

AINDA SOMOS OS MESMOS: USUÁRIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL ENTRE VULNERABILIDADES E RISCOS

WE ARE STILL THE SAME: SOCIAL ASSISTANCE USERS BETWEEN VULNERABILITIES AND RISKS

Mirella Souza ALVARENGA* 

Resumo: O artigo propõe uma análise das modificações introduzidas pela PNAS de 2004 na definição da população usuária da assistência social, relacionando-a aos conceitos de vulnerabilidade e risco. Busca-se evidenciar se houve transformação no critério de renda como fator determinante para a identificação desse público. Para tanto realizamos revisão bibliográfica narrativa e análise documental a partir de marcos normativos e orientações técnicas do MDS, abrangendo o período de 1988 a 2018. Apesar da inclusão dos termos vulnerabilidade e risco, a definição da população usuária não sofreu mudanças substanciais, ainda deixa de abranger integralmente os trabalhadores necessitados e mantém a privação de renda como critério primordial de acesso.

Palavras-chave: Política de Assistência Social. Usuários. Vulnerabilidade. Risco. Renda.

Abstract: article aims to analyze the changes introduced by the 2004 Brazilian Nacional Social Assistance Policy regarding the definition of the social assistance user population by linking it to the terms vulnerability and risk. It seeks to highlight whether there has been a shift in the income requirement as the defining element for the public. The study involved a narrative literature review and documentary research based on normative milestones and technical guidelines from the Social Development Ministry providing definitions of the user population from 1988 to 2018. The introduction of the terms vulnerability and risk did not fundamentally alter the definition of the social assistance user public, still failing to encompass the universe of workers in need and maintaining income deprivation as the main access requirement.

Keywords: Social Assistance Policy. Users. Vulnerability. Risk. Income.

Submetido em 21/12/2023. Aceito em 26/12/2023.

* Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: mirellaalvarenga@yahoo.com.br



© O(s) Autor(es). 2020. Acesso Aberto. Esta obra está licenciada sob os termos da Licença Creative Commons Atribuição - Não Comercial 4.0 Internacional (https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.pt_BR).

Introdução

Pobre, carente, necessitado, despossuído, excluído, historicamente foram muitas as denominações da população usuária da assistência social. No entanto, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) aprovada em 2004 adotou a definição população em situação de vulnerabilidade e risco.

Para pesquisadoras e trabalhadoras que contribuíram na formulação da PNAS¹, a utilidade das categorias vulnerabilidade e risco para definição da população usuária seria a de ampliar a assistência social além dos pobres, público tradicional da política (ALVARENGA, 2012). No entanto, muitas críticas vêm sendo postas quanto ao seu uso, entre elas que as categorias favorecem a releitura de pobreza, agora não só vinculada à renda, mas a falta de ativos e de capacidade individual (PEREIRA, 2008; IAMAