos direitos trabalhistas<sup>2</sup> e previdenciários e na conseqüente redução na cobertura dos mesmos, entre outros fatores.

No atual cenário de desmonte de direitos sociais – como a prevalência do acordado sob o legislado na área do direito do trabalho, da flexibilização do trabalho, do estabelecimento de regras que retiram cada vez mais a segurança do trabalhador – como seria possível mensurar a eventualidade e temporalidade da “vulnerabilidade”, por exemplo? Não obstante a ampliação da cobertura e da defesa por direitos, inclusive no que diz respeito aos BEs, não se deve se esquivar do questionamento sobre qual o lugar que esses benefícios hoje ocupam entre as garantias do SUAS e suas contradições intrínsecas.

O debate sobre os BEs exige olhar crítico sobre “risco” e “vulnerabilidade”, pois são conceitos ou termos oriundos de várias áreas do conhecimento e que possuem variados sentidos e aplicabilidade nas mais diversas áreas. Eles foram introduzidos na LOAS e são utilizados recorrentemente associados à pobreza, à ausência de rendimentos, à carência de serviços públicos, e à fragilização e/ou ruptura de vínculos familiares e comunitários.

---

<sup>2</sup> Haja vista a aprovação da chamada Reforma Trabalhista, Lei 13.467, de 13 de julho de 2017. A nova lei, que entrou em vigência em 11 de novembro de 2017, altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A contrarreforma das leis do trabalho alterou significativamente a estrutura dos direitos relativos ao trabalho, tornando-a ainda mais dura ao trabalhador e benevolente com o empregador. Como exemplo dos retrocessos tem-se a aprovação do contrato de trabalho intermitente, o trabalho remoto, prevalência do acordado sob o legislado, etc.

Assumem lugar de destaque e até certo protagonismo na assistência social brasileira especialmente após a Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS/2004) e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social de 2005 (NOB SUAS/2005), principalmente no âmbito dos BEs.

Outros termos também relevantes para este debate se referem a “eventualidade” e “temporalidade”, terminologias centrais nos estudos sobre os benefícios eventuais. Apesar de que, nesta pesquisa, não se reconhece essas terminologias como categorias de análise; entende-se que se faz necessário trazê-las para a discussão dos benefícios eventuais, uma vez que, apesar de não se configurarem como conceitos, possuem significado indispensável para a compreensão da tônica que é atribuída aos BEs.

A falta de clareza quanto à caracterização e aos conceitos adotados pela assistência social, mais explicitamente no âmbito do BEs, tem implicações nas condições e na qualidade da oferta desses benefícios. Essa imprecisão teórica tende a levar à aplicação de critérios excessivamente subjetivos, limitados ao bom senso ou ao senso comum, e pautados na vontade política, comumente de viés conservador que podem, por sua vez, inviabilizar o acesso a direitos.

O debate sobre BEs faz-se necessário para o fortalecimento da assistência social como direito e para combater a degradação dos direitos sociais promovida pelas forças político-ideológicas hegemônicas de cunho neoliberal e neoconservador<sup>3</sup>.

Em contextos de aprofundamento da pauperização da classe trabalhadora, acentuam-se as reivindicações coletivas e sociais que exigem medidas de resposta às demandas da população, temporárias ou habituais. As políticas sociais podem contribuir para o atendimento dos apelos da população e, de certa forma, gerar garantias sociais; entretanto, isso não significa e nem garante o rompimento com a estrutura de dominação e exploração intrínseca à sociedade capitalista.

Assim, a fim de apresentar o desenvolvimento da pesquisa, este trabalho foi organizado em três capítulos. No primeiro são discutidas as categorias estruturantes, as bases teórico-conceituais nas quais se fundam todas as análises. O segundo capítulo foi dedicado à exposição das concepções teórico-políticas e ideológicas entremeadas à política de assistência social e, mais evidentemente, entremeadas aos benefícios eventuais, como se vê no terceiro e

---

<sup>3</sup> Na análise crítica de Behring e Boschetti (2008) sobre a contrarreforma neoliberal e a política de social, citam a forte presença da tendência neoliberal, ao longo dos anos 1990, no Brasil. Nesse tocante, exploram as propostas de reforma do Estado, com foco nas privatizações, reforma previdenciária. Pereira (2016) sinaliza a importância de considerar a hegemonia do neoconservadorismo neste processo de contrarreforma. A aliança entre neoconservadorismo e neoliberalismo justifica os inúmeros retrocessos que verificamos na atualidade.

último capítulo. Neste, são tratadas as particularidades dos benefícios eventuais, exemplificadas numa breve análise sobre essa modalidade socioassistencial no SUAS-DF.

## 2. OBJETO, QUESTÃO DE PARTIDA E HIPÓTESE

Constitui **objeto de análise** neste trabalho as contradições em torno das concepções, termos e/ou terminologias adotadas pela Assistência Social e seus rebatimentos no campo dos Benefícios Eventuais e sua relação com os direitos sociais.

Para o desenvolvimento da pesquisa foi proposta a seguinte **pergunta de partida**, que instituiu como seu fio condutor: *Quais os parâmetros teórico-conceituais adotados para regulamentação e concessão dos benefícios eventuais regidos pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), uma vez que esses benefícios são sistematicamente demandados pela população pobre? E que implicações essa concessão, de frágil identidade e normatização, produz na afirmação da política de assistência social como direito? O que é eventual: a incidência de contingências sociais que demandam respostas estatais como os benefícios eventuais ou a oferta destes?*

Adotou-se como **hipótese de trabalho** a qual se acerca à verificação de que a PNAS, ao traduzir os artigos da LOAS, introduziu conceitos que não estão isolados ou vazios de significado, mas, ao contrário, expressam as contradições engendradas no seio da assistência social. Para o desenvolvimento deste estudo é primordial a análise cuidadosa e atenta quanto ao sentido da incorporação de determinados conceitos, bem como a identificação da origem, identidade, referencial teórico norteador e intencionalidade política e ideológica por detrás da adoção de determinadas categorias teóricas no campo da assistência social.

A carência de aprofundamento conceitual sobre a configuração dos benefícios eventuais dificulta a sua regulamentação e execução e, por vezes, reforça a prevalência de análises conservadoras no trato das situações sociais que se apresentam como contingências sociais.

E, por fim, que a imprecisão conceitual ocasiona outras fragilidades para a consolidação dos BEs, além das já citadas, que afetam o planejamento e orçamento, a execução e o acesso da população. O uso de termos como *eventual* e *temporário*, pouco qualificam a provisão. Ao contrário, impõem-se como delimitadores/limitadores do acesso ao direito, usados como uma condicionalidade implícita uma vez que, grande parte das situações que ensejariam a concessão do benefício, na estrutura da sociedade brasileira, não podem ser tratadas como transitórias.

### 3. OBJETIVOS

A presente pesquisa teve como objetivo geral verificar se e como esses enxertos teóricos que vão se alinhando no seio da assistência social têm influência e relevância para a afirmação de direitos sociais, como no caso os benefícios eventuais, destacando as contradições presentes nessa configuração.

Como desdobramento do objetivo geral destacaram-se os seguintes objetivos específicos:

- i) Identificar as concepções teórico-ideológicas norteadoras dos documentos oficiais e normativas no campo da assistência social a partir dos conceitos e terminologias utilizadas;
- ii) Identificar o histórico, conhecer o surgimento e desenvolvimento dos benefícios eventuais e sua trajetória de regulamentação;

Identificar e analisar os entraves remanescentes à garantia dos BEs como direitos socioassistenciais, além de discutir o duelo entre o direito e as práticas redutoras de direitos com base na regulamentação dos BEs do DF.

### 4. JUSTIFICATIVA

Como dito anteriormente, são poucos os estudos que se dedicaram a analisar os benefícios eventuais. Alguns expuseram sua trajetória no Brasil por meio do resgate histórico e demonstraram sua trajetória desde as primeiras expressões até a sua elevação ao status de direito social, no âmbito da assistência social. Tais estudos<sup>4</sup> sinalizaram que, apesar da ampliação na regulamentação dos BEs, eles permanecem em condição de marginalidade e constituem um campo pouco desbravado no país. Em síntese, apontam que a fraca regulamentação constitui entrave à consolidação desse direito.

Pegando o gancho nesses estudos tentou-se dar mais um passo em colaboração ao recente e tão necessário debate. De partida, cabe aqui esclarecer que a proposta de análise deste projeto não se restringe à noção do direito formal-legal, mas entende que a mera regulamentação dos referidos benefícios por si só não garante a sua execução, tampouco o seu lugar no universo dos direitos. Dito isso, sustenta-se a necessidade de efetuar profunda análise

---

<sup>4</sup> AGUIAR, 2006; BOVOLenta, 2013 e 2016; PEREIRA-PEREIRA, 2010.

sobre os BEs a fim de observar a construção de uma identidade própria, a demarcação de limites e parâmetros na área da assistência social e a definição da responsabilidade pública e estatal da sua execução. Todos esses elementos passam, sobretudo, pela fronteira dos aspectos político e ideológico que os orientam e determinam.

O estudo da temática visa incentivar a ampliação do debate no âmbito acadêmico, provocar os gestores locais (e outros) a se atentarem, tanto para o relevante papel dos BEs no atendimento das necessidades humanas e sociais, quanto para o cenário atual de descumprimento de seus objetivos. E, ainda, propõe inserir na pauta de discussões públicas o direito de uma população pobre que vive em condições de miséria, já que é esta a função precípua dos BEs: fazer frente às contingências sociais que provocam ou acentuam a condição de pobreza da população.

Com efeito, a atual conjuntura - política, econômica e jurídica - expressa forte ofensiva (neo)conservadora e (neo)liberal que arrasta retrocessos. Isso suscita profunda preocupação naqueles que se dedicam ao estudo dos direitos sociais e da Seguridade Social, principalmente no que diz respeito aos danos emergentes.

As políticas sociais brasileiras estão sob ameaça em razão das atuais e crescentes propostas dinamitadoras de alterações na Seguridade Social. Como exemplo, tem-se o sucateamento do Sistema Único de Saúde (SUS) e a latente tendência de privatização da política de Saúde; o desmonte da Previdência Social, expresso no corte de benefícios aos segurados do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) numa proposta grotesca do Governo Federal de “passar um pente fino” nos benefícios, sob alegações de déficit em claro discurso de fraudemanía; a recém aprovada contrarreforma trabalhista; e a quase extinção do orçamento da assistência social, haja vista a proposta orçamentária apresentada pelo Governo Federal para o exercício de 2018, com previsão de cortes que chegam à casa dos 90% do orçamento<sup>5</sup>; o congelamento dos gastos públicos por 20 anos, promulgado após aprovação da Emenda Constitucional nº 55/2016<sup>6</sup>; as tentativas recorrentes de favorecer os ruralistas em detrimento dos camponeses, as empresas em detrimento dos consumidores no que concerne à alimentação; entre outros .

---

<sup>5</sup> Conforme dados da Proposta de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2018 encaminhada pelo Poder Executivo Federal ao Congresso Nacional em 31 de agosto de 2017.

<sup>6</sup> Essa proposta foi encaminhada ao Congresso Nacional pelo governo de Michel Temer com o objetivo de equilibrar as contas públicas por meio de um rígido mecanismo de controle de gastos. Com vigência a partir do ano de 2018 a nova emenda estabelece que os gastos federais só poderão aumentar de acordo com a inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Isso significa que o teto de gasto deverá evitar que a despesa cresça mais que a inflação. Contudo, os opositores e críticos entendem que com a aplicação da emenda, impedirá investimentos públicos, agravará a recessão e prejudicará principalmente os mais pobres, ao diminuir recursos para áreas como educação e saúde.

Nesse contexto, e com o quase anonimato dos BEs, o acesso a esse direito fica cada vez mais embaraçado na medida em que os agentes responsáveis pela gestão e operacionalização dos benefícios, por vezes, não se dedicam ao estudo e ao aprofundamento teórico. No mesmo sentido, a falta de esclarecimento e informações por parte da população inviabiliza e compromete o processo de controle democrático. Por fim, diante do enxugamento no orçamento da assistência somado a outros inúmeros retrocessos, não seria exagero admitir que os BEs estão sendo conduzidos à extinção.

O debate sobre BEs faz-se necessário para o fortalecimento da assistência social como direito e para combater a degradação dos direitos sociais promovida pelas forças político-ideológicas hegemônicas de cunho neoliberal e neoconservador.

Tais fatores expressam a relevância e a necessidade de estudos sobre a temática de forma a somar elementos teórico-críticos à operacionalização dos BEs. A análise crítica sobre a natureza e a finalidade dos referidos benefícios tem o potencial de promover a conscientização de beneficiários e trabalhadores do SUAS sobre a temática direitos.

## **5. MÉTODO E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

A pesquisa científica convive com duas dimensões necessárias para o alcance de seus objetivos. Uma delas é o método ou o caminho a ser percorrido para a compreensão do real e a outra se refere aos procedimentos metodológicos ao uso de instrumentos e aplicação de técnicas que darão suporte ao método.

Essa proposta de trabalho caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa no campo das ciências humanas e sociais. Portanto, a análise ateu-se ao objeto de pesquisa em sua totalidade complexa e contraditória, e não exclusivamente do ponto de vista da sua incidência ou manifestações fenomênicas. Ou seja, preocupou-se com a experiência dos fatos não somente na forma em que eles se apresentam, mas considerando, também, o modo como eles foram construídos historicamente e como foram/são socialmente interpretados, no sentido de aproximar, sucessivamente, o objeto de estudo da sua essência, buscando uma análise desmistificada do real resultado das ações.

O objeto de análise deste trabalho está imerso na realidade das relações sociais da sociedade capitalista. Portanto, sua análise baseou-se no reconhecimento dos atores envolvidos na sua construção e dos papéis que desempenham. Neste caso, a avaliação deve

entender o papel do Estado e das classes sociais na construção dos direitos sociais e, mais especificamente, das garantias e benefícios da Política de Assistência Social brasileira.

Por isso, o método escolhido para a análise do objeto é o que se pode chamar de materialista-histórico-dialético, pois este permite a análise dos fatos e processos sociais, entendidos aqui como sendo complexos e contraditórios, no âmbito da sociedade regida pelo sistema político, econômico e social burguês. Por propiciar o estudo dos processos sociais a partir de uma perspectiva de totalidade dialética, o método mencionado é o único capaz de contemplar os diversos aspectos e elementos que os compõem, o objeto da pesquisa e suas interações com a realidade concreta. Em vista disso, ele permite a consideração articulada das dimensões quantitativa e qualitativa que compõem a realidade investigada.

O método em Marx não pode ser extraído, categorizado e, conseqüentemente aplicado à realidade como tentativa de vesti-lo e encaixá-lo ao objeto de estudo a fim de obter explicação do processo social que se pretende estudar. Portanto, o método em Marx não corresponde a algo dado, preestabelecido, que corresponda à aplicação de procedimentos padronizados.

Consiste, portanto, em analisar os fenômenos sociais, inseridos na realidade concreta, na sociedade burguesa, abarcando seu processo de produção e reprodução, determinado por múltiplas causas e funcionalidades e recheado de contradições. Desta forma, o pesquisador deve ampliar seu olhar e saberes para além da descrição a fim de mapear e dissecar seu objeto (LÖWY, 1985).

Por esse caminho o pesquisador busca reproduzir idealmente o movimento do objeto, de forma a extrair suas características e determinações, refazendo-o ou reconstruindo-o no nível de pensamento indo além da sua aparência imediata e contemplando sua essência (KOSIK, 2002).

Sob essa perspectiva teórica, a construção do conhecimento segue, portanto, com base nos acúmulos empíricos e teóricos e experiências do pesquisador, além de várias investidas investigativas frente ao objeto de estudo. Segundo Marx o conhecimento teórico pressupõe o conhecimento do objeto, de sua estrutura e dinâmica, tal como ele é em si mesmo, para além das explanações e definições, eventualmente estabelecidas pelo pesquisador e para além das aparências disponíveis em sua superfície.

Netto (2011, pg. 21) sintetiza a teoria de Marx como sendo “a reprodução ideal do movimento real do objeto pelo sujeito da pesquisa: pela teoria o sujeito reproduz em seu pensamento a estrutura e dinâmica do objeto de pesquisa”.

Sobre o método em Marx, Netto (2011) afirma que a construção teórica corresponde ao real (o que é dado, que está posto, a coisa em si) reproduzido e interpretado no campo das ideias, do pensamento do pesquisador. Neste caminho o pesquisador depara-se com o fenômeno imediato, do qual ele extrai/capta a sua a sua aparência, a forma como a coisa se apresenta e caminhará com a sua investigação rumo à essência do objeto.

Desnudar a essência dos fenômenos, sob essa perspectiva, pressupõe situá-los na realidade social sob o ponto de vista da totalidade concreta, ou seja, significa admitir que cada fenômeno pode ser apreendido como um momento da totalidade. Nos termos de Kosik (2002)

a totalidade não significa todos os fatos. Totalidade significa: realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer (classes de fatos, conjuntos de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido. Acumular todos os fatos não significa ainda conhecer a realidade; e todos os fatos (reunidos em seu conjunto) não constituem, ainda, a totalidade (KOSIK, 2002, p. 43-44).

A trajetória percorrida pelo pesquisador no processo de apreensão da essência do objeto exige do sujeito um papel ativo e crítico, pois a reprodução, no pensamento, não é um simples reflexo do objeto. É, portanto, um exercício de compreensão da aparência na busca por destrinchar e conhecer a essência, dinâmica/movimento do objeto de forma crítica e coerente. “Não basta que o pensamento tenda para a realidade; é a própria realidade que deve tender para o pensamento” (MARX apud LUKÁCS, 2013, pg. 64).

Conforme a dialética marxiana/marxista esse exercício é fundamental por parte do pesquisador pois a essência e a aparência do fenômeno não são perceptíveis no contato e não se apresentam da mesma maneira e nem se coincidem. Portanto, a partir do método escolhido os benefícios eventuais da assistência social serão analisados com o interesse de demonstrar seus limites e possibilidades na produção de bem-estar no contexto da acumulação capitalista e da luta de luta classes (MISHRA, 1995).

Não se pretende conhecer todos os aspectos da realidade que perpassam o objeto de análise, porém, por meio de aproximações sucessivas espera-se reconhecer o caráter histórico do fenômeno, seu conteúdo, significado e sua função objetiva no seu lugar histórico (KOSIK, 2002).

Assim, a análise das concepções e das práticas em torno dos benefícios eventuais no DF seguiram as orientações de Boschetti (2009), no que se refere aos aspectos que constituem os elementos empíricos para a análise: a configuração de abrangência e os critérios de permanência.



O aspecto de configuração e abrangência permitem maior aproximação com as características essenciais do objeto de análise por buscarem revelar sua natureza, função abrangência, critérios de acesso e permanência, suas formas de articulação com as demais políticas sociais e econômicas.

Para a análise sob os aspectos de configuração e abrangência foram utilizados os seguintes indicadores:

- a) Natureza e tipo dos direitos e benefícios tal como previstos e/ou implementados. A aplicação deste indicador buscou dialogar com a questão de partida deste projeto, qual seja “Quais os parâmetros teórico-conceituais adotados para regulamentação e concessão dos benefícios eventuais regidos pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), uma vez que esses benefícios são sistematicamente demandados pela população pobre? E que implicações essa concessão, de frágil identidade e normatização, produz na afirmação da política de assistência social como direito? O que é eventual: a incidência de contingências sociais que demandam respostas estatais como os benefícios eventuais ou a oferta destes? ”

Por esse percurso foi possível conhecer as características gerais dos benefícios eventuais e demonstrar suas concepções e possibilidade de contribuir para a redução das desigualdades sociais (ou não).

- b) Abrangência. Este indicador visa revelar o alcance dos benefícios eventuais no DF demonstrando a quem se destina, o número de beneficiários. Visa também verificar o caráter eventual e temporário e verificar sua relação com a universalidade, seletividade e focalização, aspectos que permeiam a política de assistência social sob orientação neodireitista.
- c) Critérios de acesso e permanência. A utilização deste indicador relaciona-se com as impressões prévias e visavam testar a hipótese de trabalho a qual aponta que “a imprecisão conceitual ocasiona outras fragilidades para a consolidação dos BEs, além das já citadas, que afetam o planejamento e orçamento, a execução e o acesso da população. O uso de termos como eventual e temporário, pouco qualificam a provisão. Ao contrário, impõem-se como delimitadores/limitadores do acesso ao direito, usados como uma condicionalidade implícita uma vez que, grande parte das situações que ensejariam a concessão do benefício, na estrutura da sociedade brasileira, não podem ser tratadas como transitórias”.

Cabe ressaltar o sentido aplicado à “permanência” na caracterização dos BEs a fim de afastar quaisquer brechas para confusão. A adoção do referido termo segue as orientações

contidas no artigo de Boschetti (2009) para explicitar os aspectos e os indicadores utilizados para a análise de políticas sociais no que se refere a sua abrangência. Entretanto, não se pode perder de vista o caráter eventual e temporário deste tipo de benefício, como já exposto. Desta forma, para a melhor compreensão sobre o tema, convém esclarecer que, este aspecto é altamente controverso no campo dos BEs, pois, em tese, as situações sociais as quais requerem intervenção são transitórias.

Neste ponto reside uma das maiores contradições dos BEs, segundo esta análise, pois, de acordo com a configuração que se dá aos BEs e o papel que o Estado assume frente e sua prestação pode afetar o sentido. O que se quer dizer é que, em termos da concessão dos benefícios eventuais, a temporalidade que lhe é característica é determinada pela disposição política e econômica do Estado, de forma a tornar eventual e temporária a concessão de benefícios e não a demanda da população.

d) Formas e mecanismos de articulação com outras políticas sociais. Esse indicador permitirá analisar a intersectorialidade dos BEs para verificar sua articulação com outras políticas sociais e se, de fato, objetivam satisfazer as necessidades sociais e atender os objetivos previstos na LOAS/1993 ou se camuflam demandas de outras políticas sociais.

Dentre as possibilidades dos procedimentos metodológicos, inicialmente efetuou-se uma pesquisa documental por meio de fontes primárias e secundárias de pesquisa bibliográfica na busca por literatura especializada sobre o tema de pesquisa.

Com a seleção de obras e autores que explicam os processos de constituição da política de assistência social e, em especial, dos Benefícios Eventuais, sua relevância social e suas consequências sociais, econômicas e políticas. A partir desse levantamento bibliográfico buscou-se, portanto, conhecer a natureza e configuração dos referidos benefícios e a constituição do referencial teórico norteador.

Por seu caráter eminentemente qualitativo e teórico, a pesquisa se utilizou informações já recolhidas e trabalhadas por outros pesquisadores e estudiosos do assunto, mas sem desconsiderar dados quantitativos relevantes para a explicação da problemática estudada.

A coleta de dados e informações necessários foi efetuada, principalmente, em fontes secundárias, dentre as quais: livros; documentos oficiais; periódicos científicos, relatórios de pesquisas etc. Esta etapa contou com a colaboração de profissionais e especialistas no assunto, no sentido de indicações bibliográficas, além de informações captadas por meio do contato com órgãos públicos no âmbito da assistência social.

Com a apropriação da bagagem teórica sobre as categorias e terminologias para a análise, tais como, proteção social, vulnerabilidade social, risco, contingência social, eventualidade, assistência social, entre outras, será feita uma análise das características da política social, seu histórico e origens, com o intuito de compreender o contexto sócio-histórico e político no qual se inserem.

Em seguida serão discutidos os benefícios eventuais e a assistência social na atual conjuntura brasileira e as implicações desse cenário para a garantia dos BEs. Além disso, a análise também explorará alguns aspectos dos benefícios eventuais, entre eles a configuração e abrangência e os critérios de acesso e permanência (BOSCHETTI, 2009).

Com vistas a identificar a natureza e o tipo dos BEs, bem como os critérios de acesso e permanência, a pesquisa adentrará a esfera da legislação, a fim de identificar os aspectos legais-formais e as características dessa modalidade assistencial no campo dos direitos. Para esta etapa, será empregada a técnica da pesquisa documental que consiste na consulta de documentos a fim de conhecer e analisar os dados neles inseridos (CRESWELL, 2007).

Para tanto, serão utilizadas como base as informações contidas nos registros do Diário Oficial da União, Diário Oficial do Distrito Federal, Portal da Transparência do DF, SIGA Brasília, entre outros. Também serão utilizados dados das páginas oficiais dos seguintes órgãos, os quais assumem as funções de gestão e controle democrático da assistência social em nível federal e distrital, respectivamente: Ministério do Desenvolvimento Social – MDS; Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS; Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos e Conselho Distrital de Assistência Social – CAS-DF.

Também serão utilizadas fontes secundárias como legislações, normas e orientações técnicas. Os resultados das informações coletadas serão analisados tendo como referencial teórico as categorias e termos específicos citados neste projeto, bem como outros que corroborem com a linha de pesquisa proposta dentro da teoria social crítica, para que, a partir de então, possa ser elaborado um documento em formato de dissertação acadêmica.

## CAPÍTULO I

### 1. SOBRE O ARCABOUÇO TEÓRICO

Esta, assim como toda pesquisa, parte de um marco teórico que serve de suporte à investigação. Sendo assim, aqui serão apresentadas as categorias e conceitos que forneceram elementos para a constituição de parâmetros teórico-conceituais e que podem facilitar o percurso de aproximação do objeto de pesquisa.

Essa pesquisa funda-se na abordagem analítico-crítica de inspiração marxista e se conduz pelo método dialético de investigação por considerar a historicidade dos processos sociais, as condições sociais e econômicas, além das contradições engendradas nas relações sociais no modo de produção e dominação capitalistas.

Entende-se, portanto, que a escolha de termos comuns, sem a devida reflexão sobre seus significados e sentidos, e a carência de suporte e conexão com uma teoria podem comprometer a apreensão do real.

Nesse sentido, reconhece-se que os termos são códigos repletos de significados e delimitados pelo tempo e espaço e que os conceitos são o elemento que expõe a essência e o significado de alguma coisa. Estes são abstrações ou explicações com a finalidade de exprimir uma ideia e funcionam como sustentáculos para a formação de teorias (MINAYO, 2009).

A perspectiva teórico-metodológica que orienta essa pesquisa compreende que a realidade está em constante movimento e transformação e faz uso de categorias para explicar os fenômenos sociais. Nesse sentido, é necessário considerar as dimensões históricas e ideológicas e apropriar-se do contexto no qual esses fenômenos são gerados, pois sozinhos não são capazes de trazer à luz a dimensão de uma ideia ou conceito.

Tal como indica Minayo (2006), categorias, em geral, são características comuns ou que se relacionam entre si, sendo utilizadas para classificações. Nesse sentido, trabalhar com elas significa agrupar elementos, ideias ou expressões em torno de um conceito capaz de abranger tudo isso. E, é a partir delas que se sedimentam as estruturas, as bases para a interpretação dos conteúdos investigados.

A opção por determinadas nomenclaturas (e não por outras) expressa uma escolha teórico-metodológica que percebe e compreende o real como uma “totalidade concreta saturada de determinações, mediações e particularidades interconectadas, que entende a realidade social como um processo histórico” (MONTAÑO, 2002, p. 17).

Assim, buscou-se apresentar, neste capítulo, uma discussão essencial a respeito do que podemos chamar de categorias estruturantes – referências analítico-críticas que conduzem à compreensão da lógica e do lugar dos direitos na sociedade capitalista.

Com vistas à aproximação do objeto de análise tem-se que os benefícios eventuais, atualmente ofertados sob a batuta do Estado, compõem o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), integrando organicamente suas garantias, e se constituem como uma conquista no universo dos direitos sociais. Não obstante, há de se considerar as polêmicas em torno dos seus objetivos, a complexidade dos termos e conceitos e as contradições em torno deles.

Nesta etapa, optou-se por efetuar uma breve exposição sobre o *Estado no capitalismo*, dado seu papel extremamente relevante na dinâmica das relações sociais e econômicas e na “proteção social” no âmbito desse sistema. Por conseguinte, considera-se de suma importância situar esse trabalho no debate sobre os sentidos da *proteção social e política social no capitalismo*. Essas categorias serão discutidas inter-relacionadas, realizando-se as conexões e distinções necessárias com vistas a promover o debate posterior sobre assistência social. Essa ressalva é pertinente, pois, mesmo nos dias atuais, é comum a confusão entre elas. Por fim, e não menos importantes, serão abordados os postulados teóricos a propósito das *necessidades humanas e mínimos sociais* inspirados também em autores marxistas.

### **1.1. Sobre o Estado no capitalismo**

Por primeiro, cumpre ressaltar que o Estado não é um objeto simples de análise, pois não possui uma definição curta e fechada, tanto que os questionamentos sobre sua existência e conformação originaram diversas teorias.

Cabe destacar, também, que, como o debate em torno do Estado alcança diversos campos de conhecimento e da ciência, além de ser marcado por inúmeras polêmicas entre correntes e teorias distintas, não é possível demarcar posição unívoca sobre o Estado, nem mesmo dentro de uma mesma corrente teórica.

Ademais, é inviável o esgotamento de todas as suas determinações por se tratar de um conteúdo complexo e em constante construção.

Dito isso, não convém, aqui, se estender demasiadamente, neste ponto, muito menos enunciar exaustivamente as categorizações existentes. Contudo, considera-se oportuna uma breve explanação sobre as teorias e as correntes de pensamento reconhecidas por explorarem especificamente a discussão sobre o papel do Estado.

De outro lado, vale salientar que, considerando o objeto desta análise – que envolve as concepções teóricas adotadas em torno das contingências sociais e da proteção social –, é imperativo levantar elementos teóricos que conduzam à compreensão e à delimitação do significado de Estado com o emprego do método de pesquisa adotado.

Relevante atentar, igualmente, que o estudo a respeito do Estado, de sua configuração e relação com a sociedade, se conecta a certa orientação política e ideológica, e, nesse viés, admite-se que o Estado nem sempre existiu e que é criação da sociedade.

Nesse sentido, a compreensão de partida da relação entre Estado e sociedade encontra suporte em Friedrich Engels, o qual afirma que,

quando a sociedade chega a um determinado grau de desenvolvimento é a confissão de que esta sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida em antagonismos irreconciliáveis que não se consegue conjurar. [...]. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado (ENGELS, 2009, p. 176-177).

Diante dessa compreensão, observa-se que o Estado surge como resultado da divisão social do trabalho, da divisão da sociedade em classes distintas e com funções diferenciadas. Além disso, emerge com um papel especial, o de exercer certas funções sociais antes desenvolvidas pela coletividade, a exemplo da defesa, inclusive com o monopólio da violência e do uso de armas<sup>7</sup>, o exercício da justiça, a elaboração de leis e o desenvolvimento das ciências. Afora isso, verifica-se, ainda, na atuação estatal, uma função ideológica. (MANDEL, 1977).

Acerca de sua origem, convém esclarecer, apenas a título de retrospectiva, que, com a derrocada da sociedade feudal, emergiu, na Europa, um movimento intelectual durante o século XVIII que, entre outras contribuições, “trouxe à luz” a discussão sobre o Estado, ou melhor, sobre o exercício do poder político por meio dele. Em linhas gerais, os pensadores dessa corrente advogavam pela atuação de um Estado – surgido do pacto entre os homens e da abdicação da liberdade individual – em prol do bem-estar coletivo, com a função precípua de mediador nas relações sociais, uma espécie de moderador dos interesses individuais (CARNOY, 1988).

Contudo, ao longo da história do capitalismo, o Estado manteve posturas diferentes em contextos históricos distintos. Nessa linha, é possível notar que a forma como o Estado

---

<sup>7</sup> Nas sociedades primitivas todos os membros do grupo podiam andar armados. Com a divisão do trabalho e as transformações decorrentes o uso de armas passa a ser uma prerrogativa do Estado, por meio de instituições como o exército e a polícia. Esse processo de divisão social do trabalho resultou também na distinção das funções sociais entre homens e mulheres (MANDEL, 1977).

intervém nas relações econômicas e sociais varia conforme as características e particularidades das sociedades e pelo seu grau de desenvolvimento.

Para bem ilustrar o ponto em questão, Carnoy (1988) destaca que são as condições nacionais que qualificam as formas pelas quais o Estado atuará para a “proteção social” e que lhe dão caráter próprio sem, contudo, dissolver sua raiz capitalista.

Exemplificando, cabe mencionar o liberalismo, corrente de pensamento que se tornou hegemônica durante o período que vai de meados do século XIX até a década de 1930 do século XX, tendo como principais expoentes David Ricardo (1772-1823) e Adam Smith (1723-1790), que, exatamente por se levantar em oposição a um estado absolutista, adotou por princípio a noção de que o trabalho, como mercadoria, deveria ser regulado pelo mercado, pregando, nesse sentido, que cada indivíduo deveria agir para atender e satisfazer seus próprios interesses e necessidades, através do consumo e da livre disposição de sua força de trabalho.

Sob a visão dos liberais, cada pessoa deve agir individualmente para satisfazer seus interesses e necessidades, ou seja, para atingir seu próprio bem-estar. Desta forma, se os indivíduos de um grupo ou sociedade perseguissem esse caminho, afetariam juntos uma coletividade, ampliando, via de consequência, o bem-estar coletivo. Nesses termos, o mercado deveria estar desamarrado e livre da regulação estatal, além de assumir protagonismo na regulação econômica e social. Ao contrário do que se pode crer à primeira vista, os liberais não apregoam a extinção do Estado. A leitura que fazem sobre o Estado é de que ele é um mal necessário, devendo estar restrito à criação de certa base legal capaz de garantir o livre funcionamento do mercado (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Nesta linha, é possível notar que autores do liberalismo defendem uma existência quase estéril para Estado, além do protagonismo do mercado (e sua autorregulação), assim como combatem sua atuação como provedor de bens e serviços para a sociedade.

Esses preceitos liberais se manifestam, por óbvio, nas perspectivas teóricas e morais defensoras do mérito e do esforço pessoal. Daí porque o liberalismo exerceu, e ainda exerce, sob sua nova roupagem (neoliberal e neoconservadora), forte influência para as políticas sociais, bem como para construção da visão sobre o Estado e suas funções.

Isso porque, alguns dos pressupostos liberais, presentes nas políticas sociais ao longo da história<sup>8</sup> e, aparentemente bastante atuais, tacham por paliativos as políticas sociais;

---

<sup>8</sup> Ressalta-se que, este ponto, não é uma defesa as políticas sociais de cunho liberal, mas um reconhecimento da influência dessa perspectiva no Estado e nas suas ações políticas. Oportuno afirmar ou reafirmar a importância

apregoam o predomínio do individualismo, da liberdade e da competitividade; naturalizam a miséria – entendida como fraqueza moral, como resultado da ação ou não ação dos indivíduos; defendem o mérito, o empreendedorismo e o esforço pessoal como critério de bem-estar, ou seja, só têm suas necessidades atendidas os que fazem por onde; a defesa do Estado mínimo – mínimo para o trabalhador e máximo para o capital; entre outras.

Em posição diametralmente oposta, encontram-se os teóricos que defendem que o Estado é o único meio de organização e regulação entre os indivíduos numa sociedade. Por outro lado, há, ainda, alguns autores que propõem o fim do Estado como única forma de garantir condições de igualdade a todos por meio da supressão das classes sociais.

De modo geral, as análises marxistas explicam o advento do Estado capitalista como resultado de processos sociais e políticos derivados dos conflitos de classe no capitalismo, decorrentes da luta de classes. Por ter suas bases ligadas às relações de produção esse Estado não assume compromisso real com o bem-estar coletivo (MANDEL, 1982).

Segundo Harvey (2006), o Estado, no capitalismo, exerce papel na manutenção do modo de produção. Aparece como uma forma que equilibra as contradições entre os interesses individuais e coletivos, como uma resposta a duas forças antagônicas: as necessidades de ampliação do capital e os movimentos de massa de trabalhadores contra a exploração e por melhores condições de vida. Torna-se um instrumento de dominação, respaldado pela ilusão do bem comum e resguardado pelos valores de liberdade, justiça e direito.

Sob as orientações da vertente keynesiana o Estado assumiu grande parte da responsabilidade no que se refere aos direitos de cidadania<sup>9</sup> e foi neste período que se concentrou maior avanço na área.

Há que se reconhecer que o Estado do século XIX reconheceu direitos civis relativos à liberdade e à propriedade privada. Do mesmo modo, no século XX, a pressão da classe trabalhadora, sedenta de mudanças e inspirada por anseios de socialização das riquezas e de emancipação humana, resultou na conquista de direitos políticos e coletivos (MARSHALL, 1967). Fato é que a ampliação dos direitos políticos contribuiu de forma significativa para a conquista e expansão de direitos sociais ao passo que provocaram novas tensões e conflitos para o Estado capitalista na transição entre os dois séculos.

Nessa direção, Pisón (1998) afirma que, apesar das mudanças na perspectiva de Estado com a incorporação de orientações sociais-democratas, não houve ruptura do Estado liberal

---

de atentar para a posição teórico-política desta pesquisa a qual observa a essência/natureza contraditória das políticas sociais.

<sup>9</sup> Sem necessariamente se divorciar da lógica de mercado.



para o Estado Social capitalista, pois foram mantidos os fundamentos do capitalismo como bases estruturantes.

Na mesma toada, Poulantzas (1988) descreve que o papel intervencionista assumido pelo Estado vai além de criar condições para a mais-valia, pois adentra no ciclo da reprodução ampliada do capital como relação social, atuando como uma espécie de regulador e organizador da luta de classes. Daí porque essas características demonstram a falta de neutralidade do Estado no capitalismo.

Convém destacar que as obras de Karl Marx não tinham como eixo teórico central a problemática do Estado, como havia em Hegel. Suas preocupações estavam diretamente ligadas à realidade objetiva e concreta do Estado alemão, à época alicerçado nas bases da exploração capitalista sobre o trabalho humano, por isso não desenvolveu uma teoria específica sobre o Estado, embora tenha abordado a temática de forma transversal em quase todas as suas obras sobre a complexa sociabilidade burguesa (PAULA, 2016).

Depreende-se, na obra de Marx e Engels (2007), que tais autores problematizaram as características fundantes da sociedade capitalista e asseveraram que “a história de todas as sociedades que já existiram é a história da luta de classes” (p.40). Definem o caráter classista do Estado no capitalismo ao afirmarem que “o poder executivo do Estado moderno não passa de um comitê para gerenciar os assuntos comuns de toda a burguesia”.

Nessa perspectiva, o Estado não é entendido como um poder imposto à sociedade, mas sim como um processo, uma correlação de forças determinada pelas próprias contradições da sociedade que se reproduzem no seu interior.

Na obra “A Ideologia Alemã (2007)”, Marx e Engels também explicitam a natureza de classe do Estado. Afirmam que, supostamente esse ente representa os interesses comuns e aparenta ter autonomia em relação à sociedade civil, embora esclareçam que, na verdade, ele opera de modo a fazer valer os interesses da classe detentora do poder. Diante disso, é que, segundo os autores, a luta de classes deve se dar mediante a luta política no seio do Estado, por ser este o representante da sociedade.

Inspiradas em Marx, as teses gramscianas<sup>10</sup> apresentam conexões dialéticas entre Estado, cultura e ideologia. Além destas categorias, expõem, ainda, a distinção entre sociedade política e sociedade civil. Nessa linha, Gramsci explana que a primeira se refere, em síntese, aos aparelhos utilizados como instrumentos de coerção e força, o Estado em sentido estrito, como um conjunto de mecanismos por meio dos quais a classe mantém o

---

<sup>10</sup> COUTINHO (1989); SIMIONATTO (1999).

monopólio legal da repressão e da violência. A segunda, a sociedade civil, é formada pelas instituições responsáveis pela organização e difusão de ideologias (igreja, escola, família, partidos políticos, sindicatos, associações, imprensa, etc.). Desta forma, tem-se que as classes dominantes se apropriam das instituições da sociedade civil para conquistar hegemonia.

Carnoy (1988) explicita que as perspectivas marxistas sobre o Estado se desenvolvem tendo em vista alguns fundamentos extraídos de obras marxianas, quais sejam, o de que a base da estrutura social e da consciência humana de uma sociedade tem origem em suas condições materiais; o de que a expressão política da estrutura social é resultado do modo de produção; bem como o de que o Estado ocupa papel determinante na luta de classes e assume função repressiva a serviço da classe dominante e procura legitimidade na mediação entre os interesses das classes (capitalista e trabalhadora).

Observa-se que Lenin (2010), como um dos principais críticos da democracia burguesa, não vislumbra ampliação dos princípios democráticos no capitalismo. Pelo contrário, nega a possibilidade de conciliação de classes e identifica o Estado como um instrumento de dominação de uma classe sobre a outra, numa ordem social que ratifica a opressão e, portanto, aponta a necessidade de que a classe trabalhadora assuma sua direção política.

As classes exploradoras precisam da dominação política para a manutenção da exploração no interesse egoísta de uma ínfima minoria contra a imensa maioria do povo. As classes exploradas precisam da dominação política para o completo aniquilamento de qualquer exploração, no interesse da imensa maioria do povo contra a ínfima minoria dos escravistas modernos, ou seja, os proprietários fundiários e os capitalistas (LENIN, 2010, p. 45).

Na perspectiva leninista, a dominação do Estado pelos trabalhadores não se resume à apropriação da burocracia estatal, mas consiste na transformação da classe explorada em classe dominante organizada com direção política compartilhada por todos. Para tanto, o proletariado, ao assumir o poder do Estado, deve, primeiramente, apropriar-se dos meios de produção para, então, transformá-los em propriedade do Estado.

Desta feita, o proletariado deixaria de existir sob esta condição, eliminando, assim, as condições estruturais de desigualdade de classe, bem como suprimiria, ainda, o Estado, que perderia sua condição de Estado classista e se tornaria o representante de toda a sociedade, pois já não haveria classe social a ser reprimida.

Nesta transição, o Estado não perderia sua essência, como aparelho de dominação; contudo, nas mãos dos trabalhadores, estaria a serviço da transição ao comunismo. Sendo

assim, a dominação do Estado pelo proletariado expressa a ampliação da perspectiva de socialização da política.

Ao desenvolver sua teoria a respeito do Estado, complementando as construções teóricas de Marx, Engels e Lenin, Gramsci considera que o Estado representa mais que um aparelho repressivo da burguesia, traduz, também, a própria dominação ideológica.

Desta forma, verifica-se que a ditadura do proletariado (leninista) não constitui uma mera transformação institucional, mas uma mudança profunda nas estruturas política e econômica que alterariam sobremaneira os paradigmas do pensamento humano, da cultura e das ideologias.

No caso burguês, a conquista da hegemonia se dá no exercício do poder do Estado, no processo pelo qual a classe dominante consegue, por meio de suas instituições, misturar seu aparato ideológico ao conjunto da vida real, nos mais variados espaços e, nesta fusão, alcança a legitimidade. Em síntese, esse movimento faz parecer que a ideologia burguesa detém os valores e pressupostos universais para o desenvolvimento da vida em sociedade.

Todavia, o exercício do poder do Estado no capitalismo é mais complexo do que aparenta, pois não se realiza exclusivamente pela coerção e nem pelo consenso, mas exige articulação orgânica entre ambos. Essa hegemonia não é tão sólida e está suscetível às movimentações decorrentes das implicações da luta de classes, pois, mesmo na condição de dominação, a classe trabalhadora produz abalos pela via do ativismo, dos movimentos sociais, entre outras, acarretando no que Gramsci denominou de crise de hegemonia.

É no contexto dessa crise de hegemonia, com o intuito de proteger e preservar sua posição, que a classe capitalista permite certas concessões e reformas favoráveis à classe trabalhadora. Não se trata, porém, de acatar as pautas reivindicatórias, mas de um estratagema para desmobilizar e desestruturar a organização política e a mobilização dos trabalhadores, no que Gramsci definiu como revolução passiva, ou seja, uma reorganização constante que o Estado adota para encobrir seu descaso com os direitos sociais.

A revolução passiva guarda em si essência contraditória, pois, apesar de a classe dominante, ao se ver enfraquecida, envidar esforços para breçar o fortalecimento da classe dominada via concessões para garantir a manutenção da ordem vigente, as classes dominadas não deixam de se beneficiar com ganhos sociais, ainda que mínimos. Tal entendimento pode ser observado pela postura estatal adotada para as políticas sociais em momentos de crise econômica, pois estas são utilizadas como forma de manutenção do *status quo* do capitalismo, sem, contudo, deixar de responder, minimamente, às lutas populares.

De outra lado, conforme os postulados gramscianos, não é suficiente a tomada do poder do Estado via revolução, como preconizado por Lenin (2010), uma vez que, para que a classe trabalhadora se coloque na posição de dominante, exige-se movimento contra-hegemônico, ou seja, o controle sob a ideologia, a política, a cultura e a educação.

Nesse caminho, Carnoy (1988), em referência à Gramsci, destaca que o momento da crise de hegemonia é terreno fecundo para as iniciativas revolucionárias, pois são lacunas reformistas que as classes dominadas podem, a depender do seu nível de articulação e força, inverter ao seu favor as relações de hegemonia, tornando-se classe dominante.

Dito isso, convém destacar o sentido e a posição teórico-política assumidos para a compreensão do Estado no capitalismo e para a adoção da categoria Estado Social, bem como sua importante relação com as políticas sociais. Entende-se por Estado Social a “regulação estatal das relações econômicas e sociais no capitalismo que tem nas políticas sociais uma determinação central” (BOSCHETTI, 2016, p. 23).

A escolha dessa categoria visa explicar a natureza do Estado capitalista, tal como se mostrou nos períodos pós-crise de 1929 e pós-segunda guerra mundial em países de capitalismo central e periférico, especialmente pela mudança na sua forma de intervenção desse Estado, que passou a atuar mais ativamente no campo das políticas sociais.

Essa espécie de regulação estatal nas esferas econômica e social não pode ser entendida como uma mudança de orientação, ou seja, não significa dizer que o Estado perdeu sua essência capitalista ou que passou a ter como objetivo/função a socialização das riquezas e, portanto, não pode ser encarado como lugar de promoção de bem-estar (MANDEL, 1982).

Não se pode perder de vista que, mesmo quando se compromete com os direitos sociais, o Estado não se desvincula da essência capitalista e da lógica de mercado, na medida em que, mesmo nos períodos que sucederam as crises citadas, em que ocorreram grandes avanços no campo das políticas sociais, observa-se que, ao mesmo tempo, foram mantidos os esforços na concentração de capital no seio da produção e na preservação da propriedade (GOUGH, 1982).

Diante do exposto sobre a abordagem marxista e as perspectivas de vários de seus autores, pode-se concluir que uma de suas principais contribuições para a compreensão da problemática do Estado reside na distinção e na separação de Estado e sociedade, entre o público e o privado. Nesse sentido, assevera-se a relevância de considerar as contradições intrínsecas dessa relação de antítese, em síntese:

- a) É da sociedade que se ergue a superestrutura político-jurídica, o Estado, que opera conforme a orientação e a organização que lhe forem atribuídas, a depender do

modo de produção vigente e as relações materiais e sociais estabelecidas. Sobre essa lógica, na sociedade cujo modo de produção e reprodução é o capitalista, o Estado se orienta na direção de proteger a propriedade e as classes dominantes.

- b) No capitalismo, o Estado (Social) representa os interesses da propriedade. E, portanto, constitui um equívoco (nada ingênuo) acreditar que o Estado representa a vontade geral, como postulado por teorias contratualistas.

## **1.2. Sobre proteção social e política social no capitalismo**

Apresentada a orientação teórico-conceitual deste estudo e feita breve exposição sobre o debate em torno do Estado no capitalismo, pretende-se neste tópico, abordar a relação entre Estado (Social), proteção social e política social.

Cabe aqui reforçar que a adoção da categoria Estado Social para explicar o conjunto das políticas sociais capitalistas, surgidas no cenário do capitalismo central após a crise de 1929, buscou manter coerência com o entendimento sobre política social e a relação estabelecida entre elas. Sobre isso Mandel (1982;1990) assevera que a regulação estatal no campo econômico e social, no período identificado como capitalismo tardio (MANDEL, 1982; 1990), teve relevante expressão nas políticas sociais de inspiração keynesiano-fordista. Depreende disso que, dada sua natureza capitalista, o Estado se altera e sofre mutações conforme as mudanças na organização do sistema capitalista e suas crises cíclicas a fim de assegurar a existência deste.

A compreensão sobre o Estado Social caminha junto à concepção de política social para um encaixe necessário. Isso porque as políticas sociais, nas sociedades capitalistas assumiram uma importante função para a garantia das condições de produção.

A Política social resulta dos processos que se estabelecem na luta de classes, ou seja, decorre das relações contraditórias da relação capital versus trabalho, do papel do Estado e do grau de desenvolvimento das forças produtivas (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

É sabido que as sociedades ao longo da história desenvolveram alguma forma para se protegerem de situações de privações materiais individuais e coletivas. Esta preocupação, presente na vida da humanidade, relaciona-se com as incertezas da vida no tocante às condições para atender as necessidades humanas, variáveis conforme a localização/território, as condições geográficas, as alterações na natureza decorrentes das estações do ano e suas subdivisões climáticas, e, também, dependem do modo de organização das sociedades e grupos, padrões econômicos, sociais, políticos, culturais, etc.

Nas sociedades pré-capitalistas os trabalhadores experimentaram formas coletivas de sociabilidade pautadas no trabalho e no desfrute dos bens socialmente produzidos. Todavia, isso não significa que nesse momento histórico não havia pobreza, mas que esta decorria, em geral, da escassez de recursos. Como forma de contornar as privações, num primeiro momento, era comum o uso de medidas protetivas privadas e reguladas, pela sociabilidade primária, ou seja, no foro das relações sociais de membros de um mesmo grupo, vizinhos e família, sem a mediação de instituições (CASTEL, 1998).

O capitalismo desenvolveu-se rapidamente, impulsionado pelo avanço tecnológico e estruturado num modo de produção fundado na exploração do trabalho. Essa conformação fragmentou a sociedade em classes distintas, determinadas pela posse dos meios de produção. Sob essa lógica, os trabalhadores, possuidores apenas da sua própria força de trabalho, são forçados a produzir riquezas para garantir sua sobrevivência, enquanto, de outro lado, a riqueza socialmente produzida é apropriada privadamente pelos que detém o poder econômico, ao invés de ser compartilhada entre todos.

Em decorrência desse modo de produção e das expressões da profunda desigualdade social gerada, várias formas de proteção social se desenvolveram com o intuito de minimizar a privação material de parte da sociedade, bem como de estancar a sangria das tensões sociais e garantir a ordem. O novo contexto veio acompanhado de mudanças nas formas de proteção de inspiração piedosa e caritativa, eram as chamadas “protoformas das políticas sociais”<sup>11</sup>. Estas, por seu turno, configuravam-se pela naturalização da pobreza e da indigência e, amparadas em valores morais/religiosos, puniam, como casos de polícia, a vagabundagem e o ócio.

Por sua essência, o capitalismo agrava a pobreza da classe trabalhadora e produz desigualdades sociais que são essenciais para a sua reprodução e expansão. Se por um lado os trabalhadores carecem de buscar condições de sobrevivência no mercado, por outro a condição de exploração também os impulsiona a reivindicar direitos e melhores condições de vida. E, foi em decorrência das reivindicações da classe trabalhadora que se fez possível a conquista de direitos políticos e sociais.

Assim, as políticas sociais surgem como exigências de intervenção do Estado (Social) diante das reivindicações da classe trabalhadora frente ao pauperismo e as condições de

---

<sup>11</sup> Segundo Behring e Boschetti (2008) a expressão refere-se às legislações seminais inglesas que se desenvolveram no período anterior à Revolução Industrial, tais como Estatuto dos trabalhadores, de 1349; Estatuto dos artesões ou artífices, de 1563; Leis dos pobres elisabetanas, de 1531 e de 1601; Lei de Domicílio (*Settlement Act*), de 1622; *Speenhamland Act*, de 1795; Lei Revisora das Leis dos Pobres, ou a *Nova Lei dos Pobres (Poor Law Amendment Act)*, de 1834.

desigualdade sociais para agirem como medidas protetoras diante dos riscos associados ao trabalho penoso da indústria.

A concepção de política social utilizada neste trabalho pauta-se pelas teorias que a consideram como um processo complexo e internamente contraditório, que resulta da relação conflituosa entre Estado e sociedade em torno da distribuição de bens e serviços sociais.

Sobre isso, Boschetti (2016) esclarece que as políticas sociais são conquistas históricas nas sociedades capitalistas e faz a distinção entre política social e proteção social, assim como explica que sistemas de proteção social não correspondem ao somatório de políticas sociais.

Um sistema de proteção social não é somente a justaposição de programas e políticas sociais, nem tampouco se restringe a uma política social, o que significa dizer que as políticas sociais não constituem, em si mesmas, um sistema de proteção social. O que o configura é o conjunto organizado, coerente, sistemático e planejado de políticas sociais que garantem a proteção social por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais, nas áreas de emprego, saúde, previdência, habitação, assistência, educação, transporte, entre outros bens e serviços públicos. (BOSCHETTI, 2016, pg. 26)

Com o intuito de explicar a origem das políticas sociais, é comum ver na literatura acadêmica associações entre as expressões Estado Social, *Welfare State*, *État Providence* e Estado de Bem-Estar Social. Esses termos são usados muitas vezes como sinônimos normalmente para se referirem às medidas e ações do Estado no período correspondente ao segundo pós-guerra mundial na esfera das políticas sociais.

Não há unanimidade ou consenso entre os teóricos sobre o surgimento das políticas sociais. Alguns autores entendem que são frutos das ações da elite, como uma forma de concessão aos trabalhadores. Outros afirmam que são obras do Estado destinadas à classe trabalhadora com a finalidade de submetê-los à lógica das relações capitalistas.

Desta feita, seria equívoco assumir esses termos para tratar de bem-estar e proteção social sem reflexão crítica, uma vez que se estaria encobrindo seu real sentido, por suprimir suas características essenciais, admitindo que o Estado capitalista é capaz de garantir proteção e assegurar igualdade social. Na discussão do tópico anterior, na qual se expõe a adoção, nesta pesquisa, do termo Estado Social como uma categoria de análise, assumiu-se o compromisso de compreendê-lo, em sua essência, como elemento determinante para as relações sociais no capitalismo.

Nos países capitalistas centrais, as medidas de proteção social tiveram sua origem, mais ou menos marcada pelo processo desencadeado pela Revolução Industrial e vêm sofrendo mudanças ao longo dos anos. Concomitante com o desenvolvimento do capitalismo, surgiram outras modalidades de proteção social geridas pelo Estado como formas de amparar o trabalhador.

Dito isso, tem-se que, apesar das semelhanças, as referidas nomenclaturas não poderiam ser utilizadas para tratar das ações sociais do Estado, uma vez que remetem às especificidades da intervenção do Estado em momentos históricos e sociais distintos. Cada um desses termos foi forjado em nações e em contextos diferentes como veremos a seguir.

A política social tem fundamentalmente caráter contraditório, por estar inserida em estruturas que sustentam e perpetuam a ordem vigente. Desta forma, garantem direitos, entretanto, não rompem com o modo de produção. Ou seja, são capazes de alterar o padrão de desigualdade social, mas não superam o padrão estrutural e excludente do capitalismo.

Conforme Mishra (1991), essa característica da política social é inerente à estrutura social dividida em classes e decorre da relação entre Estado e sociedade. Sendo assim, nesse embate, as políticas sociais podem até produzir uma melhora nas condições de vida dos menos favorecidos, todavia, o capital sempre encontra meios para perpetuar sua ânsia por lucro e exploração (PEREIRA-PEREIRA, 2008).

Assim, as políticas sociais podem atender tanto os interesses do capital, quanto os do trabalho, ao mesmo tempo, embora com desigual dedicação. Esta variará a depender de quem sair vitorioso na luta das forças contraditórias capital versus trabalho. Por isso, podem assumir tanto a função de garantidoras de direitos sociais como a de reprodutoras da exploração da força de trabalho, ou as duas, concomitantemente. Esse modelo pressupõe a exploração da força de trabalho, o aprofundamento das desigualdades sociais e constantes estratégias de reinvenção do capitalismo.

Nessa linha, Boschetti (2016, p. 25) afirma que as políticas sociais

são conquistas civilizatórias que não foram e não são capazes de emancipar a humanidade do modo de produção capitalista, mas instituíram sistemas de direitos e deveres que, combinados com a instituição de tributação mais progressiva e ampliação do fundo público, alteraram o padrão de desigualdade entre as classes sociais, sobretudo a partir da sua expansão na segunda metade do século XX.

As políticas sociais, embora muito confundidas com Estado Social ou Estado de Bem-Estar, não são a mesma coisa. O Estado Social possui institucionalidade, na medida em que se expressa por meio de ações políticas estatais, e possui um marco histórico (período mais ou



menos datado do segundo pós-guerra) específico. A política social também possui historicidade e institucionalidade, não tão delimitadas, pois se referem

“ao processo de desenvolvimento e implementação de medidas geridas pelo Estado e demandadas pela sociedade como direitos devidos para suprir necessidades sociais e promover o bem-estar dos cidadãos – seja prevenindo contingências associadas ao trabalho e as inseguranças sociais, sejam combatendo-as quando instaladas” (PEREIRA, 2016).

Não há consenso na literatura sobre o surgimento das políticas sociais. Diversos autores situam-nas no final do século XIX, período em que o Estado passou a realizar ações de cunho liberal na esfera social de modo mais organizado, obrigatório e planejado. Apesar da imprecisão quanto à definição do aparecimento das políticas sociais, Pierson (1991) indica alguns elementos para essa demarcação como a emergência de políticas sociais sob a lógica do seguro social na Alemanha.

Antes disso os trabalhadores organizavam sua forma de proteção a partir de caixas de poupança e previdência ou sociedades mutuais. Funcionavam como um fundo de cotização para amparar a organização operária e fortalecer as greves. Sob o governo de Otto Von Bismarck, o modelo de solidariedade de classe foi suprimido e desvirtuado quando se instituiu o seguro social público obrigatório destinado a algumas categorias e grupos específicos de trabalhadores.

Esse modelo ganhou grande notoriedade e inovou ao trazer para o âmbito público inseguranças sociais que antes eram vistas como individuais, assim as incapacidades para o trabalho passaram a ser vistas como consequências da idade avançada, desemprego, adoecimento, etc.

Apesar das inovações o seguro social se assenta num cenário de contradições, pois

Ao mesmo tempo em que garantia o atendimento presente e futuro de necessidades sociais básicas, regulava os atendidos e obtinha dividendos financeiros, econômicos e políticos para o sistema que administrava. Portanto, não é casual que dentre as diferentes espécies de proteção social pública o seguro social seja considerado a sua espinha dorsal (PEREIRA, 2016, p. 24)

Essa lógica se faz presente também no período de ouro do chamado Estado de Bem-Estar, entre os anos de 1940 a 1970. Esse contexto ficou marcado pelo crescimento e organização do movimento operário, pela forte pressão política para o reconhecimento de direitos de cidadania mais amplos e também pela a monopolização e concentração do capital.

Após a segunda guerra mundial, nos países de capitalismo central, ocorreu um forte crescimento econômico caracterizado pela nova relação do Estado com a economia, inspirada pelo keynesianismo, e somado ao processo crescente de industrialização e a um novo padrão de produção, o fordismo. Destarte, o Estado capitalista figurou-se como o principal promotor de bem-estar social, dada a oferta de políticas sociais universalizantes.

Nesse período, na Inglaterra, William Beveridge, sugeriu um sistema de seguridade social que incluía o seguro social e estendia o atendimento aos não trabalhadores. Assim, o chamado Welfare State compunha-se da oferta de seguros, de natureza contributiva, e de assistência social, de viés distributivo, como forma de proteção social pública e universal.

As estratégias de saída da crise, inspiradas nas ideias de John Maynard Keynes (1883-1946) proporcionaram a expansão das políticas sociais. Segundo Mishra (1995) esse Estado de Bem-Estar que se firmou a partir da década de 1940, em alguns países capitalistas europeus apresentava o compromisso do setor público com o pleno emprego e com a garantia de condições mínimas de renda para todos os cidadãos, independente de contribuição.

Para os liberais, mesmo os heterodoxos, as políticas sociais seriam necessárias apenas para minimizar os danos decorrentes das desigualdades sociais acirradas no bojo do capitalismo, com o objetivo final de manter as massas populares calmas e ordenadas.

Portanto, não se pode concluir que essa ideia de proteção social e de política social represente preocupação genuína com a população. Mandel (1982) sinaliza que medidas de proteção social não são uma concessão abnegada do capitalismo, pois, no fundo, são mecanismos necessários para a autopreservação e a reprodução do sistema.

Keynes defendia maior intervenção estatal na economia como agente regulador. Porém, como capitalista, matinha a defesa da liberdade individual e da economia de mercado. As políticas sociais do padrão keynesiano-fordista orientavam a geração de pleno emprego e crescimento econômico, a instituição de políticas sociais com vistas a gerar demanda e ampliar o mercado de consumo e um amplo acordo ou aliança entre classes (PIERSON, 1991). Essas foram algumas das medidas tomadas para amortecer os efeitos da crise capitalista. Foi a partir de então que se evidenciou a relação entre o padrão de acumulação do capital, organização da classe trabalhadora e a proteção social.

O modelo keynesiano-fordista também entrou em crise na década de 1970 e, para suavizar os efeitos desta, o capital buscou alternativas como a reestruturação produtiva, a redefinição do papel do Estado e a mundialização do capital. Essa nova empreitada representou a ruptura com o modelo anterior e consequentemente alterou a relação entre capital e trabalho.

Sob esse novo padrão, de acumulação flexível, foram implementados novos e avançados métodos de produção, novos modos de gestão da força de trabalho, medidas que não só diminuíram a oferta de empregos como também ampliaram o trabalho precarizado e a aprofundaram o desemprego.

Segundo Abrahamson (2004) com o advento do neoliberalismo o Estado deixou de protagonizar a regulação social e ser, portanto, o principal ator no campo da proteção social. Surgiram novas modalidades de proteção social denominadas de *welfare mix* ou *welfare pluralism*, traduzindo, bem-estar pluralista ou pluralismo de bem-estar. A proteção social nesta configuração torna-se responsabilidade do Estado, do mercado e da sociedade civil de forma horizontal.

A partir da década de 1980, inspirados pelo neoliberalismo os países passaram a aplicar medidas com vistas a aumentar a taxa de lucro do capital por meio, entre outros, da redução da proteção social. A descentralização, a focalização e a privatização tornaram-se tendência e seguem provocando mudanças nas políticas sociais.

O desenvolvimento de políticas sociais nos países capitalistas ocorreu de formas e em momentos diferentes, conforme o grau de desenvolvimento das forças produtivas, do papel desempenhado pelo Estado e pelas classes sociais. As relações que estruturam o Estado Social<sup>12</sup> podem assegurar cidadania, no sentido da emancipação política<sup>13</sup>, uma vez que tem relação com o reconhecimento formal do direito de cidadania no escopo do capitalismo.

Entretanto, essa cidadania burguesa é incapaz de atingir a emancipação humana, pois afeta a lei geral da acumulação capitalista, mas, ao mesmo tempo, atua na reprodução ampliada do capital, principalmente em contextos de crise.

Conforme Pereira (2016) a expressão *proteção social* possui uma carga positiva e alentadora, entretanto, o termo possui o que ela veio a chamar de “armadilha”, por se caracterizar como um nome positivo que esconde e disfarça a realidade social, muitas vezes negativa.

A imprecisão em torno da proteção social se faz presente em produtos acadêmicos, governamentais e em estatutos de direitos, sendo, por vezes, utilizada como sinônimo de seguridade, bem-estar social, política social e assistência social. Todavia, nenhuma dessas

---

<sup>12</sup> Para os objetivos deste projeto e para a melhor condução do leitor, convém delimitar a posição teórico-política assumida neste estudo a respeito da figura do Estado no capitalismo. Para tanto, segue-se o percurso traçado por autores como Mandel (1982) e Boschetti (2016) que definem o Estado Social como uma forma de regulação estatal nas relações econômicas e sociais por meio das políticas sociais. Isso não significa amenizar o caráter capitalista do Estado, pois implementar direitos não significa intencionalidade de socializar a riqueza socialmente produzida na produção de bem-estar.

<sup>13</sup> Esse tópico faz referência ao debate sobre direitos, cidadania e emancipação componente da obra de Thomas Humphrey Marshall, intitulada “Cidadania, classe social e status” do ano de 1967.

terminologias ou conceitos são vazios de significado e de inclinações ideológicas, o que faz este campo de análise mais desafiador. A afirmação de que determinado Estado ou agente promove proteção social, automaticamente, remete à ideia de que ele é bom, de que cuida e protege. Por isso a referida autora alerta para o uso indiscriminado do termo, haja vista seu caráter contraditório.

Em suma, a política social por encontrar-se inserida nas contradições intrínsecas do capitalismo, ao longo da história, adquiriu diferentes perfis em conformidade com os modelos de produção e com o ideário político e econômico hegemônicos. Atualmente, é possível observar nas políticas sociais elementos que apontam para o esvaziamento de direitos sociais, e uma tendência de alinhamento a concepções conservadoras que tentam minar os processos de rompimento com estruturas desiguais e excludentes, além de iniciativas reformistas que asseguram a manutenção da natureza capitalista.

### **1.3. Sobre as políticas sociais no cenário de crise capitalista**

Durante o desenvolvimento do Estado Social, momento no qual o Estado assumiu a função de interventor nas relações sociais econômicas, ampliando a prestação de serviços públicos, a seguridade social ganhou espaço junto às demais políticas com vistas a contribuindo para assegurar a reprodução da força de trabalho, com a ampliação da legislação social.

Com a crise estrutural do capital, em meados da década de 1970, este Estado Social começou a sofrer desmontes, o que abriu campo para as contrarreformas de cunho neoliberais e neoconservadores. As políticas públicas, em geral, sentiram os abalos causados pelas crises capitalistas e a classe trabalhadora ainda sofre com a transferência do custo da crise expressa na redução de direitos e no desemprego.

Para Mandel (1990) as crises do capital resultam da redução das taxas de lucro e da realização da mais-valia. Sobre isso, Mandel (1990) explica, conforme Marx e Engels, que a capacidade de exploração do trabalho encontra limites no grau de desenvolvimento das forças produtivas, em determinado contexto, e que a produção de mercadorias encontra seu limite na dessincronização entre os diferentes ramos da produção e na capacidade de consumo da sociedade. Assim, é na lógica de expansão do capitalismo que se dão as crises e

Toda a crise de superprodução constitui uma agressão massiva do capital ao trabalho assalariado. Aumentando o desemprego e o medo do desemprego, a crise tende a fazer com que os trabalhadores aceitem reduções (ou estagnações) dos salários reais, a aceleração dos ritmos de produção, as perdas de conquistas em matéria de condições de trabalho e de seguridade social, a redução das proteções construídas na fase de prosperidade contra a pobreza e a injustiça mais flagrantes (MANDEL, 1990, p. 231)

A redução de direitos e o agravamento das desigualdades sociais somadas às alterações no papel do Estado como regulador do campo econômico e social provocam mudanças que sugerem alterações no perfil de proteção social. A acumulação do capital é incompatível com a universalização dos direitos e, conforme sinaliza Boschetti (2012) é em momentos de aprofundamento da crise capitalista que a classe trabalhadora mais sofre, especialmente por ser levada a arcar com os custos da crise por meio da perda de direitos.

Nos atuais contextos político, econômico e, até mesmo jurídico, observa-se, de forma contundente, ataques aos direitos dos trabalhadores e consequentes retrocessos que suscitam profunda preocupação naqueles que se dedicam ao estudo dos direitos sociais e da seguridade social, especialmente no tocante aos danos emergentes e as sequelas do porvir.

Como já dito, o Estado Social apresenta particularidades conforme o grau de desenvolvimento do capitalismo e da sociabilidade burguesa, mas não é capaz de superar as desigualdades sociais, podendo apenas reduzir as lacunas entre as classes sociais. Desta forma a assistência social, no âmbito da seguridade social brasileira, é capaz de garantir alívio nas péssimas condições de vida para aqueles indivíduos que não possuem trabalho assalariado. Portanto, a assistência social participa do processo de reprodução da força de trabalho no lugar central, o de garantidora de condições de sobrevivência (BOSCHETTI, 2016).

Na atualidade, a manta neoliberal que encobre as políticas sociais não desconsidera plenamente a necessidade da prestação de serviços sociais públicos, mas se recusam a aceitar a instituição de mecanismos que garantam a efetivação de políticas sociais como um direito humano. As políticas de cunho neoliberal são marcadas pela desregulamentação, privatização, legislação antissindicalista, fato que se justifica a partir da necessidade da modernização – que, para os neoliberais, é a resposta mais eficaz às exigências da globalização.

Por isso, as construções teórico-políticas com esse viés têm como fundamentação para suas políticas a mercantilização dos serviços sociais, sob o argumento de que as políticas sociais causam distorções nas regras do livre funcionamento do mercado. Nessa perspectiva, [de políticas sociais] as pessoas devem pagar pelos benefícios e serviços para que estes sejam de fato “valorizados”.

Logo, políticas sociais neoliberais e neoconservadoras caracterizam-se pelo alto grau de focalização, com a exigência de comprovação da pobreza, ou melhor, de atestados de pobreza, sem contar que os benefícios devem ser bastante reduzidos, garantindo assim estímulo ao trabalho. Essa focalização tem trazido para as políticas sociais brasileiras um perfil residual que deixa de reconhecê-las como direito.

A proposta neoliberal e neoconservadora coloca-se claramente contra os direitos sociais e a sua contribuição na busca pela redução da desigualdade social por meio de ações estatais interventivas no sentido de criar uma cultura democrática e igualitária. Assim, o paradigma dessa corrente é o Estado mínimo para o social e o Estado máximo para o capital (NETTO, 1993, p.81).

Na análise crítica de Behring e Boschetti (2008) sobre a contrarreforma neoliberal e a política social, é citada a forte presença da tendência neoliberal, ao longo dos anos 1990, no Brasil. Nesse tocante, exploram as propostas de reforma do Estado, com foco nas privatizações e reforma previdenciária.

As políticas sociais que se instalaram no período do neoliberalismo não contemplam as reais necessidades sociais, que são confundidas com preferências individuais; não visam atender os direitos sociais e nem a justiça social. Tais políticas representam uma ação minimalista do Estado na distribuição dos bens e serviços sociais e na não garantia de direitos; estão focalizadas na pobreza extrema, reduzindo a qualidade da prestação social; exigem contrapartidas na distribuição das políticas, provocando um controle à base da meritocracia e não da necessidade; substituem o *welfare* (bem-estar como direito) por *workfare* (bem-estar em troca de trabalho); e responsabilizam os pobres por sua própria condição social e econômica. (PEREIRA-PEREIRA, 2006).

Ressalta-se que o Estado Social capitalista é fruto das relações contraditórias da luta de classes e que as políticas sociais nascem como conquistas sociais. É nesse sentido que se afirma que as políticas sociais tem potencial de contribuir na promoção de emancipação política dos sujeitos, posto que esta “cidadania possível” (Boschetti, 2016) tem força para provocar tensões à acumulação capitalista. Do contrário, as políticas sociais contribuirão apenas para promover a emancipação política, meramente formal, ou seja, a imersão dos sujeitos na realidade burguesa, na sociedade do capital, para aderir à lógica da produção e consumo e reprodução da força de trabalho (LESSA, 2007). Entretanto, o Estado social, não é capaz de assegurar a emancipação humana, para tanto é imperiosa a superação total do capitalismo.

A questão da emancipação, em Marx, reside no fato do ser humano não se reconhecer como tal e atribuir a sua sociabilidade a outro ente, como ao Estado, como no caso da sociabilidade burguesa. Desta forma, não se atinge emancipação humana pela mediação do Estado posto que este está restrito à emancipação política.

Marx considera a emancipação política, uma emancipação burguesa, que se limita conquista de liberdade individual – basicamente o ir e vir -, de direitos políticos e cidadania. Argumenta que qualquer liberdade e/ou igualdade, no capitalismo, é sempre formal. Assim, o reconhecimento de direitos não garante liberdade de fato, gera a “liberdade” que permite que o homem disponha da sua força de trabalho no mercado.

Destarte, Marx aponta o caminho para o que conceituou de emancipação humana e afirmou que “toda emancipação constitui uma restituição do mundo humano e das relações humanas ao próprio homem”. Nesse sentido, ela se contrapõe à emancipação política, por ser o estágio por meio do qual o homem pode se libertar das amarras da subalternidade nos aspectos político, cultural e econômico em relação às classes dominantes.

#### **1.4. Necessidades humanas, mínimos sociais e assistência social**

O caput do artigo primeiro da LOAS afirma que a assistência social provê mínimos sociais com vistas ao atendimento de necessidades básicas. Essa afirmação estabelece a essência dos elementos utilizados para compor os desenhos e os caminhos da assistência como política pública. Essa lógica de conceder o mínimo para o básico encontra raiz na essência na divisão de classes de uma sociedade e exprime a mescla de conceitos e de identificação ideológicas.

Na contramão daqueles que pensam que mínimos sociais são garantias fundamentais capazes de promover, por si, bem-estar autores como Doyal e Gough (1991), Pereira-Pereira (2006) e Gomes Jr. (2007) compreende-se que mínimos sociais como sinônimo de mínimos de subsistência, ou seja, como condições que carecem de ser atendidas para a sobrevivência, para a manutenção da vida (ainda que em péssimas condições), das condições laborais que, quanto mais frágeis e empobrecidas, mais dependentes e subordinados estarão os “sujeitos sobreviventes”.

Historicamente, os mínimos sociais foram aplicados de acordo com a vontade e a escolha das classes dominantes e, costumavam estar relacionadas a provisões materiais como vestimenta, alimentos, higiene e outros itens fundamentais à vida, essenciais à sobrevivência,

mas que não ameaçassem o domínio das elites. Eram expressos na forma de elementos fundamentais à manutenção da vida sob o aspecto biológico e individual, pois, em regra, destinavam-se a pessoas nas condições de pobreza mais degradantes. Este formato, não esboça qualquer preocupação com a coletividade ou com a transformação social.

Mínimo tem conotação de menor, de menos o que na esfera da satisfação das necessidades denota o trato às demandas sociais com pouco, com respostas em quantidade e/ou qualidade desproporcionais e insuficientes, configurando cenário de desproteção social. Já o básico remete aquilo que é fundamental, primordial, o que é indispensável. Dando a entender que o mínimo tem relação com o menor dispêndio, com o menor investimento no atendimento das necessidades enquanto o básico exige investimentos de qualidade, compatíveis com as necessidades sociais com vista. Ou seja, “enquanto o mínimo nega o ótimo de atendimento, o básico é mola mestra que impulsiona a satisfação básica de necessidades em direção ao ótimo” (PEREIRA-PEREIRA, 2006, p.26-27).

Esta análise requer atenção ao sentido atribuído aos “mínimos sociais” e às “necessidades básicas”. Pereira-Pereira (2006) afirma que os mínimos sociais como dispõe a LOAS possuem duas identificações: uma refere-se à provisão de bens e a outra tem relação com as necessidades a serem providas. Essa redação sugere que provisão mínima e necessidade básica são equivalentes e estão condicionadas, ou seja, que só haverá provisão mínima se houver necessidade básica a ser atendida. A autora alerta sobre perigo desta aproximação entre mínimo e básico, pois podem se parecer semanticamente, mas do ponto de vista político-decisório devem ser tratados como conceitos distintos.

Para que o atendimento das necessidades como prevê a LOAS as provisões devem deixar de ser mínimas para serem básicas. O ótimo a que se refere à autora pode ser traduzido como as condições que dão acesso a níveis mais elevados de aquisição de bens e serviços a partir de provisões básicas. Esse alto grau de aquisições impulsiona a capacidade de agência (ou ótimo de participação) e criticidade (ou ótimo crítico) aos indivíduos e se combinadas promovem capacidade de escolha e decisão e ainda em grau mais elevado permitem ao indivíduo questionar sua vida e as próprias condições gerando transformações para sua melhoria (DOYAL; GOUGH, 1991).

Com o desenvolvimento e a complexidade das relações sociais e o acirramento da luta de classes as necessidades, antes consideradas como individuais, passaram a ser encaradas como necessidades sociais, ou seja, necessidades comuns. As condições mínimas à subsistência de natureza biológica não deixaram de existir, entretanto, modificou-se a forma



como são vistas e tratadas. Aquilo que era visto e tratado de forma pontual e residual passou a ser matéria de direito, através de iniciativas política e estendidas à coletividade.

Essa construção conduz à compreensão de que a pobreza não é um fato isolado e desconectado de determinações históricas e estruturais e que, portanto, o atendimento às necessidades exige visão mais ampla e intervenção menos discricionária devendo compor a agenda pública.

Seguindo esse caminho e resgatando a LOAS entende-se que o básico deve ser compreendido como direito indisponível, que não pode ser negociado e que deve ser garantido a todos. Desta forma, aqueles que não conseguem atingir o básico por seus próprios esforços – como determina o capitalismo – devem tê-lo atendido pelo Estado.

Para falar de direitos e políticas sociais no âmbito desta proposta convém tratar também do conceito de necessidades humanas básicas. Registra-se no universo político-econômico, jurídico e acadêmico a presença de posicionamentos que expressam distorções e ambiguidades no trato e na compreensão do termo “necessidades humanas” e em grau mais elevado há outros que negam a sua existência ou que buscam descredibilizá-lo.

É comum ver as necessidades humanas serem colocadas equivocadamente como questões de foro íntimo, subjetivo. Há correntes que refutam a existência de necessidades humanas básicas comuns a todos por considerarem que somente o indivíduo é capaz de identificar suas próprias necessidades. A disseminação dessas perspectivas neoliberais e neoconservadoras contribuem para o desmantelamento de direitos sociais conquistados, pois são produtos e produtores de retrocessos à medida que influenciam no desmonte de direitos que pretendem atender necessidade humanas e ao mesmo tempo se apresentam como alternativas viáveis e solução para as questões sociais com a oferta de bens e serviços via mercado.

Nessa linha, convencionou-se denominar de Nova Direita<sup>14</sup> (casamento entre neoconservadorismo e neoliberalismo) a perspectiva a qual reconhece as necessidades como preferências e o mercado como sua fonte de satisfação. Essa visão alinha-se à perspectiva econômica ortodoxa por atribuir às necessidades o sentido de carência, falta, desejo ou demandas; bem como por tachar os indivíduos como clientes e consumidores e rejeitar a provisão direta do Estado sob alegação de paternalismo.

Para essas correntes relativistas e subjetivistas o Estado é paternalista e excessivamente regulador e, portanto, defendem o distanciamento das instituições pública e o

---

<sup>14</sup> Será tratado sobre em tópico posterior.

estabelecimento de regras a partir da noção de necessidades coletivas. Há aqueles que, segundo Doyal e Gough (1991), afirmam que as necessidades variam de grupo para grupo, cabendo a cada coletivo identificá-las e defini-las baseados em seus hábitos e cultura. Essa abordagem compõe o que se chama de imperialismo cultural. Este enfoque relativiza as necessidades por privilegiar as características e especificidades dos grupos em detrimento da coletividade.

Na contramão dessas abordagens a análise que se apresenta ancora-se no enfoque marxista por este reconhecer as necessidades como fenômeno histórico. É oportuno ressaltar que mesmo entre as linhas de pensamento ditas marxistas não há consenso sobre a concepção de necessidades e como afirma Pereira-Pereira (2006) há nesse campo visões que tendem ao relativismo como para Heller (1998) que sugere que as necessidades variam de um modo de produção para outro.

Pereira-Pereira (2006) aponta a visão dos chamados democratas radicais por acreditarem que os grupos podem e devem lutar por seus interesses sem desrespeitar as regras e a cultura comuns aos demais membros da comunidade. A ideia de democratização radical sugere prevalência da sociedade sobre o Estado com maior autonomia para os indivíduos e menor tutela estatal, colocando a sociedade civil como principal lócus da satisfação das necessidades humanas básicas.

Por outro lado, os fenomenólogos entendem as necessidades como fenômenos socialmente construídos, portanto, não são fenômenos objetivos, pois refletem a ideologia de quem os qualifica ou em outras palavras, consideram que as necessidades variam conforme as visões de mundo.

Segundo Doyal e Gough (1991) e Pereira-Pereira (2006) Marx considerava a existência de necessidades humanas objetivas especialmente determinadas pelas condições opressoras e socialmente desiguais impostas à classe trabalhadora por sua posição antagônica à classe capitalista.

Percebe-se que a variação de entendimentos e a confusão que se faz em torno do conceito de necessidades humanas podem provocar distorções na formulação de ações interventivas para sua satisfação. A ausência de critérios objetivos para a definição de necessidades humanas básicas abre campo para a prevalência de enfoques que privilegiam o mercado como “salvador” para as demandas das pessoas.

Contraditoriamente os neoliberais reconhecem a relevância do Estado como regulador central, desde que com poderes limitados concentrados em gerenciar as condições para a atuação do mercado e para o desenvolvimento do sistema capitalista. Sob esse viés, o Estado

deve se manter distante das ações voltadas às necessidades humanas básicas e deve se colocar na promoção e ampliação de condições para o mercado como na segurança, na construção e manutenção de estradas, obras de infraestrutura, na garantia do mínimo de renda para considerados incapacitados e os impossibilitados para o mercado.

Esse mínimo de renda está longe de produzir direitos ou de representar garantia de cidadania, visa apenas evitar a pobreza ou seu agravamento. Todavia, a estipulação de mínimos sociais pressupõe, de certo modo, o reconhecimento de necessidades objetivas (PEREIRA-PEREIRA, 2006)

Infere-se do debate dos autores que existem várias formas de conceituar as necessidades e que, a depender da conotação dada ao termo, as ações voltadas ao seu atendimento poderão ou não estar relacionadas a direitos. Assim sendo, é ímpar a vinculação e articulação entre necessidades e direitos apesar de contraditória, especialmente quando se pretende definir a responsabilidade pela satisfação das necessidades.

A dimensão biológica estabelece as necessidades humanas como necessidade naturais ou vitais, de sobrevivência. Essa visão coloca as necessidades naturais dos homens no mesmo nível das dos animais por poderem ser satisfeitas pela natureza. Porém o homem, dada sua racionalidade, criou e aprimorou mecanismos e instrumentos para viabilizar a satisfação dessas necessidades, assim como desenvolveu formas de relacionar-se em grupos. Por isso, não é razoável limitar as necessidades humanas às essencialmente biológicas dado seu nível de complexidade (MARX, 2011).

As necessidades não podem ser equiparadas a uma simples e naturalizada carência individual, material ou biológica, e sim a direitos que mobilizam uma faculdade que só os seres humanos possuem: a capacidade de agir e exercitar o pensamento crítico contra toda e qualquer forma de opressão, entre as quais a pobreza e a miséria (PEREIRA, 2016, p.60).

Todos os seres humanos possuem necessidades básicas comuns independentemente do lugar e da cultura podendo o que pode sofrer variação são as formas de satisfação. Por rejeição às ideias dos culturalistas e fonomenólogos Doyal e Gough (1991) procuraram distinguir as necessidades básicas das não básicas. Desta forma indicam que as básicas são fundamentais pois a falta de satisfação adequada pode acarretar sérios prejuízos à vida, ou seja, pode gerar impactos que põem em risco a vida, a possibilidade objetiva de vive física e socialmente e ameaçam a capacidade de participação ativa e crítica.

Infere-se, portanto, que as necessidades humanas básicas são objetivas e universais pois são aquelas que devem ser satisfeitas como prevenção desses prejuízos que, por sua vez não podem ser relativizados ou tomados como individuais.

Há dois conjuntos de necessidades objetivas e universais: saúde física e autonomia. A primeira refere-se à necessidade natural de estar e manter-se vivo enquanto entende-se que a segunda sugere a capacidade do indivíduo de “eleger objetivos e crenças, de valorá-los com discernimento e de pô-los em prática sem opressões” (PEREIRA-PEREIRA, 2006, p. 70).

Embora as necessidades humanas sejam comuns a todos e constituam precondições universais para satisfazê-las adequadamente devem constar os pré-requisitos, os chamados satisfadores. Estes funcionam como necessidades intermediárias, ou seja, devem expressar a realidade complexa em que se inserem e serem capazes de mediatizar as necessidades básicas com vistas à satisfação por meio de variadas formas almejando o alcance do ótimo de atendimento (PEREIRA, 2016).

Como defendem Junior e Pereira-Pereira (2013),

a compreensão de que necessidades humanas são sociais e, por isso, a sua satisfação é determinante para o pleno desenvolvimento de cidadãos, é o que sustenta a ideia de que seu atendimento adequado pertence à esfera dos deveres do Estado; e que as políticas sociais são os instrumentos por meio dos quais as condições possíveis, no capitalismo, para o exercício da autonomia crítica e de agência, devem ser geradas e expandidas para toda a sociedade. Não cabe nessa perspectiva, portanto, nenhuma condição prévia que não aquela do direito de todos a exercerem efetivamente o controle sobre a sua vida e a da sociedade; e essa garantia somente o Estado pode arcar (JUNIOR; PEREIRA-PEREIRA, 2013.p.55).

Depreende-se que o básico não pode ser confundido com mínimo pois, expressa o grau indispensável, o nível fundamental para o alcance de condições de vida dignas em sentido mais amplo cabendo ao Estado à responsabilidade pelo atendimento. Neste ponto, convém reforçar a importância de desnudar a essência do Estado a fim de compreender a posição que ele ocupa como garante ou não desses direitos. Destarte, pelo já exposto é possível assegurar que as necessidades humanas não encontram e não encontrarão satisfação plena no capitalismo ainda que por meio de políticas sociais.

## **CAPÍTULO II: NOVAS CONCEPÇÕES EM TORNO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E A RELAÇÃO COM O NEOCONSERVADORISMO**

### **1. Assistência Social no Brasil: um breve histórico**

Compreender a assistência social tal como se apresenta atualmente carece de esforço em conhecer sua história, considerando a sua trajetória associada à filantropia e à benemerência privadas. Pode-se dizer que essa política mantém heranças das primeiras formas de proteção social no Brasil, especialmente no que se refere à ligação com entidades religiosas.

Em suas origens, a assistência social brasileira sofreu forte influência do colonialismo europeu e contou com a presença marcante do Estado e da Igreja Católica. As ações de proteção social pautavam-se na ajuda material e moral, na prática da esmola e também no funcionamento de instituições de casas que recebiam crianças órfãs ou abandonadas (MESTRINER, 2008).

Num outro momento, acompanhando as mudanças no mundo do trabalho direcionadas à adequação à lógica capitalista, as ações de proteção passaram a ser ofertadas por organizações ou associações profissionais. Essas iniciativas eram condicionadas à inserção no mercado de trabalho formal.

Em 1923, com a aprovação da Lei Eloy Chaves<sup>15</sup>, o Brasil viu um primeiro esboço de um sistema previdenciário orientado pelo modelo do seguro, por meio das caixas de aposentadorias e pensões.

No Brasil, a partir da década de 1930 e com o início da Era Vargas (até 1945), destacou-se o processo de industrialização e emergência da legislação trabalhista. O país que, até então vivia sob a dependência das classes proprietárias rurais, viu surgir uma burguesia industrial e uma classe trabalhadora urbana. Com as tensões e conflitos gerados pela industrialização e pelo fortalecimento e exigências da classe operária, o Estado, ainda acanhado, passou a intervir por meio de regulações diretas nas relações trabalhistas (BOSCHETTI, 2006).

---

<sup>15</sup> Publicada em 24 de janeiro de 1923, a Lei Eloy Chaves é a base da previdência social brasileira. Ela consolidou a base do sistema previdenciário brasileiro, com a criação da Caixa de Aposentadorias e Pensões para os empregados das empresas ferroviárias.

Posteriormente, as caixas de pensão privadas foram gradativamente substituídas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões que eram, por sua vez, financiados com o capital do Estado e sofriam maior intervenção do governo.

Relevante destacar que a relação entre proteção social e trabalho, exemplificada pela lógica do seguro, marcou a confusão entre assistência e previdência social, tornando necessária a diferenciação conceitual entre o que viria a ser previdência (seguro, contribuições prévias) e assistência social (serviços e auxílio pecuniários) (BOSCHETTI, 2006).

A Legião Brasileira de Assistência (LBA), criada em 1942, foi o primeiro órgão de proteção representado pela articulação entre o trabalho voluntário com os investimentos estatais para atender às famílias de soldados brasileiros enviados à Segunda Guerra Mundial.

Em 1960, com a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), os benefícios bem como sua cobertura foram ampliados; entretanto, foi mantida a exclusão de trabalhadores rurais e dos sem vínculo formal de trabalho. Desta forma, os trabalhadores rurais, os trabalhadores informais, os incapacitados e os pobres marginalizados continuaram na dependência da assistência ofertada por entidades filantrópicas.

### **1.1. A Assistência Social após a Constituição Federal de 1988**

Com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a assistência social alcançou o status de direito social<sup>16</sup> e passou a integrar o sistema de seguridade social brasileira. A CF/88 define a seguridade social, como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

A carta magna inovou ao introduzir o conceito de “seguridade social” e ao reconhecer a assistência social como direito e responsabilidade do Estado, uma vez que ela sempre esteve atrelada às práticas filantrópicas e caritativas.

Depreende-se do texto constitucional quanto à tríade da seguridade social que: a política de Saúde é universal e prestada na qualidade de serviços que visam à redução do risco de doença e de outros agravos; a Previdência Social possui caráter contributivo, capaz de gerar aos seus segurados benefícios que garantam renda; a Assistência social não é contributiva e, apesar de ser regida constitucionalmente pelo princípio da universalidade, seu público alvo é delimitado, ao passo que será prestada a quem dela necessitar.

---

<sup>16</sup> Com previsão legal nos artigos 203 e 204 do Título da Ordem Social.

Embora acanhado em relação ao sistema de seguridade social Beveridgiano, inaugurado na Inglaterra em 1942, tal sistema pauta-se por esse modelo inglês que compreende não só o seguro, mas também a assistência social como direito aos que se encontram fora do mercado de trabalho (desempregados involuntários, crianças, enfermos, idosos). Nesse sentido, a seguridade pós-CF/88 inaugura um “novo padrão de proteção social” no Brasil, que abrange a universalidade e a seletividade.

Dessa forma, a assistência social passou a compor o rol dos direitos sociais, os quais contribuem para a ampliação do atendimento das necessidades da população. Esse novo desenho permitiu não somente a organização político-administrativa como também o desenvolvimento de um aporte teórico sobre a assistência social, refletindo sobre sua identidade, sentidos e finalidades.

Anteriormente, a assistência social não possuía espaço no campo político e estava ligada ao dever moral de ajuda e à caridade destinada aos pobres. Deu grande passo ao ser reconhecida como direito, mas ainda permanece à margem das outras políticas sociais e demanda definição do seu espaço político (BOSCHETTI, 2006).

Isso porque, por décadas, a assistência social esteve relegada exclusivamente à esfera privada, e a intervenção do Estado nesse campo deu-se, em linhas gerais, por meio da regulação e suporte às entidades e organizações privadas que desempenhavam as funções e os serviços compreendidos como sendo da assistência social voltada para os pobres, desvalidos e incapacitados. Portanto, essa nova configuração concedeu à assistência social o status de política pública, como responsabilidade do Estado, e ampliou sua cobertura.

O texto constitucional reforça a diferenciação entre a assistência e previdência social, concedendo à primeira o dever de atuar perante os não-trabalhadores – ou simplesmente aqueles excluídos da lógica do trabalho assalariado.

Como política social destinada a categorias específicas, não contributiva, condicional, não obrigatória, ligada quase sempre à ideia de dependência e de incapacidade, a assistência sempre foi colocada em oposição ao trabalho. Nessa perspectiva, ela destinava-se geralmente às pessoas consideradas vulneráveis ou incapazes de exercer uma atividade produtiva ou de aceder ao mercado de trabalho. (BOSCHETTI, 2006, iii).

Sendo um processo inserido na dinâmica do capital, à assistência social coube destinar esforços aos trabalhadores não inseridos formalmente no mundo do trabalho, ou seja, àqueles que não realizam contribuições trabalhistas previdenciárias que lhe dão o status de segurado.

Desta maneira, abarca tanto os incapacitados e inaptos para o trabalho, como os trabalhadores informais.

A constituição desigual do mercado de trabalho brasileiro deixou uma massa de trabalhadores marginalizados. Isso não significa que, por não estarem empregados formalmente, não possuem importância econômica. Nessa lógica, o Estado mantém delimitação entre a previdência social para os segurados e a assistência social para os pobres necessitados, no escopo da relação capital-trabalho baseada na meritocracia.

A conquista dada pelo reconhecimento formal da assistência social como direito não a exclui da lógica do capital. Ao contrário, transfere-lhe um papel importante para a manutenção das condições de reprodução social do trabalhador (SPOSATI, 2002). Sobre isso, Boschetti assegura que a assistência social é uma

particular forma de proteção social que, contraditoriamente, vem assegurando condições mínimas de sobrevivência a uma parcela cada vez maior da classe trabalhadora superexplorada, mas, ao assim fazer, participa ativamente da reprodução da superpopulação relativa no limite de sua sobrevivência e, portanto, assume uma inédita funcionalidade à acumulação do capital (2016, pg.15).

O salário é insuficiente para a garantia da sobrevivência da classe trabalhadora e para o atendimento das necessidades humanas e sociais, pois, para manter a força de trabalho na condição de mercadoria no capitalismo, faz-se necessária a intervenção de políticas sociais que atuam junto à força de trabalho, tanto a adulta quanto a futura. As políticas sociais destinam-se à classe trabalhadora desde a sua formação, preparando as crianças de hoje para a composição de uma massa trabalhadora futura.

É preciso manter à vista a perspectiva dialética da política de assistência social em sua totalidade, complexidade e aspectos contraditórios. Como uma política social inserida nas sociedades capitalistas, atua contraditoriamente na inserção dos pobres e não assalariados na lógica de produção e dominação capitalista, seja na garantia de condições de sobrevivência e consumo seja na ativação para o trabalho. Por outro lado, também alivia o sofrimento social da “classe que vive do trabalho” (ATUNES, 2006) e contribui para uma melhor condição de vida e sobrevivência.

Apesar do *upgrade* da assistência social pós-CF/88, mesmo nos dias atuais, é comum embaraços para explicá-la e defini-la, inclusive entre aqueles que trabalham diretamente com ela ou que se beneficiam dela. Se questionada sobre a assistência social, uma pessoa leiga provavelmente verbalizará o entendimento dominante no senso comum, que associa, imediatamente, a assistência social com a pobreza extrema.



Essa relação entre assistência social e pobreza é longa, notada, especialmente, se são tomados por base os modelos de assistência social experimentados nas sociedades capitalistas ao longo história, centrados na benemerência, na filantropia e com foco na ajuda e na caridade para com os pobres, motivada pela solidariedade humana e executada quase sempre em âmbito privado.

Nesse sentido, Pereira-Pereira (1996) sinaliza alguns equívocos – substantivos e metodológicos – e contradições na compreensão e definição da assistência social, os quais serão resgatados, sem maiores aprofundamentos, nesta etapa.

A referida autora aponta que a tendência de atrelar essencialmente a assistência social à pobreza é um equívoco, pois reflete a noção de que só é possível haver assistência social se houver pobreza. Assim, a pobreza seria uma condição necessária para a existência da assistência social. Essa relação, à primeira vista, parece convincente e, provavelmente, uma grande parcela da sociedade compartilha desse entendimento. A análise da assistência sob essa vertente indica a necessidade de análise do que vem a ser a pobreza.

Nesse estudo partimos do pressuposto de que a pobreza é um processo social de múltiplas determinações, inato e essencial à reprodução do capitalismo, podendo se apresentar de modos diferenciados numa mesma sociedade (no campo ou na área urbana, por exemplo). Se a assistência social é, em si, uma política controversa e multifacetada e se a pobreza, de acordo com esse raciocínio, é a causa da sua existência, pode-se concluir que não há um padrão ou modelo de assistência social, ou que há – ou deveria haver – uma assistência social para cada tipo de pobreza.

O processo de implantação da assistência social deu-se num contexto paradoxal, no qual foram lançados direitos sociais inovadores e robustos sob certo ponto de vista, e, por outro lado, estavam sendo desenhados ajustes econômicos que restringiriam esses mesmos direitos.

Por um lado, os avanços constitucionais apontam para o reconhecimento de direitos e permitem trazer para a esfera pública a questão da pobreza e da desigualdade social, transformando constitucionalmente essa política social em campo de exercício de participação política, por outro, a inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica e impacto das políticas econômicas neoliberais coloca em andamento processos desarticuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimento no campo social (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2017, p.63).

É relevante destacar esse paradoxo, pois serve de pista para que se possa assimilar os caminhos desta singular política social.

## 2. Apontamentos sobre o marco regulatório da Assistência Social

Para facilitar a compreensão e estabelecer as conexões entre a regulamentação da assistência social os parâmetros teórico-conceituais adotados, este tópico trata dos pressupostos normativos da assistência social – ainda que alguns sejam citados em outro momento neste trabalho.

Anos após a promulgação da CF/88, a assistência social ganhou legislação própria, a LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993), que, em seu artigo 1º, define a assistência social como

direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

A LOAS apresentou um novo perfil à assistência social e inovou ao afirmá-la como direito não contributivo por tratar da importância da integração dos aspectos econômico e social, por atribuir ao Estado a centralidade e a responsabilidade pela universalização dos direitos, e pelo acesso aos serviços. Outro aspecto relevante trazido pela LOAS foi o exercício do controle por parte da sociedade nos processos próprios da assistência desde a sua formulação (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2017).

A LOAS, além de estipular as diretrizes organizativas e a descentralização político-administrativa, previu a criação do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) com a função de concentrar e distribuir todos os recursos para os programas e benefícios assistenciais, também definindo a forma de participação popular e de controle democrático. Instituiu o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que integra, de forma paritária, membros do governo e da sociedade civil e tem como competências, entre outras: aprovar a Política Nacional de Assistência Social; normatizar as práticas assistenciais no âmbito público e privado; definir procedimentos para a emissão de certificado de entidade beneficente de assistência social; convocar a Conferência Nacional de Assistência Social a cada quatro anos para avaliações e sugestões de atuação.

Em 2004, ocorreu a IV Conferência Nacional de Assistência Social, que aprovou a PNAS e instituiu o SUAS como resultado de um esforço no sentido de operacionalizar a assistência social e transformar os pressupostos constitucionais e da LOAS em princípios e diretrizes para nortear a sua implementação.

A PNAS/2004 define a assistência social como política de proteção social e, citando Di Giovanni (1998), define proteção social como

as formas “institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. (...). Neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades”. (PNAS, 2004, p. 31)

A NOB/SUAS 2005, ao estabelecer as funções da assistência social, refere que esta é uma política de proteção social de direção universal que se ocupa das fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos relativos ao ciclo de vida. Refere que a assistência social tem por princípios: a matricialidade sociofamiliar; a territorialização; a proteção proativa; a integração à seguridade social; e a integração às políticas econômicas e sociais.

Nesse sentido, a assistência social tem como objetivos produzir aquisições materiais, sociais e socioeducativas para, assim, suprir as necessidades relativas à reprodução social individual e familiar, e desenvolver capacidades e talentos para a convivência social, protagonismo e autonomia (NOB SUAS/2005; 2012).

Com base nesses documentos e com vistas à concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos, essa política foi estruturada e organizada conforme as diretrizes de descentralização político-administrativa, de participação da população por meio de organizações representativas, da primazia da responsabilidade do Estado e da centralidade na família.

A PNAS reconhece existência de desigualdades sociais e regionais e tem por objetivos seu enfrentamento, a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais.

A gestão proposta por esta Política pauta-se no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS e NOB, a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartites – CIT e CIBs), as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social (PNAS-2004, p.13).

A LOAS/93 indica que os usuários da assistência social são aqueles que dela necessitarem, e A PNAS/2004 e a NOB SUAS/2005 definem o público alvo da Política de

Assistência Social, denominando-os “usuários”. Sendo assim, estabelece-se que, serão destinatários da assistência, indivíduos e grupos que

se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (PNAS, 2004, p. 33) (grifo meu)

Essa nova visão, mais ampliada, buscou evidenciar e trazer à concepção de pobreza os elementos relacionados às condições objetivas e subjetivas que envolvem as necessidades materiais, relacionais, culturais da vida dos cidadãos. Sobre esse ponto, nota-se a preocupação da política em contemplar vários aspectos pessoais e sociais.

Observa-se que a assistência social reconhece as desigualdades sociais, todavia, faltou registrar e evidenciar as condições estruturais nas quais elas se desenvolvem, bem como situar os “usuários” nesse contexto, explicitar qual a posição desse público na sociedade de classes. A atual conjuntura brasileira tem contribuído para a ampliação do rol de usuários da assistência social – quantitativa e qualitativamente – e exige um olhar analítico com vistas a identificar quem são os usuários da assistência social e quais são as implicações das mudanças no campo econômico social na vida dessas pessoas.

Diante do desemprego estrutural e do constante desmonte de direitos da classe trabalhadora abre-se campo para a recuperação do debate histórico sobre a relação entre assistência e trabalho. Ressalta-se que esse é um ponto-chave do qual não se pode deslocar. Admite-se, assim, que a escolha política de aceitar outras nomenclaturas e significados para a definição do público usuário da assistência social que desconsiderem esses aspectos tende a desviar as atenções, escamotear a verdadeira face das relações sociais no capitalismo atual e se esquivar de reconhecer a natureza de classe dos usuários e usuárias dos serviços e benefícios desta política.

A PNAS/2004 foi organizada por meio de uma rede de proteção de acordo com a complexidade dos serviços e do público atendido e apregoa que a “proteção social”<sup>17</sup> deve garantir seguranças<sup>18</sup> entre elas:

---

<sup>17</sup> A expressão está colocada entre aspas pois, apesar de estar escrita desta forma na PNAS/2004 e ser utilizada por diversos autores não corresponde, necessariamente, à visão teórica deste estudo quando não expressa de modo a contemplar seu caráter contraditório. Portanto, para melhor compreensão do texto, será utilizada entre aspas quando estiver fazendo referência aos documentos normativos ou quando compor citações de outros autores, com os quais não há convergência de entendimento sobre o tema.

- a) A **segurança de acolhida** refere-se às provisões da assistência social no sentido de receber e se posicionar sobre as necessidades humanas com vistas à autonomia, a começar com o direito à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, por meio de cuidados, serviços e projetos com vistas a proteger e recuperar situações de abandono e isolamento, resgatando a capacidade de convívio;
- b) A **segurança de convívio ou vivência (familiar, comunitária e social)** leva em consideração os aspectos relacionais de indivíduos e grupos como campo de atenção da política pública, incorporando os aspectos mais subjetivos da vida e das relações para dentro da cobertura do Estado.
- c) A **segurança de renda** operada por meio da concessão de auxílios financeiros e da concessão de benefícios continuados, nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho (NOB-SUAS, 2012, p. 17);
- d) A **segurança de desenvolvimento de autonomia (individual, familiar e social)** “visa o desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício da cidadania; a conquista de melhores graus de liberdade, respeito à dignidade humana, protagonismo e certeza de proteção social para o cidadão e a cidadã, a família e a sociedade; conquista de maior grau de independência pessoal e qualidade, nos laços sociais, para os cidadãos e cidadãs sob contingências e vicissitudes” (NOB-SUAS, 2012, p. 17);
- e) A **segurança de apoio e auxílio** quando sob riscos circunstanciais, exige a oferta de auxílios e bens materiais e em pecúnia, em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais para as famílias, seus membros e indivíduos (NOB-SUAS, 2012, p. 17).

Norteados pela LOAS e baseados nos princípios constitucionais, o SUAS pressupõe a articulação entre serviços, programas, projetos e benefícios, nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal) a fim de garantir “proteção social” aos brasileiros. Inspirado no Sistema Único de Saúde (SUS), estruturado de forma hierarquizada por níveis de complexidade, o SUAS se organiza por proteções afiançadas e se divide em dois níveis: proteção social básica e proteção social especial, a qual se subdivide em proteção de média complexidade e proteção de alta complexidade.

---

<sup>18</sup> O texto apresentado acima contempla as alterações dadas pela atualização da NOB/SUAS 2012.

O primeiro nível, básico, tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio do desenvolvimento de serviços, programas e projetos, executados, em geral, nos CRAS, via PAIF, a fim de promover a socialização e convivência de famílias e indivíduos no sentido da identificação da vulnerabilidade que apresentam e de alcançar o protagonismo dos usuários.

A proteção social básica tem foco nas famílias e indivíduos que vivem na condição de pobreza qualificando-a como privação de acesso à renda ou precário - ou nulo - acesso aos serviços públicos, além da fragilização dos vínculos afetivos e comunitários.<sup>19</sup>

No nível da proteção social especial aparece outro elemento expresso pelo conceito de exclusão social. Para a PNAS/2004, a exclusão se distingue da pobreza apesar das semelhanças. Define que a exclusão é um processo que pode levar ao acirramento das desigualdades e da pobreza, ou seja, que pode ser consequência da pobreza e/ou de outras situações que comprometam os vínculos familiares e comunitários<sup>20</sup>.

Neste nível de proteção, o documento se refere às situações que podem ocorrer dentro da família, no âmbito privado, que têm potencial de acarretar violação dos direitos de seus membros, em especial, de suas crianças, adolescentes, jovens, idosos e pessoas com deficiência, populações LGBT (lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais), mulheres, além da geração de outros processos como, por exemplo, pessoas em situação de rua, migrantes, idosos abandonados que estão nesta condição, não pela ausência de renda, mas por outras variáveis da de violação.

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial, segundo a PNAS/2004, destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.

No estágio da proteção especial de média complexidade os usuários são atendidos nos Centro de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e, nos casos da alta complexidade, o atendimento é efetuado por outras unidades que ofertam os demais serviços e

---

<sup>19</sup> Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009).

<sup>20</sup> Importante reforçar que o conceito de exclusão não pode ser tomado como sinônimo de pobreza ou de desigualdade e que não há exclusão de fato do modo de produção capitalista. Por mais pobres e por menos vínculos comunitários ou familiares que tenham, as pessoas podem se localizar nas margens ou franjas do sistema, mas nunca fora dele. Elas são imprescindíveis para a reprodução do modo de produção capitalista.

programas da assistência social, em geral para acolhimento institucional, uma vez que se encontram presentes situações de rompimento e/ou afastamento no convívio familiar.

Convém aqui destacar a importância dada à matricialidade sociofamiliar. A PNAS/2004, estabeleceu que o foco da proteção está na família. Apesar da mudança de visão sobre a definição de família, que expande o entendimento sobre os aspectos relacionais, de estrutura e composição, nota-se que ainda não foram superadas as expectativas quanto ao papel e o lugar da família na sociedade.

Nota-se a persistência de uma concepção moral conservadora sobre família que se evidencia nas orientações sobre os serviços e benefícios da assistência. Em geral, têm como objetivos o apoio e fortalecimento das famílias para o enfrentamento das vicissitudes da vida. Essa tendência, orientada por preceitos neoliberais e neoconservadores, reforça o deslocamento das responsabilidades sociais para o âmbito privado, para o ambiente familiar o que, por sua vez, ecoa a lógica que mantém a família como o principal locus de reprodução social e as mulheres como cuidadoras.

Outro ponto imprescindível para o debate que se pretende realizar refere-se aos conceitos contidos na regulamentação da assistência social. A partir da PNAS/2004 outros documentos<sup>21</sup> e diversos cadernos, revistas e outros instrumentos foram produzidos pelo Governo Federal com a finalidade de orientação técnica. Não cabe aqui estender a análise a todos eles, entretanto é relevante frisar que, em todos os instrumentos normativos e orientadores da assistência social estão presentes termos como “vulnerabilidade social” e “risco” – pessoal ou social, juntos ou separados.

Observa-se a presença dos termos no marco regulatório da assistência social brasileira, a exemplo de alguns trechos da PNAS/2004, pela relevância desta para a estruturação do SUAS bem como para os seus atuais desdobramentos. Neles “risco” e “vulnerabilidade” foram citados diversas vezes em tópicos diferentes, acompanhados do adjetivo “social”, seja para definição de proteção, demarcação do público alvo, exemplificação das situações sociais que ensejam ações da política de assistência social, estruturação dos serviços, etc.

A introdução dessas nomenclaturas ou conceitos não foi aleatória e, segundo Alvarenga (2012), as expressões já estavam presentes nos debates que antecederam a formulação da PNAS/2004 havendo registros dessa aplicação desde a I Conferência Nacional de Assistência social, em 1995, para fazer referência aos usuários da assistência social e às situações sociais as quais estavam expostos.

---

<sup>21</sup> Por exemplo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) e a NOB/SUAS (2005 e 2012).

Na versão consolidada de 2004, os termos aparecem, mas com poucos elementos para a compreensão. O produto documental não mantém posição teórico-conceitual e nem ao menos uma definição clara sobre os sentidos de risco e vulnerabilidade e sobre a sua aplicação à PNAS. Alvarenga (2012) refere que foram importados da área da saúde, da elaboração do SUS e conclui que não foram devidamente explorados em vista do pouco tempo que havia, à época, para a construção do documento.

Reforça-se, aqui, que a PNAS é uma grande conquista no campo das políticas sociais, contudo, não se descarta a possibilidade de certa influência de autores alinhados com os preceitos teóricos adotados pelos organismos internacionais e as consequências nocivas à assistência social.

### **3. A influência neoliberal e neoconservadora na assistência social**

Após a crise de 1929 o capitalismo experimentou um novo ciclo de crise que se processou entre as décadas de 1960 e 1970, sendo mais evidente nesta última. O modelo econômico experimentado neste período já sinalizava seu esgotamento por meio da redução das taxas de crescimento, aumento do desemprego como consequência da substituição do trabalho humano por máquinas. Neste contexto, houve diminuição de acumulação capitalista, queda no consumo, aumento da inflação e endividamento público (ALVARENGA, 2012; BEHRING, BOSCHETTI, 2008).

Behring e Boschetti (2008) explicam que essa nova crise decorreu de três fatores preponderantes a saber: a terceira revolução industrial, a mundialização do capital e adoção do neoliberalismo. O modelo de produção toyotista figurou como um novo padrão tecnológico e, em conjunto com medidas econômicas, conseguiu retomar as taxas de lucro do capital em detrimento de direitos da classe trabalhadora. Assim, os trabalhadores ficaram mais expostos às variações e a flexibilidade do mercado – terceirizações, subcontratações, exigência pelo trabalhador polivalente, redução dos gastos públicos com direitos sociais, perda da qualidade e melhores condições de reprodução social

A mundialização do capital amplificou à escala mundial as desigualdades, intensificando a acumulação de riquezas nos países de capitalismo central e degradando as condições socioeconômicas de países periféricos, ampliando as condições de pobreza e miséria.

Em busca de respostas e alternativas para sair da crise, a classe burguesa atribuiu ao Estado a responsabilidade pela crise sob o pretexto do inchaço e agigantamento da máquina



pública, fruto das suas políticas keynesianas-fordistas. Desta feita, estava se esboçando um novo pacote anti-crise que atribuiu ao Estado um novo lugar e novas funções. Isso porque, como já exposto, o Estado tem papel determinante para o capitalismo na retomada das taxas de lucro, por exemplo.

O neoliberalismo é um sistema econômico, político e ideológico que surgiu no século XX, após a segunda guerra mundial, em alguns pontos do hemisfério norte, mais especificamente na Europa ocidental (partindo da Grã-Bretanha) e nos Estados Unidos. Apareceu como “reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem-estar” (ANDERSON, 1995, p.9), pois pregava, entre outras coisas, a redução dos gastos com políticas sociais, por defender que estas provocavam a perda da vitalidade da concorrência econômica e da liberdade dos cidadãos, impedindo a prosperidade de todos (ANDERSON, 1995).

Teve como base teórica a obra intitulada *O Caminho da Servidão*, escrita em 1944, por Frederick Hayek<sup>22</sup>. Em 1947 – período em que vigorava o Estado de bem-estar na Europa – Hayek e seus companheiros ideológicos, entre eles, Milton Friedman, Lionel Robbins, Karl Popper, Michael Polanyi, fundaram a Sociedade de Mont Pèlerin para discutir e disseminar os ideais neoliberais. Contudo, o combate ao keynesianismo não parecia favorável, posto que o capitalismo entrava, nas décadas de 1950 e 1960, em sua era de ouro. Estes anos “dourados” corresponderam a “uma espécie de casamento entre liberalismo econômico e democracia social” (HOBSBAWN, 2008, p. 265) que reformulou o antigo sistema capitalista, de modo a manter os altos níveis de emprego e o crescimento econômico.

As ideais neoliberais começaram a avançar durante a década de 1970, quando o modelo econômico do pós-guerra (keynesiano) entrou em crise. Segundo Hayek, as causas da recessão advinham da exagerada e prejudicial força dos sindicatos e do movimento operário, posto que levaram o sistema à crise com as reivindicações trabalhistas. Para sanar a crise e aguçar as desigualdades inerentes ao capitalismo exigia-se do Estado ações como: rompimento com os sindicatos; esvaziamento dos gastos sociais e seu afastamento das relações econômicas, além, do retorno à taxa “natural” de desemprego, de modo a criar “um exército de reserva de trabalho” para quebrar os sindicatos (ANDERSON, 1995, p.11).

Nesse sentido Toledo afirma que

---

<sup>22</sup> Frederick August von Hayek, economista da Escola Austríaca, nasceu em Viena, no ano de 1899. Faleceu em março de 1992, na cidade de Freiburg im Breisgau.

O neoliberalismo tem procurado converter-se em senso comum: o antiestatismo espontâneo do povo é reforçado pela ideia de um Estado causador de crise; Estado que, para proporcionar previdência social, cobra altos impostos; Estado que alimenta uma grande burocracia ineficiente e Estado que tem protegido exageradamente os trabalhadores sindicalizados (TOLEDO, 1995, p.71).

As teorias neoliberais se apresentam como as liberais só que repaginadas, atualizadas aos novos contextos. Apregoam, essencialmente, o protagonismo do mercado relegando ao Estado o coadjuvante papel para intervir minimamente nas relações econômico-sociais, apenas quando e como for pertinente. Tais ideias exercem influência nos vários aspectos das relações humanas e da sociedade e não haveria de ser diferente com as políticas sociais.

Contudo, é interessante notar que, para os neoliberais, é importante que o Estado se mantenha forte, não para garantir o bem-estar social, mas para criar novas condições de expansão do mercado. O bem-estar social, segundo o ideário neoliberal, deve ser promovido em âmbito privado, ou seja, pela família e a comunidade ou pela iniciativa privada. O Estado deve ter o papel exclusivo de intervir quando o mercado, a família, a vizinhança e a comunidade não puderem satisfazer as necessidades básicas dos indivíduos, de modo a regular a pobreza e não necessariamente erradicá-la.

Com a hegemonia do receituário neoliberal países periféricos, com destaque aos da América Latina, “acompanhando” o movimento mundial, incorporaram seus preceitos às políticas sociais que se desenhavam. Não obstante, a América Latina no campo da proteção social apresentou uma trajetória distinta daquelas vividas no capitalismo central dadas as peculiaridades continentais.

Sobre isso Stein (2005) refere que nesses países foram criados sistemas de proteção deformados, configurados pela justaposição de programas, que contemplam, de certa maneira, a universalidade e a equidade, entretanto não são capazes de realizá-las plenamente. A proteção social no Brasil, como na América Latina, apresenta-se como uma espécie de reprodução imperfeita dos modelos experimentados no capitalismo central, desconectados dos processos histórico-sociais nacionais.

Países como o Brasil, que historicamente contam com uma dura realidade de desigualdades sociais, sofrem ainda mais com os efeitos de políticas neoliberais. Isto porque, o corte dos gastos sociais, a privatização, e a focalização das ações na pobreza extrema, acentuam ainda mais essas desigualdades (LAURELL, 1995). Deste modo, as políticas sociais aplicadas sob a égide desse modelo, caminham para o esvaziamento do sentido de direitos sociais bem como dos princípios de universalidade e igualdade, principalmente por

desresponsabilizarem o Estado da prestação e do financiamento dos serviços públicos e sociais.

Tem-se o exemplo das políticas sociais no Brasil que continuaram sofrendo expressivas restrições, em meados de 1990, sob influência das recomendações neoliberais de organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), para a gestão dos gastos na área social. Nesse sentido, tais políticas estiveram mais a serviço dos interesses do capital, do crescimento econômico, da acumulação capitalista e do socorro às empresas privadas que entraram na bancarrota nos últimos dois anos, do que da satisfação das necessidades sociais.

Isso sugere, que este modelo econômico e social, prevê uma ação focalista na pobreza extrema contrariando os princípios de universalidade e igualdade, repelindo em suas práticas a noção de direitos sociais. Estes valores passam a ser substituídos por uma visão mercadológica e privatista, que prioriza o individualismo, a competição e o mérito em detrimento dos direitos.

Na assistência social essas tendências se expressam com mais força. Conforme esclarece a Pereira-Pereira (1996), a tendência à focalização e à seletivização ocorre, contraditoriamente, em grande parte, pela falta de destinação de recursos para a execução da política de assistência social. Assim, concentra suas atenções a públicos e situações específicas, compostos, em geral, por pobres e/ou aqueles que não conseguem adequar-se à lógica do mercado de trabalho, por idade (crianças e idosos) ou por incapacidade física ou mental (pessoas com deficiência).

Atrelar a assistência social exclusivamente à pobreza pode ser uma armadilha que aprisiona e conduz às práticas focalistas, seletivistas e meritocráticas, pois se reduz à pobreza e à miséria e, conseqüentemente, estabelece medidas simplistas/reducionistas de combate a essas situações, criando estigmas que, por sua vez, geram o que Pereira-Pereira (1996) denomina de fraudemania – “testes de meios”, análises vexatórias de pobreza.

A autora (1996) refere ainda que é comum o uso de explicações sobre assistência social que explicitam suas funções essenciais restringindo-as à função de suprir as necessidades da população pobre que não tem condição de garantir por si mesma o atendimento dessas demandas.

Sob este ângulo, a assistência social teria uma função complementar, provisória e temporária, pois sua principal função seria atuar nas falhas e nas brechas de outras políticas e setores. Logo, num contexto de execução e cobertura plena das políticas públicas e demais setores, a assistência se tornaria dispensável.

É possível perceber a importância instantânea que a assistência social ganha nos contextos de crise econômica como alternativa para frear os prejuízos econômicos e sociais que assolam a classe trabalhadora e aprofundam as mazelas da condição de pobreza na qual vivem grande parte da população. A assistência social historicamente é utilizada como instrumento para “estancar hemorragias” da população empobrecida. Isso não significa, necessariamente, criar condições de acesso a direitos sociais, mas acesso a condições parcas/mínimas de sobrevivência.

Nessa conjuntura, a assistência social encontra grandes desafios em especial o de romper com o ranço assistencialista que ainda persiste e avança fortemente sob o viés neoconservador. Uma recente e crescente onda moralista-conservadora que, somada às orientações neoliberais, tendem a levar a assistência social para o domínio da culpabilização do indivíduo e da família pelas condições precárias nas quais se encontram, tanto no aspecto social, quanto econômico e, ao mesmo tempo, transferem as responsabilidades do Estado para o campo privado da vida dos sujeitos.

Após o exposto, é possível prosseguir no aprofundamento sobre a assistência social, aqui concebida como uma política social com status de política pública e de responsabilidade do Estado na sua cobertura. Assim, conclui-se que a assistência social compõe um conjunto de direitos sociais, os quais contribuem ou deveriam contribuir para a ampliação do atendimento das necessidades da população garantindo certo “bem-estar”.

#### **4. Aproximações teóricas sobre “vulnerabilidade” e “risco”**

Diante o exposto até o momento, percebe-se que essas terminologias estão arraigadas no dorso da política e determinam, inclusive, o modo como a assistência social brasileira se estrutura e como organiza seus serviços e benefícios; influencia na definição do perfil dos usuários, nas formas de atendimento e também são preponderantes para a construção dos benefícios eventuais.

Nesse sentido, almejando o alcance dos objetivos deste trabalho, torna-se imperioso problematizar o uso das nomenclaturas “risco” e “vulnerabilidade” e ampliar o olhar sobre esse incipiente debate. Portanto, optou-se pela centralidade desta discussão, neste capítulo, e, de partida, convém destacar alguns aspectos sobre essa etapa.

Primeiramente, buscou-se identificar, nos marcos legais da assistência social, os autores e referências bibliográficas utilizados a fim de conhecer as obras e pensadores que inspiraram a construção da PNAS e o SUAS. Destarte, constatou-se que esses termos foram

pouco tratados do ponto de vista teórico-conceitual, que não há muitas menções diretas ao referencial teórico utilizado nos documentos e que o órgão gestor fez adaptações de conceitos usuais em outras áreas do saber.

Sendo assim, as investigações seguintes foram direcionadas a trabalhos acadêmicos, revistas, periódicos, bancos de dissertações e teses que tinham como objeto de análise a assistência social. A cada nova descoberta buscou-se identificar as referências teóricas de cada autor no trato de “risco” e “vulnerabilidade” com a pretensão de encontrar referências comuns, autores e obras que se repetiam.

Considerando o recente interesse por este debate no seio da assistência social e a constatação de que “risco” e “vulnerabilidade” são termos/conceitos que possuem uma variabilidade de definições e aplicabilidade em diversas áreas do conhecimento bem como na esfera governamental, por cautela, optou-se, neste tópico, por apresentar os sentidos aplicados aos termos conforme os autores citados.

É relevante observar que os termos não são tratados pelos autores como mera questão de definição vocabular ou manual de orientação quanto ao seu uso. Esses conceitos estão inseridos em estudos e livros que englobam construções teóricas mais abrangentes e inspirações de correntes teórico-políticas distintas. Embora esse debate seja rico não caberia nesta pesquisa maior aprofundamento nas obras e teorias respectivas.

Portanto, sem se desprender do eixo analítico e sem a intenção de fazer recortes pontuais nos trabalhos dos autores escolhidos para o diálogo sobre as terminologias “risco” e “vulnerabilidade”, buscou-se extrair a contribuição de cada um para a compreensão desses termos fazendo conexão com a assistência social.

Antes de caminhar para a exposição dos teóricos cabe ainda ponderar que a demonstração das ideias dos seguintes autores não significa alinhamento teórico-conceitual ou adoção dos mesmos como sustentáculos, ou seja, não se trata aqui de incorporação dessas abordagens, apenas a explanação sobre elas.

Para o desenvolvimento deste tópico buscou-se analisar a introdução dos conceitos de vulnerabilidade e risco, amplamente aplicados na assistência social e determinantes para a constituição dos benefícios eventuais. Esses termos são oriundos de várias áreas do conhecimento e são desenvolvidos, por exemplo, pelas ciências política e sociais, geografia, demografia, se fazem presentes na área da saúde, como na medicina, epidemiologia e psicologia e, mais recentemente, foram introduzidos na ecologia, urbanismo, entre outras.

São termos que, independentemente do local e da forma como são aplicados, no meio científico ou não, mantêm-se conectados ao seu caráter semântico. Entretanto, não se pode afirmar que possuem, portanto, sentido unívoco em suas diversas aplicações<sup>23</sup>.

A palavra vulnerável vem do latim *vulnerare* que significa “que pode ser ferido”. Refere-se à exposição aos riscos e à (in)capacidade de resposta material e simbólica ou de adaptação aos mesmos (VIGNOLI, 2002). A exposição aos riscos pode ter origem em vários fatores e estar associada a uma diversidade de riscos, o que acaba por exigir respostas diferentes. A vulnerabilidade relaciona-se à condição dos sujeitos diante das distintas causas e origens dos riscos, tais como: condições ambientais, econômicas, físicas, psicológicas, biológicas, sociais, legais, etc.

Por esta acepção, a vulnerabilidade pode ser uma condição da pessoa, da família, do lugar e da sociedade, de forma isolada, ou pode expressar a interação entre fatores pessoais, familiares e territoriais. Poderia ser entendida como mecanismos locais que funcionam como filtros e que tendem a absorver os impactos dos danos dos riscos. Esses elementos de absorção dos riscos podem ser compreendidos nos termos de capacidade de resposta.

Marandola e Hogan (2006) referem que se trata de um fenômeno da modernidade tardia. Reconhecem que a vida cotidiana está repleta de riscos de ordens diversas: naturais, ambientais e, no aspecto social, esses riscos tem relação com a agudização da pobreza desde o fim da década de 1980. Acrescentam ainda a existência de uma crise de confiança que envolve a ruptura com valores tradicionais familiares e religiosos e uma forte descrença com relação ao sistema político, econômico e jurídico. Destacam que, diante deste contexto de desconfiança generalizada e descrédito nas instituições da sociedade, surgem questionamentos quanto à capacidade das ciências em responder a todas as demandas.

É nesse cenário que a vulnerabilidade ganha espaço e credibilidade na produção de estudos e conteúdos norteadores de ações públicas. Afirmam que está em curso uma mudança na estrutura social responsável pelas modificações nas relações de risco/proteção ou segurança/insegurança no atual momento da modernidade. Esse estágio

tem produzido alterações que colocaram o risco de um espaço circunscrito para o próprio mecanismo de reprodução social. Em vista disso, a incerteza torna-se um elemento chave para compreendermos os novos arranjos socioespaciais em várias escalas e a vulnerabilidade aparece como conceito promissor para operacionalizar a

---

<sup>23</sup> Está em voga um movimento para tentar constituir um conceito interdisciplinar para a vulnerabilidade de modo que venha a abarcar a multidimensionalidade e a totalidade dos elementos envolvidos. Os defensores dessa corrente, entre eles Marandola e Hogan, justificam a necessidade de incorporar o aspecto social ao conceito em construção devido à convocação da “vulnerabilidade” pelas ciências sociais, sobretudo para nas análises sobre pobreza.

compreensão desta situação vivida em toda parte (MARANDOLA; HOGAN, 2006, p. 34)

Autores na área da geografia e demografia, como Marandola (2009), indicam que a vulnerabilidade complementa o conceito de risco e, acrescentam a essa lista outros aspectos, tais quais: segregação socioespacial da população de baixa renda, no que se refere às condições precárias de habitação e à capacidade de resposta diante de situações de risco.

Apreende-se disso que, vulnerabilidade tem relação com contingências, em sentido genérico, ou seja, situações atípicas ou adversas podem ocorrer com qualquer pessoa. Por conseguinte, a vulnerabilidade social representa o conjunto desses fatores que podem se manifestar particular ou socialmente. Entretanto, a adjetivação que inclui o “social” atrelado à vulnerabilidade visa atribuir àquela uma definição de “a quem” e/ou talvez “onde” ela pode ocorrer e, portanto, apresenta algum parâmetro para interpretação. Incluir o “social” à noção de vulnerabilidade conduz a interpretações que consideram os elementos e condições sociais para a sua definição, de certa maneira, amplia o olhar para além dos limites individuais, uma vez que admite similaridade nas condições de certos grupos etários, de certos territórios, de grupos étnicos, etc.

O termo “vulnerabilidade social” é comumente usado para se referir à pobreza. Sobre isso, Vignoli (2002, p. 96) destaca alguns determinantes da “vulnerabilidade social”, entre eles

a) ciclos de vida; b) crise econômica; c) desastres ambientais; d) incerteza, insegurança e rupturas devido à complexidade da vida social da modernidade avançada; e) desproteção em decorrência da erosão do estado e da família; f) carência pela desatualização ou imobilidade de capital físico, humano e social, associado à incapacidade de influenciar decisões que distribuem recursos; g) dinamismo das condições de pobreza (os fatores que determinam uma receita pequena e persistente).

Os termos são tão usuais que não há como precisar o momento em que o risco e a vulnerabilidade foram introduzidos na teoria social, entretanto sabe-se que foi a partir dos estudos sobre as transformações decorrentes da crise de 1970, mais especificamente após a derrocada de sistemas de proteção pautados nos postulados keynesiano-fordista, que essas nomenclaturas começaram a ocupar lugar na teoria social.

Alvarenga (2012) indica que tais termos já eram utilizados anteriormente e que a aplicação do termo “risco” antecede o de “vulnerabilidade”. A autora refere que o “risco” já figurava desde a década de 1920, inclusive nos estudos de J.M. Keynes os quais se centravam na distinção entre risco e incerteza, aplicados no campo econômico. Nessa linha, Giddens

(2000) assegura que o “risco” foi utilizado pelos sistemas bancários na esfera de projeção de investimentos.

Em geral, o “risco” é associado a fatores e acontecimentos negativos, indesejados, imprevisíveis e inesperados conectados à condição de incerteza. Todavia, os riscos não expressam, necessariamente, coisas negativas. Eles podem ser aplicados para indicar probabilidade, ou seja, a possibilidade de se ter ao menos um dos resultados possíveis para uma determinada causa. Na literatura sobre risco, independente da definição aplicada, nota-se certa centralidade nas análises quanto à distribuição dos riscos, sendo esta descrita como assimétrica e desordenada.

Por volta da década de 1960 o “risco” emergiu em várias áreas de conhecimento, concentrando-se ainda no âmbito das ciências exatas e de saúde, tais como, epidemiologia, psicologia e engenharias. Foi na década de 1980 que o estudo sobre risco alcançou o campo da teoria social, ganhando notoriedade pelos estudos de Ulrich Beck e Anthony Giddens que analisaram a suposta transição da sociedade industrial para a sociedade de risco.

As noções de risco e vulnerabilidade parecem atraírem-se mutuamente e costumam ser utilizadas conjuntamente. A noção de risco é comumente associada à de perigo e/ou de incerteza sobre eventos futuros, enquanto vulnerabilidade está ligada à capacidade ou não de indivíduos de lidar com as situações (HOGAN; MARANDOLA JR, 2006).

Por essa razão, conforme elucidada Areosa (2010), a ideia de risco tem mais chance de ser reconhecida e explicada, pois pode ser quantificável especialmente por sua identificação com a probabilidade e a estatística. Porquanto a análise do risco considera não somente ao momento presente, a situação em si, como também as coisas que podem decorrer dela.

A noção de vulnerabilidade, diferente de risco e perigo que aparecem como externos à pessoa, é entendida como interna, constituinte do eu e do lugar (HOGAN; MARANDOLA JR, 2006, pg. 40). Pode, então, ser compreendida como um dado qualitativo, relativa à capacidade (ou ausência de capacidade) dos indivíduos em se proteger das ameaças, dos riscos, dos perigos, das incertezas da vida. Sendo assim, a vulnerabilidade tem conotação mais subjetiva, na medida em que expressa as condições individuais das pessoas e do lugar onde vivem e se relaciona com o risco, por denotar a capacidade de resposta à exposição aos riscos.

Com o sentido de capacidade o termo “vulnerabilidade” vem sendo muito aplicado no âmbito de estudos sobre pobreza, principalmente com as contribuições teóricas como se verificará a seguir.



#### 4.1. O conceito de “Risco” para Ulrich Beck e Anthony Giddens

Desde a década de 1980 o conceito de risco ganhou notoriedade na teoria social. Apesar das particularidades e de certa discordância em alguns debates, Ulrich Beck, sociólogo alemão, teve em Anthony Giddens, sociólogo britânico, um aliado na produção da denominada teoria da “sociedade de risco”. Com base no conceito de risco discutiram sobre as transformações da modernidade e são categóricos em afirmar que a humanidade experimenta desde, aproximadamente, a década de 1970, uma nova modernidade, constituída a partir do colapso da sociedade industrial. Consideram que os riscos ambientais e tecnológicos e suas nocivas consequências são determinantes para explicar esse novo momento histórico e afirmam que o conceito de “sociedade industrial” ou “sociedade de classes” deve ser substituído pelo de “sociedade de risco”.

A temática do risco é tortuosa, conflitante e possui múltiplas ramificações, assim como confluências e divergências. Os referidos autores não são os primeiros e nem os únicos a fazer essa abordagem, entretanto, pelo destaque de suas obras tornaram-se as principais referências no assunto.

Várias tendências convergem neste campo para a crítica às chamadas análises quantitativas de risco. Segundo Renn (1992), esse método falha ao desconsiderar as múltiplas interações sociais que se dão tanto na produção de riscos quanto nas suas consequências, nos danos que provocam.

Guivant (1998) esclarece que as análises quantitativas de risco foram realizadas especialmente na década de 1960 em diversas áreas como epidemiologia, toxicologia, psicologia e engenharia. Conforme essa abordagem o “risco” é considerado um evento desastroso com probabilidade de causar danos que, por sua vez, podem ser medidos e aferidos através de cálculos quantitativos e comparados com uso de vários métodos. Daí decorre a designação de “risco aceitável” (BECK, 2000) criada para representar o limite do risco, ou seja, o nível máximo que é possível tolerar ou que se pode aceitar/admitir, após medições, a fim de evitar danos irreparáveis.

Entre as décadas de 1970 e 1980, surgiram novas perspectivas teóricas sobre os riscos no campo das ciências sociais<sup>24</sup>, como consequência das discordâncias das inúmeras críticas quanto e baixa aceitabilidade dos métodos e dados produzidos pela abordagem quantitativa.

---

<sup>24</sup> Aerosa (2010), Alvarenga (2012), Guivant (1988), abordam em suas obras algumas teorias ou abordagens sobre riscos que se apresentam como contraponto às análises quantitativas de risco, a saber: a análise cultural dos riscos, inaugurada por Mary Douglas e Aaron Wildavsky (1982), a qual pretende uma análise do risco de forma

Para Giddens (1991) a modernidade produziu inúmeros avanços que permitiram a ampliação de benefícios e seguranças, anteriormente inexistentes, a melhoria das condições de vida. Ao mesmo tempo, a modernidade também é responsável pela produção de riscos que ameaçam a própria sobrevivência humana, como exemplo, o armamento nuclear.

Giddens (2002, p. 104) assume que “viver na alta modernidade é viver num ambiente de oportunidades e risco” e assegura que essa condição paradoxal é inevitável. Desta feita, a noção de risco adquire um novo sentido. Isso não significa que os riscos atuais são maiores que os antigos. Giddens (1991) esclarece que nos primórdios da sociedade industrial os riscos eram externos e atingiam as pessoas de forma inesperada como também podiam assumir certa regularidade, podendo assim ser acompanhados, mensurados e calculados. Essa característica do risco, nesta etapa, permitiu que as sociedades desenvolvessem formas para se proteger, como por meio dos modelos de proteção experimentados na Europa no contexto pós-crise de 1929.

Os riscos da alta modernidade são novos, derivados do próprio desenvolvimento técnico-científico e tem potencial de provocar efeitos fatais. Beck (1992; 2000) e Giddens (1990) compreendem que a sociedade contemporânea vive um momento de radicalização da modernidade devido à ultra industrialização, ou seja, momento da passagem da sociedade moderna para uma “sociedade de alta modernidade”, ou “sociedade de risco” ou de “modernização reflexiva”. Para eles as análises sobre a sociedade contemporânea devem ter centralidade nos riscos contemporâneos, concebidos como consequências da radicalização da modernidade sob os princípios da sociedade industrial (GUIVANT, 1988).

Para eles a distinção entre sociedade industrial e a sociedade altamente industrializada se dá pelos riscos que lhes são característicos. Beck (1992; 2000) explica que, no início da modernidade ou na sociedade de classes, os riscos centrais eram meros efeitos colaterais do progresso. Já na forma atual de modernidade, os riscos que causam preocupação são os ecológicos-ambientais e os tecnológicos pois têm potencial de destruição global, porque não podem ter suas consequências mensuradas.<sup>25</sup>

---

mais ampla ao englobar os riscos das sociedades modernas e das sociedades tribais. Sob essa ótica compreendem que risco é uma construção cultural, influenciado pelas crenças e valores morais e socialmente constituído, ou seja, é uma construção cultural; a abordagem sistêmica de risco, fruto dos estudos de Niklas Luhmann (1993), os quais argumentam sobre a distinção entre perigo (quando as consequências de um determinado evento ocorrem de forma independente da vontade ou intenção dos sujeitos, ou seja, os efeitos do ocorrido pode ser oriundo de fontes externas. Admite que só se pode admitir a noção de risco se estiver se referindo ao evento derivado de decisões próprias.

<sup>25</sup> Neste ponto percebe-se a divergência da abordagem de Beck e Giddens com relação as análises quantitativas do risco, pois, para esses autores, os riscos globais dessa nova etapa da modernidade não podem ser alcançados por métodos matemáticos e probabilísticos. Não conferem credibilidade às análises que desconsideram os efeitos no longo prazo, porque os efeitos da modernidade estão ocorrendo agora.

Beck (1992) refere que a preocupação das sociedades não é mais com as formas de transformação da natureza para suprir necessidades, como foi no pós-guerra. Agora as atenções se voltam para os efeitos nocivos da alta industrialização, resultantes do desenvolvimento técnico-econômico, dado o potencial de destruição do planeta.

Assim, em virtude do seu inerente dinamismo, a sociedade moderna está a modificar as suas formações de classe, de *status*, de ocupação, os papéis sexuais, a família nuclear, a indústria, os setores empresariais e, claro, também os pré-requisitos e as formas do natural progresso tecnoeconômico. Esta nova fase, na qual o progresso se pode transformar em autodestruição, na qual um tipo de modernização corta e transforma outro tipo, é aquela a que eu chamo de **modernização reflexiva** (BECK, 2000, p. 02). (grifo meu)

Ao explicar o que veio a denominar de modernização reflexiva, Beck (2000) aponta que essa transição para a sociedade de risco ou nova modernidade pressupõe a destruição da sociedade industrial, contudo, isso não ocorreria por força de revoluções sociais, nem por crises econômicas, decorrerá da própria modernização.

A ideia de que o dinamismo da sociedade industrial destrói os seus próprios fundamentos, relembra a mensagem de Karl Marx de que o capitalismo é seu próprio coveiro, mas, no entanto, significa outra coisa bastante diferente. Primeiro, e repito, a nova forma social não é produzida pelas crises, mas sim pelas vitórias do capitalismo. Segundo, isto significa que o que está a dissolver os contornos da sociedade industrial não é a luta de classes, mas sim a modernização normal e a modernização avançada (BECK, 2000, p. 03)

Beck (1992; 2000) busca definir risco partindo de suas causas e atribui à geração de riscos do desenvolvimento da modernidade, dos efeitos colaterais da produção industrial. Nesse sentido, assegura que o conhecimento das causas deve servir para que se evite certas situações que tendem a produzir os riscos ou ampliá-los. Entretanto, alerta para o papel da ciência, pois a humanidade vive à mercê de produções científicas sobre os riscos de determinadas produções agroindustriais e dos processos políticos decorrentes.

Segundo o mesmo autor a noção de risco abarca os de natureza ecológica, química, genética, nucleares, etc., que, segundo ele, são produtos industriais que tem consequências incontrolláveis, invisíveis e irreversíveis. Guivant (1998, p. 18) em referência à Beck (1992) cita que esses riscos “são externalizados economicamente, individualizados juridicamente, legitimados cientificamente e minimizados politicamente”.

Anthony Giddens (1991; 2002) admite que vivemos atualmente a fase da alta modernidade ou da modernidade reflexiva e caracterizada como o momento no qual as consequências da modernidade estão cada vez mais radicalizadas e universalizadas. Quer

dizer que estão se acentuando e se espalhando pelo globo as características típicas e os efeitos da modernidade.

Isso posto, define que riscos são consequências da existência de um lado sombrio da modernidade<sup>26</sup>. Segue indicando que as relações sociais e pessoais na sociedade de risco, ou nas consequências da modernidade, assim como em outra qualquer, carecem de padrões de normalidade para o estabelecimento de identidade e confiança. Porém, na sociedade de risco, esses referenciais são abstratos e facilmente mutáveis e flexíveis.

Giddens (1990) explica que o sistema de peritos funciona nessa lógica, sob a qual os atores sociais confiam e acreditam nas informações produzidas e repassadas pela ciência, técnico e peritos. Decorre disso que as relações sociais não permanecem restritas à intimidade/subjetividade, na ordem natural, uma vez que estão contaminadas pelos conteúdos das ciências e tecnologias, logo, as práticas sociais também se tornaram reflexivas. O que se quer dizer é que os processos decisórios, individuais e sociais muitas vezes são fundamentados em estudos e pesquisas que, por sua vez definem o grau de aceitabilidade de exposição a riscos e, conseqüentemente de distribuição desses.

O papel da ciência nessa nova modernidade está em identificar, distribuir seletivamente e apontar os efeitos dos riscos a serem evitados. Todavia, há que se considerar que estes estudos e pesquisas científicas tem grande relevância, posto que visam analisar o impacto dos riscos.

Ocorre que, muitas vezes, esses estudos são produzidos pelo mercado, pela iniciativa privada, ou encomendadas pelo Estado que, ao adotar seus resultados, por vezes, tende a favorecer os interesses do capital. Isso porque nenhuma empresa irá produzir resultados científicos que possam comprometer o lucro ou a credibilidade do seu negócio perante o mercado. Por outro lado, o Estado, não pode (ou pelo menos não deveria) se comprometer a regulamentar ou decidir favoravelmente sobre questões claramente prejudiciais à sociedade<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Nessa altura, Giddens (1991) critica autores clássicos como Karl Marx, Émile Durkheim e Max Weber por não terem considerado isso em suas análises e lança algumas formas para caracterizar os riscos.

<sup>27</sup> Sobre isso temos o exemplo do que ocorreu recentemente no Brasil em relação ao uso de agrotóxicos. Foi aprovado em junho de 2018, pela Comissão Especial na Câmara dos Deputados um projeto de lei 6299/2002, que versa sobre a alteração dos arts 3º e 9º da Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. O PL, produzido pela bancada ruralista, composta por latifundiários e exploradores do agronegócio, se sancionado, terá grande impacto na legislação brasileira sobre os agrotóxicos. Isso porque, em linhas gerais, propõe aumentar o consumo de agrotóxico de forma indiscriminada, uma vez que as alterações vêm mascarar os agrotóxicos, atribuindo-lhes outros títulos, para passarem por meros insumos agrícolas.

Nem sempre as pessoas podem refletir e escolher sobre a exposição aos riscos elas estão cotidianamente sujeitas a riscos (diretos e indiretos) dos quais desconhecem a natureza e as causas. Esses riscos podem ter origem natural – que tem ocorrência natural, como erupções vulcânicas, ciclones, estiagens e outros – ou podem ser fruto da criação humana ou das transformações realizadas pelo homem, como uso de agrotóxicos nos alimentos, consumo de substâncias prejudiciais à saúde em alimentos e cosméticos, etc. Esses últimos são a grande ameaça da modernidade (GIDDENS, 2000).

O autor admite que pessoas podem ser afetadas pelos riscos de formas diferentes, reconhece, de certa maneira, que devido à desigualdade existente nas sociedades alguns podem sofrer mais que outros. Reconhece que a distribuição dos riscos globais acompanha a escala social, mas ocorre sob uma lógica diferente, pois indivíduos com maior nível de conhecimento e com maior poder aquisitivo tem mais chances de driblar certos riscos (GUIVANT, 1998).

Dessa forma, a sociedade de risco ou a nova etapa da modernidade não tem identificação com a sociedade de classes por essa canalizar suas atenções aos riscos individuais típicos das relações de trabalho. Beck (1992), distingue a sociedade moderna da sociedade de risco, essencialmente sob os seguintes aspectos: a) a lógica da distribuição da riqueza não é mais aquela da sociedade estruturada em classes. Nesse sentido, argumenta que o debate sobre a distribuição das riquezas e da produção (e reprodução) de desigualdades devem prescindir da ideia da distribuição do risco.

Quanto à lógica da distribuição da riqueza Alexandre (2000), em referência à Beck (1992), refere que, além das relações sociais se tornarem mais complexas e a desigualdade social ser uma preocupação, faz-se necessária a incorporar as formas de prevenção, minimização e canalização da distribuição do risco no rol das preocupações. Por isso, Beck e Giddens defendem a importância de trazer o debate do risco para o campo político configurando-o como uma categoria de análise para as políticas sociais.

A questão da distribuição é central nessas teorias e não se refere somente à distribuição das riquezas. Isso porque, para os teóricos da sociedade da “nova modernidade” a distribuição do risco é o que mais importa.

À primeira vista, parece reforçar a ideia de estrutura de classes, entretanto ocorre de forma inversamente proporcional. Enquanto a riqueza é produzida por muitos e concentrada por poucos, os riscos socialmente produzidos são distribuídos entre todos, mas tendem a se concentrar entre os pobres. Isso se explica pela capacidade que os mais afortunados têm de buscar alternativas para prevenir ou contornar os riscos.

Para Beck e Giddens a produção e distribuição das riquezas implica na distribuição de riscos embutidos. Ocorre que, a produção social das riquezas se dá por meio da exploração da força de trabalho, com a flexibilização e a precarização do trabalho. O que implica afirmar que a classe trabalhadora já sai, da largada, em desvantagem pois, sob a perspectiva dos referidos autores, é nesta classe onde mais concentram os riscos clássicos da produção (acidentes, adoecimentos, baixos salários, etc.). Por outro lado, esse segmento não é devidamente contemplado na distribuição das riquezas socialmente produzidas, já que essas são seletivamente apropriadas, assim como ficam concentradas sob domínio de poucos.

Neste ponto, Beck (2010) se aproxima do conceito de vulnerabilidade apesar de não se dedicar a ele. Ele refere que os ricos têm mais ou melhor capacidade de para enfrentar os riscos ou mesmo para reparar seus eventuais danos. Entretanto, assegura que esses contornos dos ricos são temporários, paliativos, ou seja, só retardam o impacto dos efeitos, pois os riscos são inevitáveis.

O autor chama de efeito bumerangue o movimento percorrido na produção de riscos, pois mesmo aqueles que produzem os riscos fatalmente serão atingidos por eles, com maior ou menor grau de dano, pois todos arcarão, por igual com os ônus dos riscos da modernidade. Com a globalização dos riscos não se pode falar em riscos circunscritos a determinada região ou classe social, todos são, por assim dizer “produtores” e “consumidores” de riscos e esta condição é imutável.

Muito embora os riscos possam ser percebidos pelos indivíduos, em maior ou menor grau, eles possuem caráter coletivo, tanto na produção quanto no compartilhamento de seus efeitos, o que faz do mundo um lugar de risco. Nesse percurso Beck e Giddens chegaram ao conceito de sociedade de risco. AEROSA (2010) consegue definir sucintamente o significado da sociedade de risco, conforme a teoria de Beck e Giddens. Assim temos que

a terminologia sociedade de risco designa essencialmente uma condição das sociedades contemporâneas, nas quais os riscos sociais, individuais, políticos e econômicos tendem, de forma crescente, a escapar à proteção, controle e monitorização da sociedade industrial (AEROSA, 2010, p. 17)

Em síntese, a teoria desenvolvida por Beck (1992; 2000; 2010) apregoa a obsolescência da sociedade industrial afirma que na modernidade avançada, a produção social da riqueza é acompanhada sistematicamente pela produção social de riscos. Portanto, os problemas e conflitos de distribuição da sociedade de classes são substituídos por novos

problemas derivados da produção e distribuição de riscos nos moldes técnico-científicos mais avançados.

A teoria social da sociedade de risco desenvolvida por Beck e acompanhada por Giddens se propõe a inaugurar uma nova teoria social capaz de dar conta dos novos contextos globais com centralidade do risco. Sua pretensão de superar os clássicos da modernidade é fruto de muitas críticas por vários motivos, com destaque para a falta de construção sólida sobre o próprio conceito que tentou emplacar. Beck não conseguiu avançar na construção de um conceito de risco que fosse além de classificá-lo como efeitos aleatórios da modernidade, da industrialização.

Outro aspecto problemático dessa teoria é que ela expressa um conflito em relação à existência da sociedade de classes na nova etapa da modernidade. Tenta colocar essa estrutura da sociedade capitalista, dividida em classes sociais, como algo que ficou no passado e que não explica mais os acontecimentos do presente. Entretanto, não consegue se divorciar dela, ao passo que ao tratar da distribuição social do risco, ainda que não admita, Beck reforça a natureza classista da sociedade moderna.

Ele não problematiza, e não parece ser sua intenção, a produção dos riscos com os estágios do capitalismo pós-revolução industrial. É como se o capitalismo se mantivesse tranquilo e exitoso desde então, mesmo que produzindo riscos globais os quais, na sua ótica fatalista, levaria ao colapso global. Sua argumentação não considera as crises cíclicas do capital e suas alternativas de sobrevivência. Apesar de criticar a produção desenfreada de riscos sua análise não vai à espinha dorsal do capitalismo, não questiona o seu modo de produção, foca apenas os seus efeitos.

Pode-se afirmar que essa abordagem de risco tende ao fatalismo e à futurologia e é quase profética. Não conceitua satisfatoriamente os riscos sociais que, a priori são o ponto central da análise, assim como não produz elementos ou proposições para lidar com os riscos. O que se quer dizer é que a partir desse viés é possível entender que o capitalismo e seu modo de produção é naturalizado, é reconhecido como algo positivo para a humanidade ainda que com efeitos colaterais incontroláveis para os quais não foram desenvolvidos remédios.

“Sortudos” são, portanto, os ricos e afortunados que, mesmo sendo os principais responsáveis pelos ditos riscos globais ambientais e tecnológicos, são os que tem maior capacidade de contorná-los e retardar, para si, os seus efeitos.

#### **4.2. Pierre Rosanvallon e Robert Castel e o debate sobre “risco” e “vulnerabilidade”**

Na obra “A nova questão social: repensando o Estado Providência” (1998), o autor francês Pierre Rosanvallon, trata da proteção social francesa, mais especificamente sobre a decadência do modelo securitário após a crise de 1970 e a relação com a “questão social” ou com a “nova questão social”.

Segundo Rosanvallon (1998), o sistema de seguros francês constituía-se de seguros obrigatórios, pagos pelos trabalhadores com vistas a cobrir suas necessidades em caso de incidência de riscos relacionados ao adoecimento, desemprego, aposentadoria, invalidez, etc. Neste sentido, o risco abrangia situações comuns, compatíveis com a sociedade salarial as quais poderiam atingir qualquer pessoa. Refere que os opositores, à época, da lógica do seguro argumentavam pela atenção à previsão responsável do trabalhador e alegavam que o modelo debilitava a responsabilidade humana e gerava dependência. Entretanto, a versão em defesa dos seguros ressaltava que a perícia, a prudência e o cuidado não são suficientes para afastar a miséria.

Rosanvallon (1998) assevera que a introdução do seguro permitiu o abandono da visão individualista da sociedade, ampliando-se assim a noção de solidariedade. A evolução da indústria e as novas relações de trabalho impuseram a alteração no modelo de responsabilidade individual pois ficou cada vez mais difícil identificar quais responsabilidades eram do trabalhador e quais eram consequências de outros fatores.

Sobre a abordagem de risco, Rosanvallon (1998) aponta que remete à dimensão probabilística e estatística, ou seja, aquela que defende que o risco pode ser calculado e que problemas que eram considerados individuais passam a ser encarados de modo unificado, tais como: a doença e a velhice. Dessa forma, os riscos eram entendidos como eventos de natureza aleatória e que poderiam atingir igualmente as pessoas.

A lógica do seguro, portanto, reforçou a mudança de visão sobre riscos, marcando transição da noção subjetiva da conduta e da responsabilidade individual para noção objetiva de risco.

Imaginava-se que o seguro fosse capaz de proteger o trabalhador dos riscos. Entretanto, não consideravam que um trabalhador pudesse receber tão pouco que chegasse à condição de indigência mesmo sendo assalariado. No final do século XIX, o pauperismo se tornou uma realidade para a classe operária.

Rosanvallon alerta que a essa altura caminhava-se para a mudança no entendimento sobre o risco, pois já não cabia mais ser compreendido dessa forma já que alguns fenômenos começaram a se apresentar com maior estabilidade. Sinaliza que o esgotamento desse modelo



tem relação com a visão que se tinha do seguro na França uma vez que se baseava na sua função sintética ao englobar uma gama de problemas sociais associadas à ideia de risco.

Conforme o autor

Os fenômenos de exclusão e o desemprego de longo prazo definem muitas vezes situações estáveis. Passa-se assim de uma abordagem aleatória e circunstancial dos “defeitos sociais” a uma visão mais determinista, com a qual se pode perceber a reversibilidade mais frágil das situações de ruptura. Por isso mesmo, todo um conjunto de situações tendia a deixar o campo securitário (ROSANVALLON, 1998, p. 38)

Desta forma, o social não poderia mais ser percebido exclusivamente em termos de risco. De acordo com a realidade social as doenças, dependências, deficiências e invalidez, em regra, não poderiam ser tratadas como situações aleatórias e o seguro não poderia dar conta dessas situações.

Por isso não cabia mais tratar o risco como conceito central nesse contexto sendo mais adequado aproximações com o conceito de vulnerabilidade e precariedade. O conceito de risco permanece sendo relevante, contudo, passa a ser usado para se referir a situações aos perigos naturais e tecnológicos, que tem potencial de atingir populações inteiras, os chamados riscos catastróficos ou riscos coletivos. O formato de seguro como se tinha não é capaz de funciona nesses casos.

Rosanvallon (1998) salienta também a mudança em relação à forma de percepção do risco, pois, além dos que são associados à condição salarial, surgiram novas modalidades como a ruptura familiar, ameaças internacionais. Soma-se a isso o progresso no campo das ciências e da genética pois seus resultados que permitem questionar a origem dos riscos e, consequentemente identifica-los entre natos e inatos, entre o que foi adquirido ou o que foi fruto das escolhas individuais.

Por isso, Rosanvallon (1998) afirma que a noção de risco não é mais suficiente para abarcar todas as especificidades individuais até porque nem todas as pessoas estão expostas às mesmas coisas. Deste modo, defende outro conceito no lugar de risco, o de vulnerabilidade ou precariedade uma vez que vulnerabilidade permite perceber as especificidades dos indivíduos (natas ou inatas) e é por este caminho que é possível individualizar as intervenções de acordo com as demandas de cada cidadão (ROSANVALLON, 1998; ALVARENGA, 2012).

Ao analisar o sistema de proteção social após os trinta anos gloriosos do capitalismo, Robert Castel, autor francês, também se dedicou a essa temática e, em sua obra “Insegurança Social: o que é ser protegido? (2005)”, asseverou que esses são os tempos em que ser

protegido também é estar ameaçado e que viver numa sociedade securitária não garante proteção.

Nesta obra, Robert Castel analisa a repercussão da ruína da sociedade salarial partindo do pressuposto de que os registros contemporâneos de insegurança civil tendem a se reproduzir como insegurança social. O princípio que orienta a análise dessa tendência encontra-se nos processos de configuração e reconfiguração da “modernidade organizada”, entendida como um regime de regulações estatais dos dispositivos de proteção civil e social atuando como redutores dos riscos sociais.

Ele parte da constatação de que as sociedades modernas são construídas sobre o alicerce da insegurança, pois não encontram em si a capacidade de assegurar proteção. O sentimento de insegurança tem relação com a ciência sobre a exposição aos riscos. Enquanto que nas sociedades pré-modernas prevalecia a noção de proteção civil, nos moldes da proteção próxima, quando a segurança quanto aos riscos era garantida com base nos vínculos de pertencimento, ou seja, no âmbito familiar, na vizinhança, na comunidade (CASTEL, 2005).

Com as transformações no modo de produção e organização social e o surgimento da sociedade moderna essa relação de pertença se altera. O indivíduo passa a constituir sua identidade social por si mesmo, desgarrado de seus pares, ainda que inserido em um grupo social, constituindo uma sociedade de indivíduos<sup>28</sup> ou uma sociedade de insegurança total, assim denominada devido à forte presença do individualismo e o esvaziamento da preocupação com a proteção individual e coletiva.

Embora a combinação entre proteção civil e proteção social<sup>29</sup> tenham marcado a época contemporânea como a mais segura que já existiu, essa caracterização não se traduz em proteção correspondente, uma vez que o excesso na busca de segurança significaria que esses sistemas apresentam riscos de falhar em atender as expectativas de proteção dos indivíduos, pela sua complexidade e fragilidade.

Castel (2005) concebe o risco social como um evento que compromete a capacidade dos indivíduos de garantir ou prover por si mesmos as condições necessárias à sua independência social (CASTEL, 2005). Uma vez que o autor centra a sua análise na sociedade salarial, pressupõe que o risco social está diretamente relacionado com os óbices ao

---

<sup>28</sup> Thomas Hobbes, O Leviatã.

<sup>29</sup> Para Castel (2005) a proteção civil está ligada às garantias e liberdades fundamentais, resguarda a segurança das pessoas sobretudo a dos bens, da propriedade, no âmbito do Estado de direito. Denomina de proteção social a cobertura contra os principais riscos, circunstâncias imprevisíveis, que podem acometer os indivíduos podendo lhes causar degradação das condições de vida e sobrevivência (acidentes, doenças, desemprego, etc.).

atendimento das necessidades de sobrevivência e de bem-estar via trabalho. Por conseguinte, a proteção social corresponde à cobertura contra os principais riscos que podem afetar os indivíduos de modo degradante.

Nesse sentido, a sociedade salarial possibilitou o acesso em massa à propriedade social que, através do papel central do Estado atuante na redução de riscos e na proteção ao trabalhador, garantiu condições de segurança aos indivíduos independentemente da posse de propriedade privada e protegeu os trabalhadores mesmo quando se encontravam fora do trabalho. Contudo, nessa “sociedade de semelhantes” (CASTEL, 2005) não houve redistribuição de riqueza e a desigualdade social foi preservada.

A partir das mudanças originadas pela crise econômica da década de 1970, com a exigência de maior rentabilidade para o capital, desemprego em massa, precarização das relações de trabalho as atenções se voltaram novamente à insegurança social, desta vez sob uma nova roupagem.

Castel (2005) aponta que a partir dos anos 1980 instalou-se uma nova problemática de insegurança social mais complexa. Além da dificuldade em se proteger dos riscos clássicos, como acidentes, adoecimento, invalidez, etc., devido à derrocada dos sistemas de proteção, surgiram novos riscos – tecnológicos, industriais, científicos, genéticos – estes como consequências incontrolláveis do desenvolvimento.

Num diálogo com Beck, Castel (2005) reconhece os impactos desastrosos do desenvolvimento e o aumento da insegurança que gera uma busca infundável por segurança que jamais será alcançada. Todavia, discorda sobre a existência de uma sociedade de risco, justamente por se opor à noção de risco aplicada por Beck. Nesse sentido, assevera que não se trata de riscos e sim de “eventualidades nefastas, ou ameaças, ou perigos que correm o risco do acontecer, mas trem que se disponha de tecnologias adequadas para assumi-las, nem mesmo de conhecimentos suficientes para antecipá-las” (CASTEL, 2005, p.61).

Assim, Castel (2005) se posiciona contrário à lógica do risco proposta por esses autores, pois para ele os riscos não são democráticos, não afetam a todos indistintamente porque essa distribuição de riscos não suprime a desigualdade de classes preexistente. Não obstante à crítica, Castel (2005) se mantém na linha argumentativa ideopolítica de que a imposição de limites ao capital é capaz de frear a geração descontrolada de riscos.

Castel também tratou da “vulnerabilidade” em seu livro “As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário” (2010). Nesta obra o autor reforça a centralidade do trabalho na vida dos indivíduos e nas relações sociais. É através do trabalho que os indivíduos se

inserir na sociedade, portanto, o sujeito que se encontra desligado do trabalho consequentemente tem mais chances de ficar de fora desse circuito social.

Para melhor compreensão sobre a relação das estruturas sociais a partir do vínculo ou não-vínculo de trabalho, Castel (2010) se dedicou a compreender a realidade dessa parcela da população mais suscetível às transformações na estrutura econômico-social, principalmente por estarem à margem do trabalho. Com esse propósito, dividiu a sociedade em quatro zonas a saber: de inserção, de vulnerabilidade, de assistência e de desfiliação, considerando o grau de relação com o trabalho, desde o vínculo estável até a inexistência do vínculo.

Com vistas a atender ao debate aqui proposto, dar-se-á ênfase à zona de vulnerabilidade, definida por Castel (2010, p. 24) como “uma zona intermediária, instável, que conjuga precariedade do trabalho e fragilidade dos suportes de proximidade”. Estão incluídos nesse campo os indivíduos que transitam de lá pra cá na estrutura social.

A chamada zona de vulnerabilidade vem se expandindo fortemente nos últimos anos e sofre grandes inchaços - chegando a beirar a zona de desfiliação - especialmente em períodos de crise econômica, dado o aumento do desemprego e desmantelamento de direitos sociais. Mas o que é vulnerabilidade?

Vulnerabilidade é “um vagão secular que marcou a condição popular com o selo da incerteza e, mais amiúde, com o do infortúnio” (CASTEL, 2010, p. 27). Apesar da recente popularização do termo, o autor refere que já se fazia presente deste o século XVII, tendo sido aplicado em alusão à pobreza em massa, ao pauperismo aos quais estavam expostos todos aqueles que viviam do trabalho.

O termo não se refere apenas aos miseráveis, inaptos ao trabalho ou desempregados. Abarca também os trabalhadores assalariados que, devido às degradantes condições de trabalho não atingem as condições necessárias para a sua sobrevivência e de sua família.

O conceito de vulnerabilidade, pela sua capacidade de apreensão da dinâmica dos fenômenos, tem sido, na opinião de muitos autores, apropriado para descrever melhor as situações observadas em países pobres e em desenvolvimento, como os da América Latina, que não podem ser resumidas nas dicotomias pobres e ricos, incluídos e excluídos (CRONEMBERGER; TEIXEIRA, 2013, p. 18)

O termo vulnerabilidade tem sido amplamente aceito no campo das ciências sociais e das políticas sociais, dada a sua flexibilidade, como no sentido cunhado por Castel (2010), dada sua “capacidade de apreender as situações intermediárias de risco localizadas entre situações extremas de inclusão e exclusão, dando um sentido dinâmico para o estudo das desigualdades” (CRONEMBERGER; TEIXEIRA, 2013, p. 18).

Atualmente a noção vulnerabilidade acompanha a de risco e são aplicados, inclusive para a produção de indicadores sociais no trato de situações como desemprego, pobreza, carência de acesso a serviços públicos, fragilidade de vínculos relacionais – familiares e sociais, por exemplo.

### **4.3. A Nova Direita e influências teórico-conceituais no campo da assistência social**

É sabido que a conformação das políticas sociais é resultado de processos históricos de disputas de interesses e projetos societários e que, portanto, para sua análise a partir da perspectiva marxista é fundamental acolher esses fatores e considerar a luta de classes e a relação conflituosa entre o capital e o trabalho, o papel do Estado burguês e as fases históricas do capitalismo (MANDEL, 1982).

Não corresponde com a proposta da classe dominante um formato de proteção social ampliado e universal, e isso ganha maior expressividade especialmente após a década de 1970, quando avançam ideologias contrárias à universalidade e à equidade na proteção social, que defendem, entre outros, menor intervenção estatal, redução de gastos públicos com direitos sociais e maior transferência de responsabilidades ao indivíduo e à família para garantia das suas condições de sobrevivência e bem-estar, em oposição ao padrão experimentado no Segundo Pós-Guerra.

Nesse sentido, surge a Ideologia da Nova Direita que, segundo Pereira (2016, p. 119-120), em referência a Miller (1999) e a Afonso (1998, 1999, 2007), corresponde a um mix político, econômico e cultural que se fundem, unindo valores e interesses contraditórios de caráter neoliberal e neoconservador.

A Nova Direita conjugou essas vertentes apesar das diferenças e contradições entre as elas e o

o saldo dessa mescla neoliberal-neoconservadora foi a instituição de um Estado socialmente limitado, não garantidor de direitos sociais, provedor de políticas de proteção social residuais, contingenciais e estigmatizantes, por um lado, embora forte, centralizador e controlador, por outro. (PEREIRA, 2016, pg. 120).

As alegações da ineficiência do sistema público adicionadas à defesa do mercado como salvação para a proteção social negam à população o acesso a direitos. Pior, potencializam as desigualdades e agravam a pobreza. Entretanto, a Nova Direita não afasta de

todo a ingerência do Estado quando se trata da manutenção dos privilégios e das concessões ao capital.

Do ponto de vista do neoliberalismo a intervenção do Estado é prejudicial à competitividade e à livre iniciativa. Em outras palavras, sustentam que um Estado interventor retira dos indivíduos as oportunidades de empreender, de agir voluntariamente. Sob a ótica da meritocracia e do esforço individual defendem que se tem de fazer por merecer, ou seja, é como se diz popularmente: “é a necessidade que faz o sapo pular”.

Pereira (2016), ao traduzir a obra de George e Wilding (1994) indica que a crítica da Nova Direita ao “Estado de Bem-estar” apresenta seis postulados essenciais, sendo eles:

a impossibilidade de criação de um Estado de Bem-estar completo e abrangente; a visão equivocada sobre a natureza humana e a ordem social; as ideias erradas sobre o próprio Estado de Bem-Estar; a ameaça que o Estado de Bem-Estar representa para a liberdade; e, finalmente, os seus caracteres economicamente, socialmente e politicamente danosos (PEREIRA, 2016, p. 137).

O roteiro neoliberal se uniu aos ideais (neo)conservadores, estes que, por sua vez, não são contrários à proteção social do Estado – desde que ela seja útil para a reprodução do modo de produção capitalista –, aceitam e naturalizam as condições de desigualdade sociais, mas acreditam que essa proteção deve ser de alívio, apenas para amenizar as distorções. Nesse sentido, sustentam que essa proteção deve ser focalizada, temporária, atendendo os mínimos de modo que os indivíduos possam buscar, por si mesmos, o atendimento de suas próprias necessidades (PEREIRA, 2016).

Nessa linha desenham um tipo de proteção organizada em redes, as chamadas redes de proteção social. Sob essa ótica, as várias ações de proteção social devem se orientar e se organizar em torno de um agente coordenador (que pode ser o Estado) e, por meio de parcerias ofertam “proteção social” a indivíduos e famílias “em situação de vulnerabilidade social”. Assim, as redes de proteção devem ser capazes de retirar os indivíduos e famílias das condições mais indignas de miserabilidade assegurando mínimos de sobrevivência como também impedir que os “vulneráveis em ascensão” não caiam e retornem às condições de precariedade de outrora.

Conforme Pereira (2016), em referência Conway e Norton (2002), essas redes são mecanismos compensatórios haja vista os riscos e danos sofridos em virtude dos desajustes estruturais do próprio sistema.

Apesar das relutâncias e contradições os neodireitistas não abominam a proteção social e sugerem alternativas de proteção inspiradas em seus postulados. Estas orientações,

segundo Siqueira (2012) foram responsáveis por mudanças erigidas no campo da proteção social, em especial na América Latina e Brasil, como a forte defesa da focalização na pobreza. Isso porque, as decisões em relação às políticas sociais expressam a disputa entre os atores e partes interessadas, entre elas os interesses dos agentes políticos ocupantes do poder institucional, a sociedade civil, movimentos sociais, o mercado, estudiosos e teóricos especialistas, os usuários dos serviços públicos, organismos internacionais e outros.

Siqueira (2012) chama a atenção para a influência dos organismos internacionais e multilaterais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional – FMI e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID no desenvolvimento das políticas sociais no Brasil após da década de 1980, no tocante à linguagem e os conceitos introduzidos e, especialmente as mudanças no conceito de pobreza.

Criado inicialmente para atuar na reconstrução de países afetados pela Segunda Guerra Mundial, o Banco Mundial é atualmente um grande influenciador na formulação e gestão de políticas públicas nos países ditos “em desenvolvimento” e age por meio de empréstimos financeiros com vistas – declaradas – ao combate da pobreza extrema. Sua estratégia de atuação consiste, basicamente, na identificação das prioridades do país, emissão de recomendações relativas à proteção social e o estabelecimento de metas a serem cumpridas como contrapartidas ao repasse de recursos.

O Banco Mundial, de orientação neodireitista, defende que o Estado desempenhe papel limitado no que se refere à proteção social, agindo nas brechas do mercado, de modo pontual e provisório, no sentido de ativar as capacidades dos indivíduos para a superação da sua condição por meio de seus próprios esforços.

Nesse sentido, propõe alterações no conceito de proteção social que abarquem o conceito de risco e adjacentes, além de seus mecanismos de gestão e superação – mix que engloba a família, a comunidade, o Estado e o mercado – com ênfase no protagonismo e responsabilidade individual para a administração das mazelas pessoais. Nessa linha, o Banco Mundial restringe as ações de proteção social à estratégia de Gestão do Riscos Sociais.

Sob influência do Banco Mundial, várias políticas sociais se alinham à gestão social dos riscos. No desenvolvimento desse mecanismo de “proteção” o banco apresentou três estratégias ou ações a saber: *preventivas*, de *mitigação* e de *enfrentamento*.

Essas respostas podem ser diferentes de acordo com o momento em que as estratégias são desenvolvidas ou aplicadas. Na esfera da prevenção, podem se dar com o objetivo de evitar a incidência de riscos e devem envolver outras iniciativas políticas macroeconômicas, como, por exemplo, a redução dos riscos de desemprego ou de baixos salários.

O segundo momento seria o da mitigação ou alívio, ou seja, da redução dos danos e efeitos futuros decorrentes dos riscos presentes, como um amortecimento do impacto, como o acesso a seguros e pensões. E, por fim, a estratégia de superação que procura estancar os efeitos do risco quando eles ocorrem (HOLZMAN; JØRGENSEN, 2000).

Destarte, as medidas estatais devem levar em conta: a focalização na redução da pobreza absoluta (mitigação da pobreza), com vistas a retirar os indivíduos dessa condição por meio do desenvolvimento de suas capacidades; a priorização do aspecto econômico em relação ao social; transferência mínimas de renda; participação e responsabilização dos indivíduos na superação da sua condição de pobre e; mercantilização dos direitos e políticas sociais (TEIXEIRA, 2010).

A lógica de gestão dos riscos sociais, difundida pelo Banco Mundial, encontra faz coro com a perspectiva da “sociedade de risco” especialmente pela tendência em naturalizar os efeitos bárbaros do desenvolvimento capitalista ao tentar torná-los mais aceitáveis e até gerenciáveis.

#### **4.3.1. Contribuições teóricas de Amartya Sen para os postulados da Nova Direita**

No campo científico há uma variedade produções que versam sobre essas novas concepções em torno das políticas sociais sob a égide neodireitista, contudo, optou-se aqui por discorrer sobre as contribuições do economista indiano, Amartya Sen, especialmente pela sua influência no campo teórico-normativo de políticas sociais a partir da década de 1990.

Entre as suas produções a que mais vem se destacando e que servirá de referencial para este tópico é o livro “Desenvolvimento como liberdade” (2016). Um aspecto interessante desta obra se expressa na tentativa do autor em ressignificar conceitos usualmente empregados no escopo da política social com vistas a dar sentido às suas teses sobre pobreza, papel do Estado, políticas públicas, mercado, etc. Destaca-se da sua obra a concepção de desigualdade e pobreza e a alternativa proposta para a redução desses fenômenos sociais via distribuição de “capacidades”.

Inspirado na teoria econômica clássica, Sen (2016) parte do pressuposto de que a riqueza ou o crescimento econômico são instrumentos de bem-estar e de liberdade. Ao discordar de abordagens que identificam o desenvolvimento exclusivamente com o crescimento econômico ele propõe uma nova perspectiva na qual o desenvolvimento se dá pela expansão das liberdades reais.



A liberdade individual é central nessa obra porque, segundo o autor, por meio dela é possível medir ou avaliar o progresso – razão avaliatória – e é a partir dela que se alcança o desenvolvimento - razão de eficácia. Nesse sentido, conclui que a condição de “livre agente” dos indivíduos que impulsiona o desenvolvimento.

Refere que as liberdades se expandem com o crescimento econômico, entretanto, elas dependem também de outros fatores, como direitos sociais e civis. Para fins de desenvolvimento sugere que sejam superadas as principais fontes de privação de liberdade: “pobreza e tirania, carência de oportunidades, negligência dos serviços públicos, interferências excessivas do Estado” (SEN, 2016, p. 16-17).

Ter mais liberdades permite melhorar a capacidade das pessoas de cuidar de si mesmas e exercer influência no mundo e, conseqüentemente possibilita a ascensão da condição de agente, ou seja, quem produz a mudança, cujas realizações são fruto dos seus próprios valores e objetivos (SEN, 2016, p.33).

Nessa linha, difere as liberdades constitutivas das liberdades instrumentais. As primeiras são liberdades “como meio”, são liberdades substanciais, capacidades elementares para que os indivíduos possam ter condições de evitar as privações e assegurar participação política e liberdade de expressão.

As instrumentais são aquelas que permitem aos indivíduos viverem como desejarem, são liberdades “como fim”. As liberdades instrumentais, de acordo com Sen, são: a) liberdades políticas – referem-se aos direitos civis e políticos e tem relação com as oportunidades que as pessoas têm de escolher, de decidir sobre os caminhos da sociedade, quem irá governar e sob quais princípios e fundamentos isso se dará; b) facilidades econômicas – oportunidades que os indivíduos têm para usar recursos econômicos por meio da produção e consumo de mercadorias; c) oportunidades sociais – é atingida via política de saúde e educação com vistas a facilitar a vida do indivíduo; d) garantias de transparência – expressam o grau de segurança/confiança; e) segurança protetora – caracterizada como uma rede de segurança social,

São essas liberdades que tem potencial de promover a capacidade de uma pessoa. E, neste ponto, reside a tese central da obra. Sen (2016) considera a capacidade dos indivíduos mais importante do que a renda, muito embora dependa dela. Para a concretização da capacidade há outros elementos que devem ser considerados, outros determinantes sociais e econômicos (ALVARENGA, 2012; MAURIEL, 2008).

Isso posto, a concepção de pobreza, proposta por Sen (2016), está centrada nas capacidades, por isso não pode ser entendida associada apenas à questão da falta ou baixo

nível de renda. A pobreza deve, portanto, ser encarada como carência ou privação de capacidade (e de liberdade). Nesse sentido, Mauriel (2008, p.307) esclarece que

Quando se examinam e avaliam as ações públicas destinadas a reduzir desigualdades e a pobreza em função da relação entre renda e capacidade e não só pela renda, é possível verificar que papéis sociais e sexuais, idade, local, condições epidemiológicas, distribuição dentro da família e outras variáveis afetam, ou mesmo reduzem, a capacidade do indivíduo de auferir renda, subentendendo-se que a pobreza real é muito mais intensa do que a que aparece no espaço da renda.

Caberia ao Estado, por meio de políticas públicas criar estratégias para que as liberdades sejam ampliadas, viabilizando a ampliação das capacidades. Deste modo, o papel das políticas sociais seria o de criar condições para a expansão das capacidades e não distribuir renda, pois, nesta acepção a condição de renda dos indivíduos é resultante de seus próprios esforços junto ao mercado.

Na perspectiva de Sen (2016) o Estado deve atuar, via políticas públicas focalizadas e seletivizadas, de modo a habilitar os indivíduos para encontrarem portas de saída da pobreza, via mercado. Esses escapes via mercado podem se dar por meio do empreendedorismo individual ou pela simples venda da força de trabalho. Sob essa ótica, qualquer opção é mais digna do que ser beneficiário de programas de desenvolvimento.

Nesses termos, seriam destinatários dessas políticas, apenas aqueles que se encontram nos níveis mais indignos de vida. Por isso, as políticas públicas e programas sociais devem prever “testes de meios” com vistas a averiguar as capacidades ou incapacidades dos sujeitos, bem como verificar a condição de renda, como forma de selecionar perfil de usuários.

Mauriel (2008) considera que Amartya Sen tornou-se uma grande referência em porque suas teorias se afinam com o contexto socioeconômico e político contemporâneos haja vista suas proposições a respeito do desenvolvimento. Para ele as políticas de desenvolvimento não comportam uma atuação direta e ativa do Estado, como nos moldes do pós-guerra.

Outro ponto importante para a notoriedade de Sen refere-se à mudança na concepção de pobreza. A prevalência das “capacidades” sob o aspecto da renda fortalece a ocultação da estrutura desigual do capitalismo, por conseguinte naturaliza e banaliza a pobreza. As consequências reais da adoção dessa abordagem no campo das políticas sociais se evidenciam no reforço da aferição das capacidades dos indivíduos em superar as “adversidades” da vida. Deste modo, não é relevante compreender as multideterminações da pobreza pois as políticas

sociais têm como função fortalecer as capacidades e/ou gerir as incapacidades de modo que cada pessoa ou família saia dessa condição por seus próprios meios.

As políticas sociais dessa linha tendem a se transformar em compensações das desvantagens de capacidade, sem questionar as estruturas sem espaço de para se vislumbrar um novo projeto societário.

Cabe frisar que Sen desenvolveu seus estudos em torno da concepção de pobreza e não fez referência aos conceitos de risco e vulnerabilidade. Segundo Mauriel (2008) e Alvarenga (2012) suas contribuições teóricas foram aproveitadas pelo Banco Mundial que, por sua vez, incorporou esses termos à noção de pobreza<sup>30</sup>.

A vulnerabilidade é vista como um óbice à superação da pobreza e as políticas sociais, leia-se a assistência social, devem possibilitar a redução das vulnerabilidades, capacitando os pobres para enfrentar a pobreza.

## **5. Conclusão**

Ante o exposto, conclui-se que o Brasil desenvolveu serviços, benefícios, programas e projetos na área social e na assistência social, considerados de vanguarda, mas paradoxalmente incorporaram alguns preceitos do Banco Mundial e outras cartilhas internacionais. Essa tendência conduz as ações ao mero atendimento de mínimos de sobrevivência, como uma forma de aparar algumas arestas do aprofundamento das desigualdades sociais, como meios para impedir a privação total de bens e serviços e de condições mínimas para a sobrevivência dos indivíduos mais pobres.

A abordagem de risco e vulnerabilidade adotada nas políticas públicas, especialmente na assistência social, condiz com uma atuação que visa encontrar alternativas/estratégias para fazer frente aos riscos e, conseqüentemente, reduzir a vulnerabilidade. Para tanto, devem estar focadas em ações que fortaleçam a capacidade dos indivíduos de apresentarem respostas próprias em casos de incidências.

A PNAS/2004 e Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais parecem ter aderido a essa abordagem, por exemplo, ao admitir a existência das ações de caráter preventivo, protetivo e proativo dos serviços, programas e projetos da assistência social e, assim, esta política social passa a adotar um novo conceito de proteção social que acolhe os

---

<sup>30</sup> Comunicado à imprensa nº 2001/042/S, Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001: Luta Contra a Pobreza e Relatório do Banco Mundial de 2001 “O Combate à pobreza no Brasil: relatório sobre pobreza, com ênfase nas políticas voltadas para a redução da pobreza urbana”.

conceitos de risco e vulnerabilidade e mais, que transfere para os indivíduos e famílias a responsabilidade pela superação de suas próprias condições de pobreza.

Nesse novo modelo de proteção social, nutrido pelos novos conceitos e inspirado nas diretrizes neodireitistas, as ações no escopo dos serviços e programas da assistência social visam identificar as vulnerabilidades e potencialidades dos usuários. Para isso busca recursos/ativos no próprio indivíduo ou família, na vizinhança, comunidade local, na rede social local, no mercado de trabalho, na caridade, na religião, todas denominadas redes de apoio. Desta forma, devolve ao usuário o problema a fim de que ele supere *per si* as “barreiras” psicossociais e relacionais para que, enfim, sejam atendidas as suas necessidades sociais básicas.

Pereira (2016, p. 152) atenta para as novidades no campo da proteção social

- a) A adoção de um novo conceito (de risco) para caracterizar – e banalizar - as brutais agressões do sistema capitalista à maioria da população mundial, e b) a inauguração de uma nova modalidade de “empoderamento”: o enfrentamento por parte do pobre dos infortúnios sociais que o atingem, mediante o rebaixamento de suas necessidades e das formas de satisfazê-las. O trágico é considerar que essas estratégias de sobrevivência constituam escolhas diante de riscos, tidos como naturais e inevitáveis.

Nessa toada, Iamamoto (2013) aponta algumas tendências na cultura contemporânea que afetam diretamente a proteção social brasileira entre elas, observa-se o reforço do individualismo e a responsabilização da família no enfrentamento da pobreza. Esta se expressa na aplicação de condicionalidades para o acesso às políticas sociais e na relevância da matricialidade sociofamiliar, por exemplo.

Outra inclinação identificada pela autora reside na moralização da “questão social”, ou seja, subjetivação das necessidades, substituição das necessidades humanas básicas por preferências e necessidades individuais e privadas. Esse processo encobre as reais condições de grande contingente de trabalhadores e trabalhadoras sobrantes e se expressa, muitas vezes, na forma de psicologização da pobreza, com ênfase nos aspectos psicológicos e relacionais.

Em que pesem os avanços no âmbito da assistência, existe, ainda, um ranço, uma herança conservadora, quanto à identidade dos usuários da política (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2017). Nesse sentido, Iamamoto (2013) explica que os sujeitos demandantes das políticas sociais

têm sido abordados de forma supraclassista e fragmentada segundo característica de geração – jovens, idosos, crianças e adolescentes –, de gênero, étnico-culturais (especialmente negros e índios) e em sua distribuição territorial, mas silenciando o seu pertencimento de classe. Essas dimensões multiculturais e multiétnicas fundam efetivamente assimetrias nas relações sociais que potenciam as desigualdades sociais, necessitando ser consideradas como componentes da política de transformação das classes trabalhadoras em sujeitos coletivos. Mas quando descoladas da sua base comum – sua extração de classes – tem-se a responsabilização do indivíduo e da família trabalhadora por ações para o enfrentamento da pobreza (IAMAMOTO, 2013, p. 338).

Se a vulnerabilidade social está quase sempre relacionada à pobreza e às suas consequências, e se a parcela pobre da população é considerada, por vários autores, o segmento mais suscetível a sentir os efeitos da incidência dos riscos, não há razão para se afirmar a existência de uma sociedade de riscos em substituição à sociedade de classes. Sendo os riscos mutáveis, variáveis e em geral frutos do desenvolvimento do capitalismo não podemos crer que são eles causa, e não efeito. Em verdade, são efeitos do crescimento capitalista desordenado que aprofunda as desigualdades na sociedade de classes.

A divisão da sociedade em classes é condição estrutural no capitalismo tanto na ida como na volta, ou seja, na produção e reprodução do sistema como nos seus rebatimentos para a classe trabalhadora.

A atual configuração dos serviços do SUAS condiciona a adoção das terminologias de risco e vulnerabilidade como definem as normas e cartilhas. Contudo, é relevante refletir qual sentido elas têm e de que modo contribuem para a garantia de direitos. Resgatemos alguns exemplos já expostos no texto para seguirmos com esse raciocínio. a) um dos pilares da assistência é a matricialidade sociofamiliar, ou seja, a família é central para as ações públicas; b) além disso, constituem como público alvo dos serviços de proteção social (básica e/ou especial), em síntese, famílias que apresentam “vulnerabilidades” ou que estejam em “situação de risco” pessoal ou social.

Logo, não é toda e qualquer família que está coberta pelos serviços. Essas “situações de vulnerabilidade e risco” que acometem as famílias, podem se caracterizar, segundo as orientações, por fragilização ou ruptura de vínculos familiares e/ou comunitários ou ausência de acesso a bens e serviços que comprometam a sobrevivência de seus membros. Pode-se extrair disso que a interpretação dada às precárias condições de vida das famílias e indivíduos têm relação direta com suas características e problemas internos e com a falta de recursos para a garantia de suas necessidades (medida de capacidades).

Portanto, para lidar com as dificuldades enfrentadas pelas famílias, os serviços devem tratar das situações que são particulares a cada uma delas, especialmente do aspecto

relacional, buscar suporte nas redes familiares e comunitárias. Podem, também, atuar via provisões materiais (pecúnia e/ou bens de consumo) e via transferência de renda (como exemplo, o Programa Bolsa Família) em caráter suplementar.

Esse exemplo visa demonstrar que os caminhos percorridos pela assistência social podem mudar e se qualificar, mas deságuam na responsabilização das famílias e indivíduos pelas suas condições, seja pela culpabilização ou pela transferência do dever do cuidado, do amparo e do sustento. Em geral, as ações se norteiam pela busca de recursos e ativos na família, na comunidade, ou em terceiros para minimizar as condições precárias de vida dos usuários. Também são comuns as iniciativas de inclusão produtiva e encaminhamento para o mercado de trabalho.

Essas estratégias simbolizam a resistência (ou a relutância) em encarar o cerne das desigualdades sociais, as condições estruturantes da sociedade de classes, como também denotam a escolha política, ideológica e econômica neodireitista adotada pela política de assistência social, mesmo em seu momento de maior ascensão no campo dos direitos sociais. Isso tudo só reforça que a ideia de que a assistência social é um campo de disputa político-ideológica.

### **CAPÍTULO III: CONTINGÊNCIAS SOCIAIS E PROTEÇÃO SOCIAL: RESPOSTAS EVENTUAIS PARA QUESTÕES HABITUAIS**

#### **1. A relação entre proteção social e trabalho frente situações contingenciais e o percurso dos benefícios da Previdência Social à Assistência social**

Com o objetivo de conhecer o histórico dos benefícios eventuais da assistência social, buscou-se recuperar um pouco da trajetória dessa modalidade de direito social desde suas expressões primitivas na forma de ajuda e caridade cristã. A política pública de Assistência social brasileira, hoje, reconhecida como direito social se desenvolveu basicamente no seio das tensões e conflitos entre capital e trabalho e, em seu peculiar percurso histórico, foram marcantes os papéis desempenhados pela Igreja e pelo Estado. Neste histórico e controverso “jogo de cenas” estes atores vêm alternando-se mutuamente no posto de coadjuvante e de protagonista.

É redundante dizer, porém necessário, que, na história da sociedade brasileira, o Estado esteve alheio por muito tempo do campo da proteção social e que, por outro lado, a Igreja e/ou os mandamentos cristãos orientaram ações sociais na forma proteção caridosa sob diversas formas.

No vácuo do Estado e na linha da solidariedade cristã, ainda no Brasil colônia, foram instituídas as chamadas “Sociedades de Socorros Mútuos” que funcionavam como forma de proteção e suporte aos trabalhadores frente às precárias condições de trabalho e de vida bem como à ausência do Estado no campo da proteção social. Em vista os salários de fome esses socorros serviam, de fato, como auxílio para suprir despesas extras incompatíveis com os ganhos salariais (BOVOLENTA, 2016; MESTRINER, 2008).

Essas sociedades mutuais tinham como finalidade precípua atender as situações tipicamente previdenciárias – cobertura em caso de acidente, adoecimento, invalidez, morte do trabalhador, aposentadoria – mas também se destinavam a atender outras necessidades que não podiam ser supridas com os baixos salários, tais como custeio de tratamento de saúde e medicamentos, funerais, batismos, casamentos, etc.

Havia um aspecto interessante relativo à atenção prestada aos funerais no âmbito das sociedades mutuais. A realização e o custeio do funeral do sócio ocorriam como uma forma de respeito, de honra, merecidos pelo trabalhador. Pode-se dizer que, de certa maneira, buscava-se destacar a posição social ou o status de trabalhador. Dito de outro modo, aplicava-

se como uma forma de evitar que um trabalhador fosse sepultado na condição de indigente ou vagabundo. Além do funeral também era prestada uma espécie de ajuda financeira às viúvas e filhos do trabalhador haja vista a morte do arrimo de família.

As sociedades mutuais não eram exclusivamente formadas por trabalhadores. Elas abarcavam outros segmentos e indivíduos que buscavam nesta forma de organização a proteção que o Estado não oferecia. Longe de assumir posição contra os abusos do capital, essas organizações tinham muito mais identidade com a solidariedade e com a caridade religiosa do que com o sindicalismo. Entretanto, apesar de seus objetivos terem relação com as estratégias de sobrevivência e não com o movimento de trabalhadores e sindicatos, pelo formato as associações mutuais, de certa forma, facilitaram a aproximação e a organização de trabalhadores.

Devido às ameaças do movimento de trabalhadores dentro e fora dos sindicatos, desde a década de 1860, o Estado passou a interferir nas sociedades mutuais em busca de controle dos trabalhadores - por meio de regulamentos para direcionar seu funcionamento – e como forma de coibir a sua organização enquanto classe.

Ainda no século XX a pobreza continuava sendo tratada como questão de foro privado e, portanto, ficava à mercê da caridade. O Estado começou a assumir algum dever na esfera da proteção social, somente a partir das primeiras legislações voltadas a assegurar certa proteção aos trabalhadores urbanos. Destacam-se às medidas de proteção social destinadas aos trabalhadores, como já tratado anteriormente aqui, a Lei Eloy Chaves (1923) e a Consolidação dos Direitos Trabalhistas – CLT – (1943).

De acordo com Bovolenta (2016), a proteção em caso de eventos como a morte e o nascimento já faziam parte das preocupações sociais e muito antes de comporem as obrigações do Estado via caixas de aposentadorias e pensões. As primeiras iniciativas estatais apenas previam cobertura para os trabalhadores urbanos. Nesse sentido, a Lei Orgânica da Previdência (LOPS), Lei nº 3.807, de 26 de janeiro de 1926, reconheceu o direito dos trabalhadores segurados a benefícios em virtude de nascimento (de filhos), morte e reclusão (do segurado).

Somente em 1963, com o advento do Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4.214/1963) e com a criação do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – FUNRURAL –, que a proteção se estendeu aos trabalhadores rurais, inclusive com benefícios relacionados ao nascimento e ao funeral.

Os trabalhadores não segurados e os incapacitados para o trabalho permaneceram descobertos desses mecanismos de proteção institucional. Suas necessidades continuaram



sendo foco de iniciativas privadas, atendidas ocasionalmente e de maneira isolada pelo Estado. Nesse âmbito destacou-se como referência de assistência privada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), criada em 1942, historicamente sob o comando das primeiras-damas. Essa entidade é reconhecida historicamente por ter sido responsável pela propagação e oferta do popular “enxovalzinho do bebê”, concedido às mães que não tinham condições de arcar com os custos do enxoval de seus bebês.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a assistência social avançou para o campo dos direitos sociais mesmo assim continuou sendo tratada como benesse. Foi a partir da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742/93) que foram instituídos os benefícios eventuais.

Pelo exposto, percebe-se que a preocupação com o desenvolvimento de formas de atenção ao nascimento e ao funeral são anteriores à Constituição Federal e à LOAS. Os trabalhadores segurados (militares e civis) já contavam com a “proteção” do Estado enquanto que os demais trabalhadores e não trabalhadores contavam com a caridade alheia.

No campo da previdência social havia a oferta de auxílio natalidade, auxílio funeral e da Renda Mensal Vitalícia<sup>31</sup> que deixaram de ser ofertados a partir da década de 1990. Bovolenta (2016) assere que, em 1991, sob orientação neoliberal, no Plano de Benefícios da Previdência Social (Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991), foram feitas alterações nesses benefícios dando a vez ao princípio da seletividade, sendo estabelecido o corte de renda para o acesso<sup>32</sup>. Além disso, a forma de concessão também se restringiu. No caso do natalidade, o auxílio foi reduzido a aproximadamente 30% do salário mínimo vigente da época e o funeral caiu de dois para um salário mínimo.

Essas mudanças ocorreram antecipando a transição que estava sendo desenhada, posto que esses benefícios migrariam para a assistência social. Sobre esse momento Bovolenta (2016) descreve que

Por se tratar de ofertas em transição, que iriam passar para a esfera da política de assistência social assim que possível, isto é, assim que a mesma fosse elevada ao estatuto de política pública e tivesse sua legislação regulamentada, a Lei nº 8.213/1991 trazia esses auxílios junto às disposições finais e transitórias e não no artigo dezoito, junto às demais prestações disponíveis aos segurados e dependentes. Essa mesma legislação assegurava ainda que essas ofertas permanecessem junto à

---

<sup>31</sup> Este é um benefício em extinção. Foi criado em 1974, por meio da Lei nº 6.179/74, como benefício previdenciário destinado às pessoas “maiores de 70 (setenta) anos de idade e os inválidos, definitivamente incapacitados para o trabalho, que, num ou noutro caso, não exerçam atividade remunerada”. Só poderiam acessar as pessoas que, atendessem aos critérios e que não recebessem rendimento superior a 60% do valor do salário mínimo e que não pudessem ser mantidos pela família e/ou que não tivessem outro meio de se sustentar.

<sup>32</sup> Só podiam receber esses benefícios os trabalhadores que tinham renda compatível com a até três salários mínimos à época (BOVOLENTA, 2016).

política previdenciária até que assistência social, após a CF/88, de fato as assumisse por meio da regulamentação e implementação de seus serviços e benefícios. Em outros termos, significa destacar que essas provisões são sofreriam cortes, o que na prática não ocorreu (BOVOLENTA, 2016, p. 85).

Em 1995, foi regulamentado o Benefício de Prestação Continuada - BPC<sup>33</sup> (Decreto nº 1.744, de 08 de dezembro de 1995) e junto com essa regulamentação os auxílios de natalidade e funeral foram eliminados da previdência social. Portanto, pode-se concluir que foram extintos do campo do direito (ao menos formalmente), pois não pertenciam mais à previdência social e nem foram incorporados à assistência social.

Bovolenta (2016) apresenta num resgate histórico dos BEs, desde as expressões existentes no Brasil Colônia a sua relação direta/indireta com a previdência social. Descreve os processos que levaram à transferência das provisões eventuais que ocorriam na esfera da previdência e que passaram para o escopo da assistência e que

apenas parte das provisões eventuais existentes no aparato previdenciário foi transferida para a assistência social, mais precisamente a atenção isenta de perícia médica. Outras provisões existentes junto ao seguro social ainda podem ser consideradas como eventuais, isto é, de caráter provisório e temporário, como os auxílios, em virtude de doença do trabalhador, acidentes, reclusão e seguro desemprego, como substitutivos do salário antes o impedimento do trabalho, amplamente regulamentados quanto aos seus requisitos, duração, replicação, etc. (2016, p. 32).

Tanto esses benefícios como seus beneficiários ficaram no limbo neste vácuo de transição. Uma vez que não estavam legalmente previstos em parte alguma, logo, não havia também nenhuma obrigação formal em oferta-los à população. Pereira-Pereira (2010) refere que neste contexto, os já beneficiários perderam essa condição e os que esperavam ser contemplados foram lesados e permaneceram desassistidos.

Entende-se que existem outras formas de provisões materiais e pecuniárias que são eventuais no campo da seguridade social e em outras políticas públicas, mas não se tratam de benefícios eventuais, pois esses são uma forma de provisão típica da assistência social. São eventuais as provisões que não são continuadas e que decorrem de situações contingenciais, atípicas, incomuns e que tem caráter temporário e transitório que, em tese, duram enquanto durar a situação que o enseja. São exemplos de provisões eventuais que se encontram fora do

---

<sup>33</sup> Essa denominação veio substituir a extinta Renda Mensal Vitalícia (RMV).

escopo da assistência social o auxílio em caso de doença, de acidente de trabalho, de reclusão, de desemprego, seguro DPVAT<sup>34</sup>.

Todas essas provisões exemplificadas são eventuais, diante da transitoriedade na sua concessão, todavia, o que as difere dos BEs da assistência social é que estes têm caráter distributivo e aquelas exigem contribuições prévias.

Até 1993, a concessão de auxílio natalidade e auxílio funeral compunha a política de Previdência Social. A transferência das provisões relativas à natalidade e morte para assistência social provocou mudanças estruturais no que tange à reponsabilidade de sua regulamentação e operacionalização além do perfil de seus beneficiários.

Isso quer dizer que esses benefícios, após a regulamentação da LOAS, caíram no “esquecimento”, deixando, assim, à margem da circunscrição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) um amplo campo de ações sociais que, por não serem assumidas como direito do cidadão e dever do Estado, tem sido dominado pelo clientelismo.

## **2. Os benefícios eventuais no âmbito da Assistência Social**

A LOAS apresentou pela primeira vez os doravante denominados benefícios eventuais, com a redação dada pela Lei nº 8742/1993 – primeira versão da LOAS –, em seu artigo 22, definiu os BEs como aqueles que “visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal *per capita* seja inferior a  $\frac{1}{4}$  (um quarto) de salário mínimo”. Seguindo, no § 2º do mesmo artigo, a lei versa que “poderão ser estabelecidos outros benefícios eventuais para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa portadora de deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública”. Previu ainda que ficaria a cargo dos Estados, Municípios e Distrito Federal a definição dos parâmetros<sup>35</sup> para a concessão dos benefícios eventuais com base nos critérios previstos na LOAS .

A recepção desses benefícios na assistência social poderia ter sido uma oportunidade para ampliação de seu alcance, uma vez que não estaria mais restrito à contribuição

---

<sup>34</sup> Trata-se de Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não. Está disposto na Lei Nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, e dá cobertura, por até 03 anos, aos danos por meio de indenizações para os casos de morte, invalidez permanente, total ou parcial e por meio de reembolso às vítimas – mediante comprovação de despesas de assistência médica e suplementares –, conforme os valores e tetos estabelecidos em lei. As indenizações realizadas com os valores arrecadados via cobrança anual, na forma de seguro obrigatório, pagas por todos os proprietários de veículos automotores.

<sup>35</sup> Tanto a Resolução nº 212/2006, do CNAS quanto o Decreto nº 6.370/2007 preveem a participação dos Estados, Municípios e Distrito Federal no co-financiamento dos Benefícios Eventuais.

previdenciária, entretanto, o que ocorreu, conforme Pereira-Pereira (2010) foi o achatamento, a redução do acesso com o estabelecimento de um recorte de renda familiar *per capita* de ¼ de salário mínimo. Para a autora esse movimento

Induziu, automaticamente, a focalização desses benefícios na pobreza extrema – ao contrário do que acontecia na previdência – ratificando, assim, a ideia equivocada de que a assistência social tem estreita relação com a indigência. Por isso, não é de estranhar o progressivo rebaixamento do valor dos benefícios por natalidade e morte e de sua focalização na pobreza extrema, tão logo foi anunciado que eles sairiam da esfera da previdência para integrar a assistência social. E mais: que deixariam de ser contributivos para ser distributivos (PEREIRA-PEREIRA, 2010, p. 18).

Decorre disso, segundo Bovolenta (2011, p. 366) “a marginalização dos BEs que tão logo foram transferidos, deixaram de ser concedidos”. Isso porque o enquadramento ao corte de renda culminou na focalização do direito a um público bem específico – aqueles extremantes pobres.

A LOAS dedicou-se a explicar e dar maiores elementos sobre o Benefício de Prestação Continuada – BPC e isso não ocorreu com os BEs. Com efeito, em termos de benefícios socioassistenciais previstos na LOAS, a Política de Assistência Social, ao longo de sua trajetória, tem privilegiado o BPC, no que se refere à normatização e operacionalização. Em comparação aos BEs ele recebeu maior aparato legal desde sua inauguração na LOAS, muito embora ainda encontre desafios para ser reconhecido como benefício socioassistencial e não previdenciário.

Esse benefício atinge um público específico compreendendo idosos e pessoas com deficiência que, devido às condições biopsicossociais vivenciadas, são considerados um público vulnerável<sup>36</sup>.

O caráter continuado do BPC tem origem nas características de sua demanda e de seu público alvo. No caso dos idosos, pressupõe que sejam maiores de 65 (sessenta e cinco) anos e não tenham direito à aposentadoria garantida ao trabalhador assalariado, tal como previsto na Previdência Social. Para os deficientes, a concessão deste benefício, dá-se pela comprovação de deficiência que possa obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas; especificamente aquela que lhes ocasione impedimentos: i) de natureza física, mental, intelectual ou sensorial; ii) e de longo prazo – incapacidade para o trabalho e para os atos comuns pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos.

Percebe-se que, apesar de a LOAS não taxar ou exemplificar claramente os tipos de

---

<sup>36</sup> A palavra vulnerável refere-se à vulnerabilidade que é um conceito muito utilizado no campo da assistência social. O uso do termo no parágrafo deve-se à sua aplicação nas normativas da referida política social.

deficiências elegíveis ao BPC ela explica ou dá subsídios para a sua compreensão e entendimento; porém, quando se trata dos BEs a legislação deixa brechas, pois traça só em linhas gerais o que vem a ser objeto de benefício, deixando a cargo dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, a sua regulamentação.

Ainda que o BPC não configure objeto de estudo nesta análise, faz-se necessário descrevê-lo para estabelecer base comparativa entre as duas modalidades de benefícios socioassistenciais. O BPC e os BEs têm em comum o viés não-contributivo e, no que se refere ao corte de renda (critério de acesso), pode-se afirmar que ambos se destinam a atender pessoas extremamente pobres.

Quando estavam no âmbito da previdência social, os auxílios natalidade e funeral dependiam, em síntese, apenas do fato concreto, nascimento ou morte, e da comprovação da condição de segurado-contribuinte. Na assistência social o acesso a esses benefícios passou a ser delimitado e limitado ao critério (miserável) de renda e também à “vulnerabilidade” dos indivíduos e famílias.

Enquanto que na previdência o pagamento desses auxílios se justificava pelo fato de que a ocorrência dessas situações era considerada como “despesa extra”, na assistência social, a oferta de benefícios para o mesmo tipo acontecimento passou a ter que estar vinculado à vulnerabilidade. Logo, presume-se que na previdência a preocupação residia, pelo menos em princípio, em assegurar que os custos decorrentes do nascimento e da morte de algum membro não provocassem prejuízos às condições de vida das famílias dos trabalhadores. Na assistência social a “condição de vulnerabilidade” passou a ser pressuposto para a oferta dos benefícios, haja vista o corte de renda estabelecido para o acesso.

Decorre disso a seguinte questão: se na esfera da previdência social eles eram aplicados a fim evitar a perda de qualidade e de condições de reprodução social, na assistência social, a relação é oposta, ou seja, a miserabilidade é condição para o acesso? O que se deduz, pelo menos, é que a definição do corte de renda *per capita* a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo focaliza o acesso ao público que vive em condições paupérrimas e deixa uma grande parte da população fora da cobertura como trabalhadores e trabalhadoras à margem do mercado formal de trabalho.

No esforço de traduzir e esclarecer o sentido dos BEs inaugurados na LOAS, a PNAS/2004 os descreve como provisões gratuitas implementadas em espécie ou em pecúnia que visam cobrir determinadas necessidades temporárias em razão de contingências, relativas às situações de vulnerabilidades temporárias, em geral relacionadas aos ciclos de vida, a

situações de desvantagem pessoal ou a ocorrências de incertezas que representam perdas e danos.

A LOAS/1993 também previu que a concessão e o valor dos benefícios seriam regulamentados pelos Conselhos de Assistência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante critérios e prazos definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Conforme prevê a Lei nº 12.435/2011<sup>37</sup>, no artigo 22, os benefícios eventuais são provisões suplementares e provisórias e integram organicamente as garantias do SUAS cabendo aos Estados, Municípios e Distrito Federal regulamentar sua concessão e os valores respectivos. Nesse sentido, os BEs não constituem um campo de proteção específico diferente do conjunto das ações da assistência social e das garantias da política, o que implica dizer que a prática de BEs de maneira deslocada e desarticulada pode tornar esse direito mera distribuição aleatória de bens.

Destaca-se à análise, a trajetória histórica dos BEs, no que se refere ao nível de regulamentação, considerando que o legislador, no marco jurídico – LOAS –, optou por instituí-los no rol de provisões a cargo da gestão descentralizada, municipal e estadual, da política de Assistência Social, e atribuiu aos conselhos a incumbência de fomentar e acompanhar a respectiva implementação (BOVOLENTA, 2013).

Em 2006, o Conselho Nacional de Assistência Social, no exercício de suas competências, produziu a resolução nº 212/2006 a qual propõe critérios orientadores para a regulamentação dos BEs. Trata-se de um importante passo na trajetória desses benefícios pois impõe critérios e prazos<sup>38</sup> para a regulamentação dos BEs, ou seja, estabelece em concordância com a PNAS/2004 o documento, esboça uma definição para os BEs ao estabelecer que: a) o benefício eventual é uma modalidade de provisão do âmbito da proteção social básica<sup>39</sup>; b) o benefício eventual é uma prestação temporária e não contributiva; c) possui caráter suplementar e temporário; d) integra organicamente as garantias do SUAS; e) tem fundamentação nos princípios de cidadania e nos direitos sociais e humanos; f) exige

---

<sup>37</sup> O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), aprovado pela Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011, baseia-se no Pacto Federativo, e estabelece competências e responsabilidades entre os três níveis de governo e materializa os princípios, diretrizes e os eixos estruturantes da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004.

<sup>38</sup> A regulamentação definiu que deveria ser feita a inclusão dos benefícios eventuais na lei orçamentária do Distrito Federal e dos Municípios no prazo de até doze meses bem como sua implementação até vinte e quatro meses, a contar da data da publicação da resolução.

<sup>39</sup> Neste contexto o uso da expressão proteção social básica justifica-se pela menção ao texto da PNAS/2004. Esse aspecto foi apresentado do capítulo II e refere-se à divisão das ações do SUAS em níveis de proteção (básico, especial de média e de alta complexidade).

comprovação das necessidades para a concessão do benefício eventual (mas ficam vedadas quaisquer situações de constrangimento ou vexatórias); e g) estipula que são destinados aos cidadãos e famílias que não podem arcar por conta própria com o enfrentamento de contingências que os exponham a riscos, fragilizam os vínculos familiares e comprometam a sobrevivência de seus membros.

Além disso, o Decreto Federal nº 6.307/2007, de 12 de dezembro de 2007, oferece mais elementos para caracterizar e especificar os benefícios. Assim, regulamenta que a modalidade de auxílio-natalidade poderá ser concedida em bens de consumo (enxoval com itens de vestuário e utensílios para higiene e alimentação do bebê) ou em pecúnia destinada a reduzir vulnerabilidades decorrentes do nascimento de um membro na família.

O benefício na forma de auxílio-funeral, conforme previsto no referido decreto, também deverá ser prestado em pecúnia ou em bens de consumo/prestação de serviços. Tem a finalidade de atender o custeio das despesas de urna funerária, de velório e sepultamento, outras necessidades urgentes da família para o enfrentamento de riscos e vulnerabilidades advindas da morte de um de seus provedores ou membros. A resolução ainda prevê a existência do ressarcimento no caso de perdas ou danos causados pela ausência da oferta do BE no momento em que se fizer necessário, ou seja, diante da indisponibilidade da oferta pública.

Os BEs são descritos relacionados às seguranças afiançadas (segurança de rendimento, segurança de autonomia e segurança de auxílio)<sup>40</sup> pela assistência social, no escopo da proteção social básica, tendo por objetivos ofertar apoio/auxílio material e em dinheiro, em caráter transitório, com vistas ao “desenvolvimento de capacidades, conquista de liberdade, protagonismo, independência”, etc.

Nota-se que até este momento o CNAS só tinha fornecido orientações normativas para as duas modalidades de benefícios, os chamados “benefícios certos”. Antes do advento da Lei nº 12.435/2011, Pereira-Pereira (2010) havia explanado sobre os estágios, à época, do processo de regulamentação dos BEs pelos municípios e DF. Nesse sentido a autora sugeriu que, para efeitos de análise, os BEs estavam agrupados em três categorias, a partir da própria classificação contida na LOAS. A primeira diz respeito aos *benefícios certos*.

A LOAS (1993), em seu art. 22 (caput), especifica com precisão os auxílios por natalidade ou morte como benefícios eventuais a serem prestados às famílias cuja renda mensal *per capita* seja inferior a  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do salário mínimo. São “certos”, pois mesmo

---

<sup>40</sup> PNAS/2004, NOB SUAS/2005, NOB SUAS/2012 e Tipificação dos Serviços Socioassistenciais.

imprevisíveis são passíveis de ocorrer. Porém, devem atender a demandas pontuais, objetivas (nascimento e morte).

Além dos auxílios por natalidade e morte, existem os benefícios que são *facultativos*, isto é, incertos, porque “podem”, segundo a lei, ser estabelecidos e regulamentados. Nessa modalidade se insere a segunda categoria, que se refere a *possíveis benefícios eventuais*. Eles têm por objetivo “atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa com deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública” (art.22, § 2º).

Além dessas duas categorias, ainda na mesma modalidade eventual, a LOAS refere-se, no § 3º do mesmo artigo, aos *benefícios subsidiários*<sup>41</sup>, que também são *facultativos*, mas se diferenciam por não serem temporários. Nesta classificação é estabelecida a transferência de uma quantia no valor de 25% (vinte e cinco por cento) do salário mínimo a cada criança de zero até seis anos de idade, observado o mesmo corte de renda definido no caput do art. 22 como critério de elegibilidade para o seu acesso.

Destaca-se a importância de apresentar essa categorização feita por Pereira-Pereira (2010) para facilitar a compreensão quanto às alterações da LOAS que afetaram a configuração sua roupagem atual dos BEs.

Seguindo o caminho da regulamentação, no ano de 2007, o Governo Federal publicou o decreto nº 6.307, de 17 de dezembro de 2007, estabelece os princípios, regulamenta a concessão dos benefícios eventuais de natalidade e funeral e constitui subsídios para a regulamentação dos auxílios vulnerabilidade temporária e calamidade pública por parte dos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Nesse sentido, dispõe que a situação de vulnerabilidade temporária se caracteriza pelo advento de riscos, perdas e danos à integridade pessoal e familiar. Define que riscos correspondem a ameaças de sérios padecimentos, já as perdas se referem à privação de bens e de segurança material e que, por sua vez, os danos são agravos sociais e ofensa.

Resgatando o conteúdo do capítulo anterior, a respeito da discussão sobre os conceitos de risco e vulnerabilidade, nota-se a admissão desses termos e suas flexões – perdas e danos – sem uma definição clara sobre a natureza dos mesmos. Entretanto, ao exemplificar as causas

---

<sup>41</sup> Todavia, observada a etimologia da palavra eventual, os benefícios subsidiários estariam melhor identificados com a prestação continuada do que com os benefícios eventuais. Até porque esse benefício na sua definição expressa regularidade e previsibilidade. Por ser facultativa e incerta, a implementação dos benefícios subsidiários estará sujeita a condicionalidades. Isso porque, a sua concessão assim como os seus valores serão regulamentados pelos Conselhos de Assistência Social dos Municípios, Estados e do Distrito Federal (LOAS, cap.22, 1º). A sua provisão está sujeita à vontade política dos governantes e à garantia de recursos materiais e financeiros para sua execução, recursos esses que são escassos na agenda orçamentária dos Municípios.



da vulnerabilidade, ou seja, de onde brotam os riscos, perdas e danos, o decreto elenca algumas situações relativas ao padecimento e às privações materiais, em síntese, à falta de condições para a reprodução social cotidiana e outras que dizem respeito às fragilidades e rupturas no aspecto relacional intrafamiliar e comunitário. Todos os elementos apresentados têm relação com necessidades humanas básicas. Por oportuno, os aspectos relativos a este ponto serão retomados em tópico posterior

No artigo 8º o decreto abre campo aos entes da federação para a criação de auxílio para situações de calamidade pública. Além da regulamentação a concessão desta modalidade de BE fica condicionada ao reconhecimento pelo poder público da situação anormal, advinda de “baixas ou altas temperaturas, tempestades, enchentes, inversão térmica, desabamentos, incêndios, epidemias que causem sérios danos à comunidade afetada”.

Observa-se que o documento acolhe as orientações da resolução nº 212/2006 e vai além ao referir o entendimento sobre alguns conceitos que já vinham sendo aplicados, mas não explicados.

O decreto elenca as contingências sociais para as quais os BEs são cabíveis, entretanto, a falta de discussão sobre o assunto e, conseqüentemente, a carência de normativas ou orientações locais fez com que a Assistência Social deixasse de cobrir e atender demandas legítimas e abarcando, no âmbito dos BEs, exigências que extrapolam e maculam a sua competência, como fica demonstrado no levantamento nacional.

Em 2009, foi realizado pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em parceria com o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), um Relatório sobre o Levantamento Nacional dos Benefícios Eventuais, o qual apresenta dados que descrevem o status desses benefícios nos municípios brasileiros.

O levantamento, que contou com a participação de 4.174 municípios, ou seja cerca de 75% dos 5.564 existentes à época, teve como objetivo verificar a situação nacional sobre o reordenamento legal e a implantação dos BEs, avanços e dificuldades, bem como identificar a natureza dessas dificuldades e traçar estratégias para a sua superação.

A pesquisa concluiu que, dentre o grupo de municípios estudados, apenas 1.229 (29%) possuíam regulamentações que atendiam aos parâmetros e pressupostos das legislações específicas da Assistência Social. Conforme os dados da pesquisa, vários municípios apresentaram justificativas para a situação de fragilidade no processo de regulamentação dos BEs, destacando-se, entre as principais, as dificuldades em: i) delimitar os BEs como direito socioassistencial no escopo da Assistência Social; ii) garantir recursos para a oferta dos BEs; iii) definir os tipos de benefícios eventuais a serem ofertados (FREITAS; MARCO, 2010).

A falta de clareza a respeito do rol dos riscos, perdas e danos de que trata o referido decreto federal e o aparente desinteresse, tanto do Estado quanto da sociedade, pela regulamentação desses benefícios, colaboram para o surgimento de contradições no papel dos BEs.

Assim, se em sua constituição, eles preveem “provisões certas para eventos incertos” (PEREIRA-PEREIRA, 2012), visando à prevenção e à proteção de riscos no âmbito da assistência social, na execução, por outro lado, a ausência de normatização, ou uma regulamentação sem clareza do sentido e das funções dos BEs, deixa margem à sua utilização ampliada, mesmo em situações que, originalmente, não constituem seu objeto.

Em outras palavras, no que se refere à obscuridade na forma como são tratados os BEs, destaca-se a incorporação de conceitos e terminologias que, importadas de outras áreas do conhecimento, são aplicadas à assistência social sem a devida análise e mediações. Além disso, ressalta-se a tão repetida ausência e/ou fragilidade de regulamentação, que deixa margem para que a aplicação da política de assistência seja, neste particular, desvirtuada ou usada com finalidades escusas, deixando os direitos sociais à mercê de interesses particulares e eleitoreiros ou filantrópicos e assistencialistas.

O que se passa com os BEs é marcante na Assistência Social como política pública. É preciso salientar e ratificar que houve avanços no campo dos direitos, especialmente os sociais, conquistados pela sociedade brasileira e positivados na Constituição Federal de 1988. Apesar disso, Boschetti (2006) afirma que a história da assistência social sempre foi e ainda é marcada por conflitos com as formas capitalistas de organização da sociedade. Historicamente associada às práticas caritativas, mesmo após significativo avanço, a assistência social encontra óbices para sua afirmação.

Assim, ela sempre considerada uma ajuda provisória para suprir as “dificuldades individuais” das populações pobres, em geral aquelas tidas como incapazes de manter a própria sobrevivência. Desde a implantação das primeiras legislações que regulavam as relações de trabalho e de produção no Brasil, é possível identificar a construção de um desenho, ainda embrionário, de um sistema de proteção social baseado na lógica com complexo previdenciário-assistencial. Esse modo de organização da intervenção estatal situa a assistência social na periferia das políticas sociais consideradas “nobres”, ou seja, aquelas que são ligadas diretamente ao direito do trabalho. A composição assistência-previdência estabelece uma lógica de acesso aos direitos sociais segundo a inclusão (ou exclusão) dos indivíduos no mundo do trabalho. Assim, aqueles que estão ligados formalmente a um emprego estável e regular (aqueles com carteira ou contrato de trabalho assinados) ou que podem contribuir individualmente com a previdência social têm direito à cobertura dos riscos derivados da perda do emprego e alguns benefícios sociais.” (BOSCHETTI, 2006, p.V).

Tendo como referência a análise feita por Pereira-Pereira (2010) pode-se afirmar que a redação dada pela Lei nº 12.435/2011, expressa avanços sob a ótica dos direitos no campo dos BES: a) traz uma definição mínima sobre os BEs entendidos como provisões suplementares e provisórias; b) passam a integrar organicamente o SUAS; c) incorporação dos benefícios relativos à vulnerabilidade temporária e à calamidade pública no rol dos benefícios “certos”; d) supressão da limitação do corte de renda de ¼ de salário mínimo para acesso aos BEs; e) previsão dos valores referentes aos BEs em lei orçamentária anual dos Estados, Municípios e do Distrito Federal.

Apesar das dificuldades encontradas no processo de regulamentação dos BEs, pode-se considerar como positiva a autonomia dada aos entes para produzir suas normatizações, tendo em vista a sua proximidade com o território, o conhecimento sobre informações regionais e culturais que lhes dão maior propriedade para tratar das particularidades regionais. E, mesmo que não seja o único, esse aspecto pode também contribuir para a uma execução mais ágil e melhor prestação na concessão dos benefícios.

Da mesma forma, a introdução dos BEs como garantias do SUAS demarca um lugar e um sentido no seio da assistência social, assim como tende a evitar práticas na direção oposta à noção de direitos sociais e de legitimação da assistência social como política de seguridade social. Na mesma linha, a supressão do corte de renda permite a ampliação do acesso e abre campo para regulamentações comprometidas com a universalização.

Na tentativa de conhecer e de identificar as especificidades dos BEs, serão apresentadas as modalidades previstas e suas especificidades conforme o decreto nº 6.307/2007. Destaca-se que, de acordo com o breve acumulado a seguinte exposição agrupa os auxílios natalidade e funeral tendo em vista as suas afinidades em virtude dos antecedentes previdenciários.

### **1.1. Os benefícios eventuais de origem previdenciária: auxílio natalidade e auxílio funeral**

#### ***Auxílio natalidade***

A CF/88 admitiu a proteção à maternidade e à infância como direitos sociais, como dever do Estado, assumindo, portanto, compromisso com os respectivos segmentos sociais. Em consonância com os deveres constitucionais, o auxílio natalidade tem por função assegurar condições para o suporte do bebê, da mãe e da família sob o reconhecimento de que

o nascimento é um evento que requer proteção e cuidado. Essa atenção com o nascimento restou preservada, igualmente, na previdência social, consubstanciando-se, atualmente, no salário-família e no salário-maternidade.

Com efeito, o salário-família corresponde a um valor pago ao empregado de baixa renda<sup>42</sup>, inclusive ao trabalhador doméstico e ao trabalhador avulso, de acordo com o número de filhos ou equiparados que possua. Podem receber o benefício, o trabalhador precisa comprovar as contribuições previdenciárias, é limitada a idade dos filhos aos 14 anos, sendo excluído limite de idade nos casos de incapacidade ou invalidez. Essa modalidade de benefício previdenciário mais se aproxima do tipo classificado como benefícios subsidiários<sup>43</sup>.

Por seu turno, o salário-maternidade é pago a/ao segurada/o em virtude do nascimento de filho, adoção ou guarda judicial para fins de adoção. Também é concedido nos casos de ocorrência de aborto e natimorto. Os critérios de acesso e a duração do desse benefício dependem do tipo de segurado e do tempo de contribuição. O segurado terá direito somente ao pagamento de um salário-maternidade, independentemente do número de filhos, não podendo acumular esse com outro benefício por incapacidade. Nos casos de adoção ou guarda, o segurado do sexo masculino, fará jus ao benefício. Na ocorrência de falecimento do segurado, que tinha direito ao recebimento de salário-maternidade, o pagamento do benefício ao cônjuge ou companheiro sobrevivente, desde que este também possua as condições necessárias à concessão do benefício em razão de suas próprias contribuições.

Esses benefícios não são o objeto desta análise, entretanto, a exposição tem por finalidade a comparação entre as formas de benefício prestadas via previdência e assistência social. Identifica-se que não há na assistência social benefício equivalente ao salário-família, uma vez que essa política não criou a espécie benefícios subsidiários e ainda que existissem, não estariam, ou não pelo menos não deveriam estar, entre os BEs dada sua natureza distinta.

Na assistência social, os eventos relativos ao nascimento estão concentrados nos BEs, especificamente, na modalidade de auxílio natalidade. Esse benefício independe de contribuição, da condição de trabalhador segurado e não há definição quanto ao limite de renda para acesso.

Reconhece-se, no campo institucional, que a gestação e o nascimento afetam a vida das pessoas podendo, inclusive, comprometer e agravar as condições (precárias) de vida e podem ainda abalar os vínculos relacionais internos e externos à família.

---

<sup>42</sup> A corte de renda para esse benefício é estipulado por uma tabela que expõe as faixas de renda e valores limites para o salário-família.

<sup>43</sup> Item abordado em etapa anterior, neste capítulo.

Assim, na regulamentação do auxílio natalidade considerou-se a possibilidade de ocorrência de eventos inesperados e repentinos ligados à gestação, nascimento (ou até a morte da criança e da mãe). Portanto, esse auxílio se presta a apoiar a família com vistas a prevenir dificuldades que, porventura, venham a comprometer a sobrevivência de seus membros.

Deste modo, conforme diretrizes federais, tem-se que o auxílio natalidade:

- pode ser ofertado na forma de pecúnia ou bens de consumo (enxoval com vestuário e utensílio de higiene e alimentação);
- deve atender, preferencialmente, às necessidades do nascituro, à mãe, nos casos de natimorto e morte do recém-nascido, e à família, no caso de morte da mãe;
- deve ser concedido em número igual ao dos nascimentos ocorridos.

A oferta dos bens de consumo constitui um desafio para os BEs dada a dificuldade em se definir o que pode ou não compor os enxovais, seja porque alguns itens concorrem com obrigações de outras políticas (como é o caso da política de saúde), seja por não ser possível delimitar quais produtos irão atender as necessidades de cada família. Diante disso, têm-se que a oferta do auxílio em pecúnia se mostra mais eficaz, na medida em que permite a/o beneficiária/o fazer uso do recurso da maneira que melhor atenda suas necessidades.

Muito embora o auxílio natalidade tenha tido seu valor reduzido quando migrou da previdência social, atualmente, apresenta uma visão mais ampliada de família do que ocorre no salário-maternidade. Enquanto está centrado na segurada aquele foca o grupo familiar como um todo, permitindo, inclusive que outros membros (em hipóteses específicas) possam receber o auxílio da genitora da criança.

### ***Auxílio funeral***

A morte é um fenômeno que instiga os mais variados sentimentos e comportamentos e costuma ser encarada pelas pessoas de acordo com suas culturas, crenças e costumes. A história da humanidade mostra que em diferentes épocas e culturas esteve presente o hábito de realizar funerais, mumificações, cremações, sepultamentos e outras tantas formas de prestar homenagem e respeito aos mortos.

A sociedade brasileira reconhece o direito às famílias de sepultar seus mortos como um princípio de dignidade humana. O sepultamento, ou seja, o ato de enterrar os mortos, envolve várias ações que, dada a sua complexidade, exige a atuação do Estado. Esse é um assunto extremamente complicado que abre margem a inúmeras indagações sobre a forma como

o Estado brasileiro trata essas questões, todavia, não cabe a esta análise cobrir essa temática.

Cabe aqui realizar análise sobre o auxílio funeral, uma modalidade de BE que tem por finalidade atender indivíduos e famílias quando da ocorrência de morte seus membros. Ressalta-se que não compete à política de Assistência social a realização de sepultamento. Constitui competência dos Estados, municípios e DF legislar e executar serviços sobre essa matéria.

Conforme estabelece o decreto 6.307/2007, pertence à assistência social a oferta de benefício eventual por situação de morte apenas quando o serviço funerário não é garantido de forma gratuita pelo Poder Público. Conforme estabelece seu o artigo 4º estão previstas três formas de prestação desse benefício a saber:

- bens de consumo – no que se refere às despesas de urna funerária, velório e sepultamento, incluindo traslado (transporte funerário), utilização de capela, isenção de taxas e colocação de placa de identificação, dentre outros serviços inerentes;
- pecúnia – para atender as necessidades urgentes da família para enfrentar riscos e vulnerabilidades advindas da morte de um de seus provedores ou membros; e
- ressarcimento, para cobrir as despesas da família no caso da ausência do benefício eventual no momento em que este se fez necessário.

Este benefício é controverso, tendo em vista que, embora sua regulamentação imponha à assistência social o dever de atender certas situações relativas ao sepultamento, as orientações técnicas do órgão gestor, por outro lado, determinam que tais ações não são atribuições dessa política e nem dos BEs. Certamente, parece-nos razoável que a realização de sepultamentos e/ou funerais não deveriam compor o rol de garantias da assistência social.

Contraditoriamente, como demonstrou o levantamento nacional do MDS<sup>44</sup>, o auxílio funeral é o mais ofertado entre os BEs, estando presente em 93,5% dos municípios. Do total de municípios que responderam ao levantamento, 2.160, ou seja 55,3%, referiram que prestam o benefício apenas na forma de bens de consumo. Informaram ofertar as três modalidades de benefício 18,6%, o correspondente a 725 municípios.

Ao que parece a assistência social, via auxílio-funeral, vem assumindo compromissos com o sepultamento e serviços funerários na contramão do que se pensou para este benefício.

---

<sup>44</sup> Esse levantamento foi realizado em 2009 e, por certo, seus dados estão desatualizados. Entretanto, devido à falta de novos levantamentos sobre os BEs e para o que se intenta neste tópico suas informações são perfeitamente aplicadas a título exemplificativo.

Essa é uma tendência histórica e precisa ser revista, por acrescentar responsabilidades no escopo da assistência social que não lhe pertencem.

## **2.2. Auxílio vulnerabilidade temporária e auxílio calamidade pública: um debate sobre eventualidade e temporalidade**

O auxílio vulnerabilidade temporária, junto com o de calamidade pública, regulamentados por último e passaram a fazer parte dos benefícios eventuais a partir do Decreto nº 6.307/2007. O documento traz contribuições para a regulamentação dessas modalidades de BEs nos Estados, Municípios e DF.

Um aspecto particular do auxílio calamidade pública tem relação com sua abrangência. Ainda que o decreto nº 6.307/2007 não apresente definição clara, afirma que o estado de calamidade pública se refere ao reconhecimento pelo poder público de situação anormal, advinda de “baixas ou altas temperaturas, tempestades, enchentes, inversão térmica, desabamentos, incêndios, epidemias, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade ou à vida de seus integrantes”. Depreende-se, portanto, que essa modalidade de BEs visa fazer frente à “vulnerabilidade” advinda dos riscos, perdas e danos, provocados por desastres e que afetam comunidades inteiras, grupos de pessoas, coletividades e não apenas indivíduos e famílias pontualmente.

No que concerne a essa modalidade entende-se aqui que os termos do decreto deixam margem a conclusão de que ele é também um benefício eventual do tipo de “vulnerabilidade temporária”. Isso porque o auxílio calamidade pública se presta às situações nas quais a “vulnerabilidade” é desencadeada por ocorrência de desastres. Logo, conclui-se que diz respeito apenas a mais um critério ou elemento do rol exemplificativo de situações que sugerem a concessão de auxílio vulnerabilidade.

Entende-se que a definição dos BEs como “provisões suplementares e provisórias” pede algumas considerações. Numa primeira aproximação, depreende-se que os BEs têm o propósito de ser “provisões certas para eventos incertos”, ou seja, essa modalidade de benefício visa fazer frente à ocorrência de contingências que careçam da atuação imediata do Estado. Mas o que são provisões e o que significa dizer que são suplementares e provisórias?

Semanticamente a palavra “provisão” significa abastecimento, munição, víveres, mantimentos. É sinônimo de alimentos, estoque ou reserva de gêneros/produtos alimentícios. Tem relação com o verbo “prover” cujo sentido refere-se ao ato de fornecer, de suprir, de

abastecer. Pode ainda ser utilizada como sinônimo de providência, ou seja, de tomar providência, de decidir, de ter iniciativa, de fazer algo, de cuidar para que nada falte.

Já o vocábulo “suplementar” tem o sentido de algo que suplementa, que adiciona, que complementa, que auxilia. Pode ser usado como sinônimo de aditivo, suplente, extraordinário, subsidiário, secundário e outros.

Isso posto, pode-se inferir que os BEs devem atuar de forma complementar para suprir necessidades, de forma provisória, em situações específicas e peculiares que atingem as pessoas causando-lhes “vulnerabilidade”<sup>45</sup>. A vulnerabilidade a qual se refere a LOAS é provisória, ou seja, é transitória, indefinida, incerta e contingente.

Importante esclarecer que não fora identificada no levantamento bibliográfico a presença de análises sobre os termos “eventualidade” e “temporalidade”, contudo é imperioso tratar a sua relevância quando aplicados aos benefícios eventuais. Para tanto, cabe uma reflexão sobre seus significados.

Eventualidade é um substantivo, “atributo, característica do que é eventual”. O que é eventual? O termo eventual se refere a algo que é passível de ocorrer, que é ocasional, contingencial. Refere-se à “ocorrência, acontecimento inesperado ou incerto; acaso, evento”, deriva do adjetivo que qualifica o que é “fortuito, podendo ou não ocorrer ou realizar-se; o que é casual, ocasional”.

Como sinônimo de contingência exprime algo que é passageiro ou temporário. Potyara Pereira (2010) esclarece que o termo contingência é similar ao termo eventual e que é utilizado para denominar situações ou eventos pontuais, que não se apresentam de maneira regular e cotidiana na vida dos cidadãos, mas que são passíveis de ocorrer.

O termo temporalidade é também um substantivo que significa “estado do que é provisório, interino”, origina-se do adjetivo que define o que é “temporário, passageiro, transitório, momentâneo, efêmero, breve, curto, fugaz, contingente e precário”.

Trazendo para a análise dos BEs, considerando a “condição de vulnerabilidade”, ou melhor dizendo, reconhecendo a estrutura desigual da sociedade, na hipótese de ocorrência de uma contingência imponderável e inesperada, o cidadão fica sujeito a sofrer privações de diversas ordens, diante das quais não consegue fazer frente e superá-las por si mesmo.

O decreto nº 6.307/2007, no tocante aos BEs, refere-se à vulnerabilidade como algo temporário como efeito da ocorrência de riscos, perdas e danos. Nesse sentido afirma que os tais riscos, perdas e danos podem decorrer:

---

<sup>45</sup> No capítulo anterior abordou-se o sentido e aplicação da “vulnerabilidade” no campo da assistência social.



I – da falta de:

a) acesso a condições e meios para suprir a reprodução social cotidiana do solicitante e de sua família, principalmente a de alimentação;

b) documentação; e

c) domicílio;

II – da situação de abandono ou da impossibilidade de garantir abrigo aos filhos;

III – da perda circunstancial decorrente da ruptura de vínculos familiares, da presença de violência física ou psicológica na família ou de situações de ameaça à vida;

IV – de desastres e de calamidade pública; e

V – de outras situações sociais que comprometam a sobrevivência.

Pelo exposto, pode-se concluir que os BEs servem para atender necessidades decorrentes da incidência de eventos ocasionais que provocam “vulnerabilidade temporária” que, por sua vez, não podem ser sanadas pelas famílias e indivíduos devido às suas condições ou a falta delas. Essa noção de vulnerabilidade relaciona-se com a de fragilidade e incapacidade.

Entretanto, persistem as inconsistências e paradoxos no âmbito dos BEs no que se refere aos conceitos utilizados na sua regulamentação, especialmente por tratarem privações, violações de direitos, falta de garantia de necessidades humanas básicas de modo geral, a situações de caráter temporário, intempestivas, a chamada “vulnerabilidade temporária”. Tais “vulnerabilidades” são tratadas como coisas de ocorrência possível de forma imprevisível.

Por esta perspectiva, o objetivo dos BEs seria atender às pessoas que se encontram momentaneamente desprotegidas com vistas a minimizar/reduzir danos. Disso decorrem duas interpretações diretas: a de que a vulnerabilidade é condição para acesso aos benefícios, em geral; e de que, se a desproteção é momentânea, implica dizer que há necessidades que ficam apenas momentaneamente sem ser supridas. Aqui reside uma questão contraditória, pois, quando é que, na sociabilidade capitalista pôde-se falar em proteção social plena?

Em se tratando de uma sociedade na qual a assistência social serve aqueles a quem dela necessitar e que esse público vive, em sua imensa maioria, as consequências da desigualdade social, a incidência de novas privações causará o agravamento da sua condição de “vulnerabilidade”. Nesse sentido, é questionável o adjetivo que denota temporalidade atribuída à chamada “vulnerabilidade”.

O termo “vulnerabilidade” apareceu pela primeira vez na LOAS acompanhada do adjetivo “temporária”. Sem maiores elementos, até então, à primeira vista, entende-se que o que quer que seja a dita “vulnerabilidade” ela é temporária, ou seja, ela tem uma duração ou durabilidade determinada no tempo. Pressupõe que a ocorrência de eventos inesperados e atípicos provoque o agravamento da condição de pobreza de indivíduos e famílias, em geral, sem condições de fazer frente a tais fatos.

Embora tenham sido demarcados no escopo dos direitos sociais e responsabilidades do Estado, os BEs não ganharam uma definição clara e específica nas regulamentações da assistência social. É possível apreender suas características, funções e até mesmo saber em que não se aplicam e o que não pode ser um benefício eventual, mas falta ainda uma definição sobre a sua identidade e natureza. Ou seja, estão nominados, mas não conceituados, sabe-se como se chamam, mas não o que são.

Tem-se que os BEs expressam o dever do Estado de assumir funções e atuar no sentido da proteção social na ocorrência de episódios atípicos, inesperados, ocasionais, excepcionais. Nesse sentido, pode-se dizer que o benefício é eventual porque não é continuado, que foi criado para atender nos casos em que eventos externos gerem ou agravem a vulnerabilidade, de forma temporária, dos indivíduos e famílias.

A redução de direitos e o agravamento das desigualdades sociais somadas às alterações no papel do Estado como regulador do campo econômico e social provocam mudanças e sugerem alterações no perfil de proteção social e, conforme sinaliza Boschetti (2012), são incompatíveis com a universalização de direitos e agravam as condições de vida da classe trabalhadora que se vê impelida a arcar de uma forma ou de outra com os custos da crise.

As condições para a reprodução social são o mínimo necessário para a sobrevivência e devem ser garantidas cotidianamente, portanto, não devem ser consideradas contingências ou necessidades transitórias e temporárias e tão pouco enfrentadas unicamente com provisões eventuais.

Tendo por base o corte de renda para acesso aos BEs, considera-se que esses benefícios se destinam aos indivíduos e famílias extremamente pobres e que, via de regra, convivem com a ausência de renda e outras privações. Na ocorrência de uma situação contingencial, a tendência é de agravamento e aprofundamento da situação preexistente. Sendo assim, não é possível precisar ou afirmar a temporalidade e a transitoriedade.

### 2.3. Benefícios eventuais no Distrito Federal

Neste tópico serão apresentadas as particularidades normativas do DF, assim, os termos extraídos das regulamentações serão indicados entre aspas pois são essenciais para a compreensão crítica, contudo não expressam necessariamente as concepções teóricas deste trabalho, apresentadas em tópicos anteriores.

Os benefícios eventuais compõem, juntamente com o provimento alimentar direto<sup>46</sup> em caráter emergencial – as famosas “cestas básicas” –, uma das principais demandas para as unidades do Sistema Único de Assistência Social do Distrito Federal (SUAS DF). Cotidianamente, as equipes de profissionais acolhem solicitações por estas provisões e analisam requerimentos de famílias que buscam nos bens de consumo e na pecúnia dos BEs um alívio para as condições adversas pelas quais passam, com o intuito de ver atendidas suas necessidades mais básicas.

Para regular a concessão desta modalidade a SEDESTMIDH, mais precisamente a Secretaria Adjunta de Desenvolvimento Social, criou um protocolo integrado entre as Subsecretarias de Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional para orientar os profissionais. Contudo, este documento nunca foi publicado e jamais teve força de lei apenas é utilizado internamente como orientador para as equipes. Historicamente, essa condição contribui para que impere além do desconhecimento geral sobre a modalidade das cestas emergenciais o status de não-direito. Não são reconhecidas como direito reclamável, não há transparência sobre os critérios de acesso e são administradas com base em interesses e vontades políticas.

Atualmente, no DF, são concedidas cestas de alimentos e benefícios eventuais (em bens de consumo ou em pecúnia). A concessão dessas cestas está regulamentada pela Portaria nº 258, de 13 de novembro de 2018<sup>47</sup>, a qual estabelece o caráter provisório e emergencial desse provimento. Define que serão destinadas às famílias e pessoas em situação de vulnerabilidade social, caracterizada pela insegurança alimentar e nutricional advindas da indisponibilidade ou do precário acesso a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente para prover a subsistência.

---

<sup>46</sup> O provimento alimentar direto é uma modalidade da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) que, por sua vez, constitui determinação legal da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) - Lei nº 11.346/06. Mesmo possuindo regulamentação própria as políticas de segurança alimentar e nutricional e de assistência social, no DF, permanecem entrelaçadas e muitas vezes se confundem no que tange às provisões eventuais. É oportuno esclarecer que ambas são provisões de caráter eventual, ou seja, não continuado, entretanto não são a mesma coisa.

<sup>47</sup> Essa portaria pertence à Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal – SEDESTMIDH.

A concessão das cestas prescinde de avaliação de profissionais que atuem nas unidades da Subsecretaria de Assistência Social – SUBSAS. Apesar de estarem no escopo da PNSAN, as cestas de alimentos, no DF, são concedidas pelas unidades de atendimento do SUAS (ex.: CRAS e CREAS).

É oportuno esclarecer que assim como os BEs as cestas emergenciais também são provisões de caráter eventual e temporário, entretanto não são a mesma coisa. Mesmo possuindo regulamentações próprias as políticas de segurança alimentar e nutricional e de assistência social, no DF, permanecem em certa medida imbricadas e, muitas vezes, são motivo de confusão no que tange às provisões eventuais.

Os benefícios eventuais são uma espécie de benefício socioassistencial e recebem esse adjetivo para se distinguirem do Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>48</sup>. As cestas emergenciais também são provisões eventuais, no que se refere à forma de concessão, mas não compõem o rol dos BEs.

Diferente das cestas emergenciais, os benefícios eventuais, no DF, têm legislação própria na qual estão previstas as seguintes modalidades: auxílio natalidade; auxílio por morte auxílio; auxílio vulnerabilidade temporária e auxílio calamidade pública.

O auxílio natalidade é composto por um kit enxoval para o bebê recém-nascido e um valor em dinheiro (R\$ 200,00) em quantidade igual ao número de nascimentos na família. O auxílio por morte pode ser concedido em dinheiro (R\$ 415,00) e/ou em bens e serviços relativos ao funeral (isenção de taxas cobradas no cemitério, urna funerária, traslado, velórios, etc.). O auxílio vulnerabilidade temporária também pode ser concedido em dinheiro (R\$ 408,00) e/ou na forma de bens de consumo como passagem interurbana, por exemplo.

No caso do Distrito Federal, observa-se o esforço pela regulamentação dos BEs, após anos de vigência de programas de governo que mantinham os objetos dos BEs distante da lógica do direito. Em 2008, os benefícios eventuais já apareciam na lei que instituiu o SUAS no DF<sup>49</sup>. No ano seguinte, foi produzido Decreto Distrital, de nº 29.970, de 22 de janeiro de 2009, que tratava de definir os programas e ações de assistencial social bem como seus valores. Este instrumento passou por três alterações<sup>50</sup> dentro de poucos meses.

Em junho de 2009, o DF publicou a Portaria nº 107, que tratava exclusivamente do

---

<sup>48</sup> Como já tratado anteriormente.

<sup>49</sup> Lei nº 4.176, de julho de 2008, publicada no Diário Oficial do DF em 17 de julho de 2008. Dispunha sobre a Política de Assistência Social e instituiu o Sistema único de Assistência Social do Distrito Federal.

<sup>50</sup> Essas alterações (Decreto nº 30.174, de março de 2009; Decreto nº 30.269, de abril de 2009; Portaria nº 85, de 29 de abril de 2009) no que diz respeito aos BEs, se referiam ao escopo de sua execução, tendo sido definido que seriam concedidos tanto pelas unidades da Proteção Social Básica quanto as da Proteção Social Especial. Outra mudança se deu no valor do auxílio natalidade que caiu de R\$ 415,00 para R\$ 200,00.

auxílio natalidade, então denominado de “Mãezinha Brasiliense”. O “Mãezinha Brasiliense” foi lançado no DF com as seguintes particularidades: concessão de pecúnia (R\$ 200,00) e um kit/enxoval, concedidos em número igual ao da ocorrência de nascimento. Previa a parceria com entidades sociais para operacionalizar a distribuição, além de condicionalidades às gestantes.

Além de terem que comprovar adequação aos outros critérios, como tempo de residência no DF e renda, essas mulheres tinham que se cadastrar nos CRAS- Centro de Referência de Assistência Social, participar de grupos de convivência para gestantes onde recebiam orientações sobre os deveres dos pais e da sociedade no cuidado com as crianças e deviam comprovar participação nas ações de orientação no âmbito da saúde e ao cumprimento do pré-natal. Esta portaria também assegurava o direito ao recebimento diário de um litro de leite e dois pães vitaminados durante o período da gravidez e do aleitamento, além de transporte para frequentar as atividades nos CRAS para aquelas que necessitassem.

De acordo com Wolkmer (2011), o benefício eventual foi reconhecido publicamente como programa tendo entre seus objetivos o dever oferecer apoio psicológico às mulheres que davam à luz em hospitais da rede pública do DF. À época, o “Mãezinha Brasiliense” foi lançado sob inspiração do “Mãe Paulista”, programa da prefeitura de São Paulo, com o apoio de entidades não governamentais e presidido pela, então, da primeira-dama do GDF, Flávia Arruda, esposa do Governador Arruda Sampaio.

Destarte, encontram-se na regulamentação do BE, a presença histórica da imposição condicionalidades e contrapartidas no acesso à assistência social. Nesse sentido, o atrelamento do BE à figura de Flávia Arruda remete às velhas (e ainda presentes) práticas clientelistas, ligadas à filantropia, à caridade e ao primeiro-damismo, considerados aspectos nocivos ao alcance do status de direito à assistência social.

Por meio da portaria de nº 165, de 03 de dezembro de 2009, foram regulamentados os BEs nas modalidades de auxílio vulnerabilidade temporária e de calamidade pública no DF e, pela primeira vez, fez-se menção ao Decreto Federal nº 6.307/2007. A referida portaria estabeleceu o valor de R\$ 415,00 para o auxílio vulnerabilidade temporária mensurado a depender do grau de complexidade da vulnerabilidade da pessoa ou família. Essa modalidade de BE passou ser caracterizada como uma provisão suplementar e provisória, em pecúnia, para suprir a família na ocorrência de “situações de vulnerabilidade temporária”, que envolvem acontecimentos do cotidiano dos cidadãos e podem se apresentar de diferentes formas e produzir diversos padecimentos.

O auxílio calamidade pública foi qualificado como uma prestação que deveria suprir a

família na eventualidade da ocorrência de situações de desastres naturais e calamidades e sua concessão se daria em pecúnia, no valor de até R\$ 415,00. A liberação desse BE ficou condicionada ao reconhecimento pelo poder público da calamidade pública. Até hoje o Governo do Distrito Federal não reconheceu ou decretou estado de calamidade pública que ensejasse a liberação desses benefícios à população.

No ano seguinte, a Portaria nº 140/2010 atualizou a regulamentação dos BEs, agora em consonância com as normativas e orientações do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS e Conselho de Assistência Social do Distrito Federal- CAS-DF e com maior clareza quanto aos elementos e subsídios para o acesso a esses direitos.

Destaca-se da alteração a descaracterização do slogan e do apelido de “Mãezinha Brasiliense”, ao menos do ponto de vista formal, sem abrir mão das condicionalidades e contrapartidas. Também foi incluído ao conjunto dos BEs o auxílio funeral na forma de pecúnia, no valor de R\$ 415,00 (quatrocentos e quinze reais) e/ou em ressarcimento, no valor de até R\$ 765,00 (setecentos e sessenta e cinco reais) e em bens de consumo para efetuar o sepultamento.

No ano de 2013, o Governo do Distrito Federal editou a Lei nº 5.165/2013 seguindo o disposto no Decreto Federal nº 6.307/2007. O documento alterou alguns pontos em relação à antiga Portaria nº 140/2010 e trouxe novos esclarecimentos sobre as modalidades dos benefícios.

Com o advento da Lei nº 5.165/2013, regulamentada pelo Decreto nº 35.191/2014 e a Portaria nº 39/2014 o DF delimitou melhor os aspectos da natureza e abrangência dos BEs. Estabeleceu, por exemplo: limite de parcelas para a concessão do auxílio vulnerabilidade temporária, incorporou, sob critérios, a concessão de passagens intraurbana e interurbana; explicitou que as despesas referentes aos BEs correm à conta da dotação orçamentária do Fundo Distrital de Assistência Social, etc.

A novidade trazida foi a inclusão do auxílio excepcional, mesmo que em capítulo à parte da norma. Tal provisão constitui auxílio em razão de desabrigo temporário e sua prestação é excepcional no âmbito da assistência social e é subsidiária à Política de Habitação, tendo a função exclusiva de pagamento de aluguel. O legislador buscou separar o auxílio excepcional dos BEs, do ponto de vista formal, entretanto, na prática ficou a cargo das unidades de assistência social do DF a análise e concessão.

No artigo 2º a referida lei explica o que não é compatível com os BEs. Desta forma delimita que não constituem benefícios eventuais as provisões relativas a programas, projetos, serviços e benefícios vinculados ao campo da saúde, da educação, da integração nacional e

das demais políticas públicas setoriais. Isso se deve ao fato dos BEs serem comumente solicitados por usuários dos serviços da assistência social e de outros serviços públicos para satisfazerem necessidades relativas que estão ou deveriam estar cobertas por outras políticas sociais.

O já citado levantamento realizado pelo MDS, em 2009, apresentou dados que mostram que os BEs são solicitados para atender diversas situações como exemplo: para a compra de medicamentos, órteses, próteses, cadeiras de roda, para aquisição de materiais escolares e materiais de construção, compra de alimentos, para o pagamento de taxas públicas e tarifas como água, luz e esgoto, entre outros.

Com base nessa realidade o legislador ocupou-se de demarcar os BEs no escopo da assistência social. Entretanto, após análise mais aprofundada das normativas é possível notar que, apesar do esforço, os BEs ainda dão cobertura para assuntos relativos às políticas públicas de habitação e transporte<sup>51</sup>, por exemplo.

Na disposição das modalidades dos BEs a legislação prevê a existência de “auxílio natalidade”, “auxílio por morte”, “auxílio em situações de vulnerabilidade temporária” e “auxílio em situações de desastre e calamidade pública”.

Com base nas atuais normativas e orientações sobre os BEs do DF, buscou-se dispor as características e particularidades de cada modalidade separadamente. Muito embora sejam todos provimentos eventuais, possuem especificidades e por isso requerem olhar atencioso sobre seus aspectos.

### *Auxílio natalidade*

Conforme a Lei nº 5.165/2013 o auxílio-natalidade pode ser concedido na forma pecúnia ou em bens de consumo e é constituído de prestação temporária da assistência social destinada a auxiliar nas despesas decorrentes do nascimento de criança em “situação de vulnerabilidade social” (art. 6º).

Infere-se daí que além da renda (igual ou inferior a ½ salário mínimo) constituir um critério geral para todos os benefícios, no auxílio natalidade, o nascimento em “condições de vulnerabilidade social” precede a condição de renda. Outro critério imposto exclusivamente

---

<sup>51</sup> Haja vista a publicação da Portaria nº 266, de 04 de agosto de 2018, a qual dispõe sobre a gestão, execução e demais procedimentos referentes à concessão de auxílio “em situação de vulnerabilidade temporária”, na forma de passagens interestaduais, para atender às necessidades dos usuários atendidos nos serviços da Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos – SEDESTMIDH.

para o recebimento do benefício é a comprovação de residência no DF por pelo menos 06 (seis) meses, com exceção para a solicitante que estiver em “situação de rua”.

O auxílio é destinado à genitora com a finalidade de atender às necessidades básicas do nascituro e de apoiar a mãe nos casos de natimorto e morte do recém-nascido. Tanto o kit enxoval quanto a pecúnia (R\$ 200,00) são concedidos em número igual ao da ocorrência de nascimento. Entretanto, apesar da previsão legal, há anos os kits não são disponibilizados à população.

Na ocorrência de morte da mãe, a família tem direito de receber o auxílio-natalidade em bens de consumo e/ou em pecúnia. Também poderá ser concedido ao pai ou a um parente até o segundo grau ou a quem detiver a guarda da criança. A portaria nº 39/2014 estabelece que a pecúnia será concedida se o requerimento for efetuado junto a SEDESTMIDH em até 90 (noventa) dias após o nascimento. Já no caso dos bens de consumo o prazo para efetuar o requerimento é de apenas 30 (trinta) dias.

Nota-se que o auxílio natalidade possui critérios de acesso mais objetivos e excluem a análise de um especialista. Apesar da lei apenas se referir à renda como critério a portaria nº 39/2014 inclui prazo para o requerimento.

Infere-se, portanto, que a própria norma delimita a temporalidade da “situação de vulnerabilidade”. A genitora tem um tempo máximo para requerer (30 e 90 dias) as modalidades do auxílio maternidade o que dá a entender que o legislador compreende que a “vulnerabilidade” da mãe, da criança e da família se limita aos três meses primeiros meses de vida. Contraditoriamente, o auxílio é concedido em parcela única.

### ***Auxílio por morte***

Segundo a Lei nº 5.165/2013 e o Decreto Distrital nº 35.191/2014, o auxílio por morte pode ser concedido em pecúnia ou em bens de consumo a fim de atender as despesas de uma funerária, velório, sepultamento e outras necessidades urgentes da família para enfrentar vulnerabilidades advindas da morte de um de seus provedores ou membros, podendo ainda ser ofertado na forma de ressarcimento.

A portaria nº 39/2014 afirma que pode ser concedido nas hipóteses de falecimento: de pessoa com residência comprovada no DF; de pessoa que venha a óbito no DF, mesmo que a família resida em outra unidade da Federação; de pessoa que se encontre “em situação de rua”; de pessoa atendida ou acolhida em unidade de referência do SUAS DF. Assim, a portaria preocupou-se com a definição de critérios com base na territorialidade, em outras palavras,



onde ocorreu o falecimento.

Na forma de bens de consumo são ofertados: a urna funerária; transporte funerário; utilização de capela, incluindo itens para a realização do velório; pagamento de taxas (públicas); colocação de placa de identificação e outros serviços inerentes que garantam a dignidade da família.

A utilização da capela e os itens do velório ficam condicionados à realização do sepultamento dentro do prazo de 24 (vinte e quatro) horas após o óbito. Caso os serviços pleiteados pela família não estejam disponíveis na Secretaria, esta fica obrigada a ressarcir as despesas efetuadas pela família, mediante apresentação de comprovantes das despesas e da negativa ou indisponibilidade da administração pública quando da requisição. O limite estabelecido para o ressarcimento é de R\$ 415,00 (quatrocentos e quinze reais) e somente poderá ser acessado se requerido em até 45 (quarenta e cinco) dias após o óbito.

O valor da pecúnia é de R\$ 415,00 (quatrocentos e quinze reais) e poderá ser concedida em parcela única para os requerimentos efetuados em até 90 (noventa) dias após o óbito estando condicionados à “avaliação técnica de especialista”.

Nesta modalidade de BE, assim como no auxílio natalidade não é possível definir ou precisar a “eventualidade”, pois o nascimento e a morte podem ocorrer a qualquer tempo. São eventuais sob ótica da imprevisibilidade, contudo o nascer e o morrer são eventos corriqueiros numa sociedade. Logo, mesmo sem saber ao certo onde e com quem irão ocorrer, tais eventos deveriam estar inseridos no planejamento e no orçamento das políticas e ações públicas.

Questiona-se, ainda, a necessidade da “avaliação técnica de especialista” para a concessão da pecúnia, tendo em vista que a morte é fato certo e irrevogável. Sobre isso, pode-se concluir que cabe ao profissional avaliar não a morte, mas os efeitos socioeconômicos que ela provoca na família do falecido.

Outro ponto relevante sobre esse auxílio refere-se aos bens de consumo que reforçam a imposição à Assistência Social do DF a prestar serviços que não são de sua natureza haja vista a falta de oferta desses serviços pelo governo local, bem como pela ausência de regulamentação e a conseqüente indefinição administrativa quanto às competências institucionais neste âmbito.

### ***Auxílio em situação de vulnerabilidade temporária***

Destina-se à família ou indivíduo com vistas a minimizar “situações de riscos, perdas e danos” decorrente de contingências sociais. Deve integrar-se a serviços com o objetivo de

fortalecer vínculos familiares e comunitários.

Seguindo os documentos nacionais, a legislação do DF tem que os riscos, perdas e danos podem decorrer de: ausência de documentação; necessidade de mobilidade intraurbana para garantia de acesso aos serviços socioassistenciais; necessidade de passagem para outra unidade da Federação, com vistas a garantir a convivência familiar e comunitária; ocorrência de violência física ou psicológica no âmbito familiar ou ofensa à integridade física do indivíduo; perda circunstancial ocasionada pela ruptura de vínculos familiares e comunitários; processo de reintegração familiar e comunitária de crianças, adolescentes e famílias que se encontram em cumprimento de medida protetiva; ausência ou limitação de autonomia, de capacidade, de condições ou de meios próprios da família para prover as necessidades alimentares de seus membros; outras situações sociais que comprometam a sobrevivência familiar e comunitária.

Esta modalidade pode ser concedida, cumulativamente, nas formas de bens de consumo, pecúnia e passagem interurbana e interestadual. Sua concessão tem caráter provisório e deve ser precedida de “avaliação técnica de especialista”. Diferentemente dos demais auxílios citados a legislação estabelece para o “vulnerabilidade temporária” que no ato da avaliação técnica devem ser observados: indicativos de violência contra criança, adolescente, jovem, adulto ou idoso, como trabalho infantil, conflito com a lei, abuso e exploração sexual, negligência, isolamento, maus-tratos; violência por questões de gênero; e discriminação racial e sexual; situação de isolamento de pessoas idosas ou pessoas com deficiência; situação de extrema pobreza; indicativos de rupturas familiares.

Conforme as regulamentações, o auxílio vulnerabilidade temporária poderá ser concedido visando a “melhoria de habitabilidade”<sup>52</sup>. A pecúnia, no valor de até R\$ 408,00 (quatrocentos e oito reais) poderá ser concedida em até 6 (seis) parcelas por ano, não necessariamente consecutivas. O valor de cada benefício ou parcela será definido com base na avaliação técnica do especialista levando em consideração o “grau de complexidade da situação da vulnerabilidade e o risco pessoal”.

No caso do auxílio em situação de vulnerabilidade temporária vários elementos ocupam o mesmo espaço e devem ser considerados para a avaliação técnica, sem desconsiderar o critério de renda. Além de elencar várias situações que podem provocar ou acentuar a “vulnerabilidade” das famílias e indivíduos a legislação amplia as hipóteses para “outras situações que comprometam a sobrevivência”. Se por um lado isso contribui para a

---

<sup>52</sup> Neste caso devem ser observadas as disposições da lei nº 4.737/2011 e do Decreto nº 34.308/2013, referentes à suplementação financeira dos programas de transferência de renda.

ampliação do olhar do profissional no momento da concessão, por outro pode provocar dúvidas sobre o alcance dessa modalidade de BE.

Nesta modalidade não ficam estabelecidos prazos para a solicitação podendo ocorrer a qualquer tempo, contudo, estabelece uma quantidade máxima de parcelas ou vezes que a mesma pessoa ou família poderá receber a pecúnia dentro do período de um ano. Importante destacar outro aspecto que se refere “ao grau de vulnerabilidade”. As orientações sugerem que os profissionais avaliem os graus de afetação que as “situações de vulnerabilidade” provocam nas famílias, relacionando-os com a configuração e características próprias de cada núcleo familiar com ênfase nos aspectos relacionais.

### *Auxílio em situação de desastre e calamidade pública*

Conforme os artigos 23 e 24 da Lei nº 5.165/2013, o auxílio em situação de desastre ou calamidade pública constitui provisão suplementar e provisória de assistência social prestada para suprir a família e/ou o indivíduo dos meios necessários à sobrevivência, durante as situações calamitosas, com o objetivo de assegurar a dignidade e a reconstrução da autonomia familiar e pessoal.

Tem-se por situações de calamidade pública e de desastre a ocorrência de eventos anormais, decorrentes de baixas ou altas temperaturas, tempestades, enchentes, inversão térmica, desabamentos, incêndios, epidemias, os quais causem sérios danos à comunidade afetada, inclusive à segurança ou à vida de seus integrantes, e outras situações imprevistas ou decorrentes de caso fortuito.

Este auxílio é concedido na forma de pecúnia e bens de consumo, em caráter provisório e suplementar, sendo seu valor fixado de acordo com o grau de complexidade do atendimento de vulnerabilidade e risco pessoal das famílias e indivíduos afetados. O requerente pode solicitar cumulativamente a concessão das duas formas dos benefícios. O atendimento na forma de pecúnia e de bens de consumo é concedido de pronto, visando à redução dos danos causados pela situação calamitosa. Entretanto, não consta nos documentos oficiais esclarecimentos sobre quais seriam os itens que compõem os bens de consumo.

O valor em pecúnia é de R\$ 408,00 (quatrocentos e oito reais). E será concedido às famílias e aos indivíduos vítimas de situações de desastre ou de calamidade pública que se encontrem impossibilitados de arcar sozinhos com o restabelecimento de sua dignidade. Essa condição deverá ser demonstrada em avaliação técnica realizada por especialista da SEDESTMIDH.

De modo geral, no que se refere aos critérios, as normas estabelecem que os BEs serão concedidos a quem possua renda familiar *per capita* igual ou inferior a meio salário-mínimo nacional, com observância das contingências de riscos, perdas e danos. A portaria nº 39/2014 impõe, ainda, que o/a beneficiário/a esteja vinculado ao Cadastro Único. É sabido que atual legislação condiciona a concessão de algumas modalidades<sup>53</sup> de BEs à avaliação de um profissional<sup>54</sup> da assistência social que deverá caracterizar o advento de riscos perdas e danos à integridade pessoal e familiar como forma de justificar ao requerimento do benefício.

Pelo exposto neste tópico percebe-se que uma forte contradição no processo de regulamentação dos BEs. Ao mesmo tempo em que foram desenvolvidas regulamentações em consonância com as orientações federais e que foram afastadas algumas aplicações clientelistas e assistencialistas do escopo dos benefícios, percebe-se que, de certa forma, os critérios para acesso aos BEs foram se afinando restritivamente.

A portaria nº 39/2014<sup>55</sup>, que é um instrumento interno do órgão (SEDESTMIDH) estabelece critérios para a concessão que não foram previstos em lei e restringem o acesso do público tanto a essas informações quanto ao direito em si. Outro aspecto que salta aos olhos é a exigência de uma “avaliação técnica de especialista” como forma de atesto da “temporalidade e da eventualidade” da “situação da vulnerabilidade” das famílias ou indivíduos.

Sobre isso qual instrumento o profissional teria para medir o tamanho do tombo e seu lastro no tempo? Portanto o especialista é o elemento central para a definição sobre a eventualidade e a temporalidade. De acordo com as normas é o profissional quem avalia quem pode ou não receber os recursos financeiros dos benefícios eventuais sobrepondo-se, inclusive, ao critério de renda. De fato, é positivo não atrelar o benefício exclusivamente à renda, entretanto quais parâmetros os profissionais utilizam para conceder benefícios?

Apesar dos avanços no aspecto formal o DF ainda apresenta dificuldades e contradições na execução dessas provisões semelhantes aos enfrentados por outros municípios relatadas pelo levantamento nacional dos BEs, como a manutenção de cobertura de demandas que deveriam ser asseguradas por outras políticas pública, como transporte e mobilidade urbana, segurança alimentar, habitação.

---

<sup>53</sup> Auxílio por morte na forma de pecúnia, auxílio em situação de vulnerabilidade temporária e auxílio em situação de desastre ou calamidade pública.

<sup>54</sup> Desde que sejam servidores da SEDESTMIDH ocupantes de cargo público denominado especialista em assistência social, com formação de nível superior e que atue nas unidades de atendimento do SUAS DF, CRAS, CREAS, Centros POP e unidades de acolhimento.

<sup>55</sup> Essa portaria está em vigor na SEDESTMIDH desde 2014, contudo, nunca foi publicada em Diário Oficial e é desconhecida pela população.

Os valores das pecúnias e os bens de consumo dos BEs, em quantidade e qualidade, em geral, não satisfazem as necessidades da população. Além disso, os constantes atrasos no repasse ou a ausência de algumas modalidades de benefícios como o kit enxoval geram inúmeras reclamações e ouvidorias e até judicialização<sup>56</sup> de causas relativas aos BEs.

Todo mundo está sujeito a contingências ou situações inesperadas, situações que são possíveis, mas incertas, pois não se sabe onde, quando, como ou com quem irão ocorrer. Na LOAS/1993 a palavra eventual aparece como sinônimo de contingência. Os eventos incertos fazem parte de realidade de toda sociedade e não é possível deter a previsibilidade do fenômeno, seja qual for a sua natureza.

Efetivamente, ninguém está livre de se deparar com contingências sociais, ou eventos imponderáveis, que afetem com maior ou menor contundência seu cotidiano. Os pobres, dada a sua condição de vida precária, são mais fortemente afetados por essas contingências e os menos aparelhados para enfrentá-las com os seus próprios meios. (PEREIRA-PEREIRA, 2010, p. 15).

É como no caso de uma forte tempestade. Ela pode ocorrer nos limites geográficos de toda uma região ou cidade e causar estragos indiscriminadamente. Isso quer dizer que todas as pessoas e lugares daquela localidade estarão sujeitas a sofrer algum dano ou prejuízo com o acontecimento.

Com isso tendemos a crer que a chuva é a contingência, ou seja, o evento inesperado e que as condições do local são as situações de risco que podem ser maiores ou mais graves, conforme sua estrutura. Por consequência, a “vulnerabilidade social” se refere ao grau de suscetibilidade dos indivíduos às consequências do fato ocorrido.

Contudo, as habitações melhor edificadas, as ruas melhor pavimentadas, os locais com escoamento e saneamento básico, com tratamento de águas pluviais, por exemplo, têm menos chances de sofrer consequências desastrosas. Por outro lado, os locais com habitações precárias e improvisadas em ribanceiras, com ruas sem asfaltamento, sem saneamento, esgoto a céu aberto e etc., têm maiores chances de serem assolados por prejuízos irreparáveis.

Seguindo o mesmo raciocínio sabemos que os BEs são provisões certas para fazer frente a eventos incertos, o que deve ser entendido como situação emergencial e/ou eventual. Essa definição exige a distinção entre o que se entende por eventos corriqueiros/cotidianos, e

---

<sup>56</sup> Por serem regulamentados e reconhecidos como direitos sociais, os BEs podem e devem ser reclamados em juízo em situações de violações. Já existem, no DF, ações judiciais com a finalidade de reclamar o repasse de benefícios ou questionamentos sobre a transparência dos critérios de acesso.

os fenômenos eventuais e, dentre estes, requer ainda delimitação sobre os que são, de fato, objeto da assistência social.

A categorização de eventos da vida cotidiana de famílias pobres na qualidade de fatalidades/eventualidades pode, por sua vez, abrir campo para o obscurecimento das reais condições contraditórias presentes da sociedade capitalista. Algumas adversidades podem até ter ocorrências pontuais na vida das pessoas e famílias. Contudo, há outras que, de fato, constituem as condições objetivas de vida de grande parte da classe trabalhadora e desencadeiam a ausência e/ou limitação de autonomia, de condições ou meios para prover as próprias necessidades. Como exemplo dessas, podemos citar o desemprego, a falta de moradia, a fome, as quais são traduzidas, no escopo dos BEs, como situações transitórias.

## CONCLUSÃO

O percurso de desenvolvimento desta pesquisa, como já exposto, teve como fio condutor a seguinte questão: *Quais os parâmetros teórico-conceituais adotados para regulamentação e concessão dos benefícios eventuais regidos pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), uma vez que esses benefícios são sistematicamente demandados pela população pobre? E que implicações essa concessão, de frágil identidade e normatização, produz na afirmação da política de assistência social como direito? O que é eventual: a incidência de contingências sociais que demandam respostas estatais como os benefícios eventuais ou a oferta destes?*

Sendo assim, buscou-se desvendar questões relativas às nomenclaturas aplicadas para definir os benefícios eventuais e constatou-se, portanto, que esses polêmicos termos são amplamente utilizados e disseminados pela política de assistência social como um todo. Como já visto, esses termos encontram afinidades com autores que adotam a “vulnerabilidade” e o “risco” como meios para referir-se ou explicar a pobreza em suas multideterminações. Nota-se que autores como Rosanvallon e Castel utilizaram denominações como vulnerabilidade e vulnerável em contexto específico para tratar do contexto de desfazimento do Estado Providência francês, por volta dos anos 1980, com o intuito de compreender as condições de vida dos trabalhadores franceses à época, uma vez que, com a dissolução desta forma de proteção e a consequente perda de direitos, os trabalhadores e antigos segurados perderam direitos e condições dignas de vida.

O movimento de introdução dessas nomenclaturas à assistência social parece ter desconsiderado a historicidade e especificidade brasileira, bem como os fatores e aspectos estruturantes das desigualdades sociais à brasileira. Aparentemente esses conceitos foram importados e aplicados às normativas nacionais como recortes ou peças que se encaixavam bem ao modelo de política social que se pretendia implementar aqui, sem adaptações e costuras com a realidade do país. De certo, não se imaginava, à época, a força do movimento neoliberal e neoconservador que se engendrava no campo da proteção social como instrumento de salvação da crise capitalista.

Essas nomenclaturas são amplamente utilizadas política de assistência social e estão formalizadas na legislação e orientações técnicas como formas de descrever, especificar ou delimitar os serviços e o público. São comumente utilizados para explicar a aplicação dos serviços, programas e benefícios e bem como para definir o público usuário. Entretanto, neste trabalho, buscou-se demonstrar que a escolha das palavras para denominar as condições de

desigualdade da sociedade e os indivíduos que acessam a política social é temerária por preservar encobertas a essência e as raízes sociais brasileiras. Isso fica ainda mais evidente no campo dos benefícios eventuais.

Os benefícios eventuais são direitos sociais de alta relevância para a sociedade e carecem, mais do que nunca de movimentos em sua defesa, haja vista o ressurgimento de forças regressivas e dismanteladoras de direitos. Nesse tocante, o atual cenário de desproteção social – que se caracteriza, entre outros, pela falta de acesso a serviços públicos, desemprego, ausência de moradia segura, insegurança de renda e alimentar– se aprofunda pelo avanço da ofensiva neoliberal e neoconservadora e arrasta a classe trabalhadora para um fosso de necessidades humanas, carentes de respostas, que exigem urgência de respostas do Estado.

A bagagem conceitual que os benefícios eventuais carregam tem origem nas contradições e paradoxos da constituição da política nacional de assistência social e, por isso, reforça-se a necessidade de aprofundamento neste debate com vista contribuir para o aprimoramento e garantia de direitos sociais.

No âmbito da regulamentação dos BEs, as próprias normas sinalizam o reconhecimento e a preexistência de desigualdades na sociedade. Nesse sentido, os BEs se destinam a um público mais constantemente exposto às mazelas sociais típicas da sociedade capitalista e que na possível ocorrência de uma contingência, estaria mais suscetível à afecção das consequências desses acontecimentos.

De fato, as críticas em torno dessas concepções e aplicações no campo da assistência social e dos BEs são importantes porque indicam a necessidade de repensar a forma como esses direitos vêm sendo conduzidos ao longo dos anos, mas de modo algum isso sugere qualquer fumaça de tentativa de enfraquecê-los.

Assim, entende-se que o tratamento de questões estruturais na ordem social burguesa como situações eventuais pode deixar margem ao achatamento do direito, seja pela diminuição na quantidade e os valores das pecúnias, pela disseminação de abordagens psicologizantes e familistas, ou seja, focadas em consertar famílias como se estas fossem responsáveis pela própria pobreza, ou ainda pela individualização de questões sociais e coletivas.

É relevante levar em conta o período e a forma como esses termos adentraram nesta política social com o intuito de caminhar para frente, de buscar aprimorá-los com vista a sua consolidação no campo dos direitos, como, por exemplo, com a sua inserção permanente no orçamento dos Municípios e Distrito Federal.



Os BEs devem ser ofertados com agilidade e presteza frente às contingências sociais que afetam a vida das pessoas que, em geral, já vivem em condições paupérrimas. Para isso é primordial a garantia de orçamento. Muito embora os aspectos relativos ao orçamento não componham os objetivos dessa pesquisa – meramente pela limitação do prazo para um mestrado – considera-se que eles são extremamente necessários para esse debate. Isso porque, para que os BEs se afirmem como direitos não basta que estejam regulamentados é imprescindível a destinação de recursos orçamentários que assegurem a sua oferta. Ademais, a sua oferta não pode estar vinculada exclusivamente à destinação eventual de recursos, posto que as contingências é que são eventuais e o direito deve ser regular, certo, prévio e coerente com a realidade social e econômica local.

No que diz respeito ao lugar dos BEs entre as garantias do SUAS, considera-se razoável a sua integração aos serviços socioassistenciais devido ao potencial destes de identificar, mais de perto, os fenômenos sociais e estratégias frente as adversidades locais. Por outro lado é relevante considerar a forma como essa integração irá ocorrer, pois os serviços e programas, atualmente caminham para uma tendência de formatação focalista e familista, com ênfase nas capacidades, ou seja, em capacitar sujeitos para atenderem per si suas necessidades. Ressalta-se ainda que a prestação de BEs sob essa lógica reduz suas funções ao mero alívio pontual e limitado.

A forma como se deu a transferência dos BES da previdência social para a social expressou a redução/enxugamento do direito. Como egressos da Previdência social migraram não como uma proteção para situações emergenciais, mas como uma provisão para pessoas pobres, extremamente pobres, apartadas da cobertura contributiva.

Em vista disso, a atual configuração desses benefícios na assistência social brasileira leva em consideração primeiro quem pode receber antes mesmo de ser identificada a situação contingencial a ser sanada. Por esta perspectiva, temos mais um tipo de provimento focalizado na extrema pobreza, incapaz de resolver as contingências vividas pelo público assistido.

Apreende-se das legislações apresentados neste trabalho que os BEs têm ação complementar no campo da proteção social e, aqui, reside forte contradição. Admitir o caráter complementar e provisório dos BEs frente às adversidades que assolam a classe trabalhadora mais empobrecida nos exige reflexão sobre o papel das políticas sociais, no caso específico, da assistência social, no aspecto da garantia das necessidades humanas básicas. Pois, deixar a cargo dos BEs a missão de minimizar eventuais danos, parece uma negligência camuflada por uma ação pontual e descontínua que, na prática, pouco difere das “antigas” práticas caritativas.

## REFERÊNCIAS

ABRAHMSOM, Peter. Neoliberalismo, pluralismo de bem-estar e configuração das políticas sociais. In: BOSCHETTI, I. et al. (org). *Política social: alternativas ao neoliberalismo*. Brasília: SER/UnB, 2004.

AEROSA, João. O risco nas ciências sociais: uma visão crítica ao paradigma dominante. In: *Revista Angolana de Sociologia*. Junho de 2010/dezembro de 2010, nº 5 e 6, p. 11-33, Sociedade Angolana de Sociologia, 2010.

AFONSO, Almerindo Janela. *Políticas educativas e avaliação educacional*. Braga: Universidade do Minho, 1998.

\_\_\_\_\_. *Estado, mercado comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica*. Educação & Sociedade, ano XX, N. 69, dez. 1999.

\_\_\_\_\_. *Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa*. Contrapontos, Itajaí, v. 7, n. 01, jan. /abr. 2007

AGUIAR, N.G. *Os Benefícios Eventuais como direitos sociais*. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília. Brasília, 2006.

ALAYAÕN, Norberto. *Assistência e assistencialismo: controle social dos pobres ou erradicação da pobreza?* São Paulo: Cortez, 1992.

ALEXANDRE, Agripa Faria. *A dinâmica da sociedade de risco segundo Anthony Giddens e Ulrich Beck*. In: Geosul, Florianópolis, v. 15, n. 30, p. 150-167, jul/dez., 2000.

ALVARENGA, Mirella Souza. *Risco e Vulnerabilidade: razões e implicações para o uso na Política de Assistência Social*. Dissertação de Mestrado aprovado pelo Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In. SADER, Emir; GENTILLI, Pablo. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BANCO MUNDIAL. *Comunicado à imprensa* n. 2001/042/S, Washington, 2000.

\_\_\_\_\_. *O combate à pobreza no Brasil: relatório sobre pobreza, com ênfase nas políticas voltadas para a redução da pobreza urbana*. Relatório n. 20475-BR, 2001.

BARBALET, J.M.A. *A cidadania*. Lisboa: Estampa, 1989.

BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: *Programa Educativo Dívida Externa - PEDEX como Caderno Dívida Externa*, nº 6, em setembro de 1994.

BEHRING, Elaine R. *Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. *Política Social no capitalismo tardio*. São Paulo: Cortez, 1998.

BEHRING, Elaine R. e BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2008, 4.ed. (Biblioteca básica de Serviço Social).

BEHRING, Elaine Rossetti.; SANTOS Silvana Mara de Moraes; MIOTO, Regina Célia Tamasso (Orgs.). *Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas*. 2 ed. São Paulo? Cortez, 2009.

BECK, U. *Risk society. Towards a new modernity*. Londres: Sage Publications, 1992.

\_\_\_\_\_. *World risk society*, Cambridge: Polity Press, 1999.

\_\_\_\_\_. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo, Ed. 34, 2010.

BECK, U; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. *Modernização reflexive: política, tradição e estética na ordem social moderna*. Oeiras: Celta editor, 2000.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência Social e Trabalho no Capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2016.

\_\_\_\_\_. *A Insidiosa Corrosão dos Sistemas de Proteção Social Europeus*. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 112, p. 754-803, out./dez. 2012

\_\_\_\_\_. *Seguridade Social e trabalho: paradoxo na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. Brasília: Letras Livres: Editora UnB, 2006.

\_\_\_\_\_. *Avaliação de políticas, programas e projetos sociais*. In: CFESS/ABEPSS. *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais*. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009, p. 575-593.

\_\_\_\_\_. *Assistência social no Brasil: um direito entre a originalidade e o conservadorismo*. 2. Ed. Brasília, 2003.

BOVOLENTA, Gisele Aparecida. Os benefícios eventuais previstos na LOAS: o que são e como estão. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo. Nº 106, p. 365-387, abr./jun. 2011.

\_\_\_\_\_. Os benefícios eventuais junto à política de assistência social: algumas considerações. In: *Revista O social em questão*. São Paulo – Ano XVII – nº 30, 2013, p. 273-286. 2013

\_\_\_\_\_. *O Benefício Eventual da LOAS como garantia de proteção social*. Tese de Doutorado em Serviço Social, defendida junto à PUCSP em abril de 2016.

BRASIL. Presidência da República, Brasília, 2016. Lei Orgânica da Assistência Social. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm). Acesso em 19 de setembro de 2016.

\_\_\_\_\_. Presidência da República, Brasília, 2016. Decreto Presidencial nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007.

\_\_\_\_\_. Presidência da República, Brasília, 2016. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 19 de setembro de 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social. Brasília. PNAS, 2004.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS N ° 212, de 19 de outubro de 2006.

BRASIL. Presidência da República, Brasília, 2016. Lei Orgânica da Assistência Social. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm). Acesso em 19 de setembro de 2016.

\_\_\_\_\_. Presidência da República, Brasília, 2016. Decreto Presidencial nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007.

\_\_\_\_\_. Presidência da República, Brasília, 2016. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 19 de setembro de 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social. Brasília. PNAS, 2004.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS N ° 212, de 19 de outubro de 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. CADERNOS DE ESTUDOS: desenvolvimento social em debate: Benefícios Eventuais da Assistência Social. Brasília, DF: MDS; SAGI, n.12, mar. 2010.

CARNOY, Martin. *Estado e Teoria política*. (equipe de trad. PUCCAMP) 2ª ed. Campinas: Papyrus, 1988. [pp. 19-62].

CASTEL. Robert. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. *A insegurança social: o que é ser protegido?* Petrópolis: Vozes, 2005.

COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro. Campus: 1989.

COUTO, Berenice Rojas. Assistência social: direito social ou bem-estar? In: Serviço Social e Sociedade, n. 124, p. 665-677, out/dez. 2015.

\_\_\_\_\_. YASBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. *A política de assistência social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos*. In: COUTO, Berenice Rojas et al (Orgs.). *O Sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento*. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2017, pg. 61-94.

CRESWELL, John. *Projeto de Pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Porto Alegre: Artmed – Bookman, 2007.

CRONEMBERGER, Izabel H. G. M.; TEIXEIRA, Solange Maria. Famílias vulneráveis como expressão da questão social à luz da política de assistência social. In: *Revista Eletrônica Informe Econômico*, ano 1, agosto, p. 17-26, 2013.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual. In: *Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil*. Campinas/SP, UNICAMP, 1998.

DISTRITO FEDERAL. Governo do Distrito Federal, Brasília, 2008. Lei nº 4.176, de julho de 2008.

\_\_\_\_\_. Governo do Distrito Federal, Brasília, 2013. Lei nº 5.165 de 04 de setembro de 2013.

\_\_\_\_\_. Governo do Distrito Federal, Brasília, 2014. Decreto Distrital nº Decreto nº 35.191 de 21 de fevereiro de 2014.

\_\_\_\_\_. Governo do Distrito Federal, Brasília, 2009. Decreto Distrital nº 30.174, de março de 2009.

\_\_\_\_\_. Governo do Distrito Federal, Brasília, 2009. Decreto Distrital nº 30.269, de abril de 2009.

\_\_\_\_\_. Governo do Distrito Federal, Brasília, 2009. Decreto Distrital, de nº 29.970, de 22 de janeiro de 2009

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência, Brasília, 2009. Portaria nº 85, de 29 de abril de 2009

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência, Brasília, 2009. Portaria nº 107, de 29 de junho de 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência, Brasília, 2009. Portaria nº 165, de 03 de dezembro de 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência, Brasília, 2010. Portaria nº 140, de 18 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência, Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. Conselho de Assistência Social do Distrito Federal. Brasília, 2010. Resolução nº 47 de 08 de setembro de 2010.

\_\_\_\_\_. Conselho de Assistência Social do Distrito Federal. Brasília, 2010. Resolução nº 49 de 09 de setembro de 2010.

DOUGLAS, Mary. *Risk acceptability according to the social sciences*. New York: Russel Sage Foudation, 1985.

DOYAL, L; GOUGH, I. *A theory of human need*. London: MacMillan, 1991.

ENGELS, F. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Tradução Ciro Mioranza, São Paulo: Escola Educacional, 2009.

FREITAS, Maria José de e MARCO, Patrícia Souza. In: Benefícios eventuais e controle social: uma associação indissolúvel. In: *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, nº 12. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2010. p. 31-49.

GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*; tradução de Raul Fiker. – São Paulo: Editora UNESP, 1991 (Biblioteca Básica).

\_\_\_\_\_. *Modernidade e identidade*; tradução, Plínio Dentzein. – Rio de Janeiro: ed. Jorge Zahar, 2002.

\_\_\_\_\_. *O mundo na era da globalização*, Lisboa: Editora Presença, 2000.

GOMES JR, Newton N. Segurança alimentar e nutricional como princípio orientador de políticas públicas no marco das necessidades humanas básicas. Tese de doutorado em Política Social – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

GOUGH, I. *Economia política del Estado del bienestar*. Trad. De Gregorio Rodrigues Cabrero. Madrid: H. Blume Ediciones, 1982.

GUIVANT, Júlia S. A trajetória das análises de risco: da periferia ao centro da teoria social. *Revista Brasileira de Informações Bibliográficas*, n. 46, 1998, p. 3-38.

HARVEY, David. *A Produção Capitalista do Espaço*. 2ª Ed. Annablume, SO, 2006.

HOBBSBAWN, Erick. *Era dos extremos: o breve século XX*. São Paulo, 2008.

HOLZMANN, Robert; JØRGENSEN, Steen. Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond. *Social Protection Discussion Paper*, World Bank, n. 0006, February 2000.

IAMAMOTO, Marilda Villela. O Brasil das desigualdades: “questão social”, trabalho e relações sociais. In: *Revista Ser Social*, Brasília, n. 33, p. 261-384, jul/dez de 2013.

\_\_\_\_\_. *A Questão social no capitalismo*. Temporalis. Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS), Brasília, ano 2, N. 03, JAN./JUN., 2001.

JACCOUD, Luciana de Barros. Política pública e oferta privada: um desafio para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social. In: STUCHI, Carolina, PAULA, Renato e PAZ, Rosângela (orgs.). *Assistência social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado*. São Paulo, Giz editorial, 2010.

KATZMAN, R. ET AL. et al. *Vulnerabilidade, ativos y exclusion social en Argentina y Uruguay*. Santiago do Chile: OIT, 1999. (Documento de Trabajo, 107).

KAZTMAN, R. (Coord.). *Activos y estructuras de oportunidades*. Estudos sobre las raíces de la vulnerabilidad social en el Uruguay. Montevideo: Oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Oficina de la CEPAL en Montevideo, LC/MVD/R, 1999. [n. 180].

KAZTMAN, R.; FILGUERA, F. As normas como bem público e privado: reflexões nas fronteiras do enfoque “ativos, vulnerabilidade e estrutura de oportunidades” (Aveo). In: CUNHA, J.M.P. (Org.). *Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação*. Campinas: Nepo/Unicamp, 2006. p. 67-94.

KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*; trad. Célia Neves e Alderico Toríbio, 2 ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2002.

KOWARICK, L. Viver em risco: sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano. *Novos Estudos*, Cebrap, n. 63, p. 9-30, jul. 2002.

LAURELL, Ana Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: Laurell, Ana Cristina (org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo, Ed. Cortez/CEDEC, 1995, p. 151-178.

LENIN, O Estado e a revolução: o que ensina o marxismo sobre o estado e o papel do proletariado na revolução. São Paulo, Expressão Popular, 2010.

LESSA, Sérgio. A emancipação Política e a Defesa de Direitos. In: *Serviço Social e Sociedade* nº 90; SP, Cortez, junho 2007.

LÖWY, Michel. *Método dialético e teoria política*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1985.

\_\_\_\_\_. *As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento*. São Paulo: Busca Vida, 1987.

LUHMANN, Niklas. *Risk: a sociological theory*, New York: Aldine de Gruyter, 1993.

LUKÁCS, Georg. *História e consciência de classe. Estudo sobre a dialética marxista*. São Paulo. Ed. Martins Fontes, 2013.

LUZ, Michelly Patrícia Mafra da. *Pobreza, desigualdade, exclusão, vulnerabilidade e risco: incidência e significado na produção teórica do Serviço Social*. Trabalho de conclusão de



curso. Departamento de Serviço Social do Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

MANDEL, Ernest. *O capitalismo tardio*. São Paulo. Nova Cultural, 1982.

\_\_\_\_\_. *A Crise do Capital: os fatos e sua interpretação marxista*. São Paulo, Editora Ensaio, 1990.

\_\_\_\_\_. *Tratado de Economia Marxista*. 7a. ed. México, Era, 2 vol., 1977.

MARANDOLA Jr., E.; HOGAN, D. J. Vulnerabilidades e riscos: entre Geografia e Demografia. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 22, n. 1, p. 29-53, jan./ jul. 2005.

\_\_\_\_\_. *Vulnerabilidade do lugar vs. vulnerabilidade sociodemográfica*. R. bras. Est. Pop., Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 161-181, jul./dez. 2009.

\_\_\_\_\_. As dimensões da Vulnerabilidade. In: *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, n. 1, p. 33-43, jan./mar. 2006

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, Karl, “O Método da Economia Política” in *Grundrisse*. São Paulo: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. *Crítica do Programa de Gotha*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012.

\_\_\_\_\_. MARX, Karl. *Glosas Críticas Marginais ao Artigo “O Rei da Prússia e a reforma Social” de um Prussiano*. São Paulo, Ed. Expressão Popular, 2010.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *O Manifesto Comunista*, São Paulo, Paz e Terra, 1998

\_\_\_\_\_. *A ideologia alemã*, São Paulo, Boitempo, 2007.

MERRIEN, François. *Em direção a um novo consenso pós-Washington na América Latina?* Brasília: UnB, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2007.

MESTRINER, Maria Luisa. *O estado entre a filantropia e a assistência social*. 3 ed. São Paulo, Ed. Cortez, 2008.

MILLER, Stewart. *The Development of Social Policy*. IN: BALDOCK, Joh; MANNING, Nick; MILLER, Stewart; VICKERSTAFF, Sarah (Ed..). *Social Policy*. New York: Oxford University Press Inc., 1999.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 9ª edição. São Paulo: Hicitec, 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 28 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MISHRA, Ramesh. *Marx e o Bem-Estar*. 1975 [texto traduzido por Potyara A. Pereira-Pereira]. [Original: Marx and Welfare State. In *Sociological Review*, New Series, v. 23 n. 2, May, 1975]

\_\_\_\_\_. *Society and Social Policy: theories and practice of Welfare*. London: The Macmillan Press, 1981

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo. Cortez, 2002.

MOTA, Ana Elizabete. As propostas dos organismos internacionais. In: \_\_\_\_\_. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo, 2ª ed., Editora Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. A centralidade da Assistência Social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: \_\_\_\_\_. (Org). *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. São Paulo, 4ª ed., editora Cortez, 2010.

NETTO, José Paulo. *Crise do socialismo e ofensiva neoliberal*. São Paulo: Cortez, 1993.

\_\_\_\_\_. *Introdução ao Estudo do Método de Marx*. São Paulo. Ed. Expressão Popular, 2011.

PAULA, Renato Francisco dos Santos. In: Benefícios eventuais e controle social: uma associação indissolúvel. In: *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, nº 12. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2010. p. 63-69.

PIERSON, C. *Beyond the Welfare State?* Cambridge: Polity Press, 1991.

PEREIRA, Camila Potyara. *Proteção Social no capitalismo: crítica as teorias e ideologias conflitantes*. São Paulo: Editora Cortez, 2016.

PEREIRA-PEREIRA, Potyara A; STEIN, Rosa Helena. Política Social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete et all (org). *Capitalismo em crise: política social e direitos*. São Paulo, Ed. Cortez, 2010 (p. 106-130).

PEREIRA-PEREIRA, P.A. *A Assistência Social na perspectiva dos direitos*. Crítica aos padrões dominantes de proteção social aos pobres no Brasil, Brasília, Thesaurus, 1996.

\_\_\_\_\_. *Política Social: Temas & Questões*. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. *As vicissitudes da pesquisa e da teoria no campo da política social*. In: SER SOCIAL, Brasília, nº 9, p.77-93, jul./dez. 2001.

\_\_\_\_\_. *Desafios e demandas contemporâneas para o Serviço Social*. In: Desemprego, desigualdade e violência. Revista SER Social 19, Ed: UnB/ Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. *Necessidades Humanas: Subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 3ª edição. São Paulo: Cortez Editora, 2006

\_\_\_\_\_. Panorama do processo de regulamentação e operacionalização dos benefícios eventuais regidos pela LOAS. *Cadernos de estudos: desenvolvimento social em debate: Benefícios Eventuais da Assistência Social*. Brasília, DF: MDS; SAGI, n.12, mar. 2010. 80 p.

\_\_\_\_\_. Panorama atual da questão dos benefícios eventuais regidos pela LOAS. (Inédito.digitado). Disponível em: [http://nrserver34.net/~unbonlin/neppos/index.php?option=com\\_content&view=article&id=81&Itemid=68](http://nrserver34.net/~unbonlin/neppos/index.php?option=com_content&view=article&id=81&Itemid=68) Acessado em: 26 de setembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Proteção social contemporânea: cui prodest? In: Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 116, p. 636-651, out./dez/ 2013.

PISON, Jose Martinez. *Políticas de bi-estar: un estudio sobre los derechos sociales*. Madrid: Editorial Tecnos, 1998.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o Poder, o Socialismo*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

\_\_\_\_\_. *Estado, Poder e Socialismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. *Poder político e classes sociais*. Tradução de Francisco Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

\_\_\_\_\_. *As classes sociais no capitalismo de hoje*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

ROSANVALLON, Pierre. *A nova questão social: repensando o Estado Providência*. Tradução de Sérgio Bath. – Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1988

SANTOS, Josiane Soares. *“Questão social”: particularidades no Brasil*. São Paulo. Cortez, 2012.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra. Orçamento e Políticas Sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. *Revista de Políticas Públicas (UFMA)*, v. 18, p. 15-32, 2014.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

SIMIONATTO, Ivette. Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social. 2 ed. Florianópolis. Ed. UFSC: São Paulo, Cortez, 1999.

SIQUEIRA, Marcos César Alves. *A política de assistência social do governo Lula: entre a inovação e a ortodoxia neoliberal*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS), Departamento de Serviço Social (SER), Instituto de Ciências Humanas (IH), Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2012.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes.

\_\_\_\_\_. FALCÃO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. *Os direitos (dos desassistidos) sociais* – 4ª ed. – São Paulo: Cortez, 2002.

STEIN, Rosa Helena. As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção?. Tese de doutorado aprovado pelo Programa de Pós-graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

TANEZINI, Theresa C. Z. *Parâmetros teóricos e metodológicos para análise de políticas sociais*. In: SER SOCIAL, Brasília, nº 14, p.13-44, jan./jun. 2004.

TEIXEIRA, Rafael Vieira. Uma crítica da concepção de política social do Banco Mundial na cena contemporânea. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, nº 104, p. 650-680, out/dez. 2010.

TELLES, V. S. pobreza e cidadania: dilemas do Brasil contemporâneo. Caderno CRH. Salvador, n. 19, 8-21, jul/dez. 1993.

TOLEDO, Enrique de La Graza. Neoliberalismo e Estado. In: *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. In: Laurell, Ana Cristina (org.). Estado e políticas sociais no neoliberalismo. São Paulo, Ed. Cortez/CEDEC, 1995, p.71-89.

VIGNOLI, J. R. Vulnerabilidade sociodemográfica: antigos e novos riscos para a América Latina e o Caribe, 2002. ZOZZOLI, Cecile. Contextualizando os estudos sobre afetividade. São Paulo: NEPSAS, PUC-SP, 2011.

\_\_\_\_\_. Vulnerabilidade demográfica: una faceta de las desventajas sociales. Santiago de Chile: CEPAL, 2000.

YAZBEK, Maria Carmelita. As ambiguidades da assistência social brasileira após 10 anos de

LOAS. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, ano 25, n. 77, p. 11-29, mar. 2004a.

\_\_\_\_\_. *Classes subalternas e assistência social*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. Pobreza no Brasil no contemporâneo e formas de seu enfrentamento. *Serviço Social E Sociedade*, n. 110, p. 288-322, 2012. Disponível em: <[http: www. scielo.br](http://www.scielo.br)>. Acesso em: 20 set. 2014.

WOLKMER, Libele. *Assistência social, gênero e maternidade: análise do Programa Mãezinha Brasileira*. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Serviço Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.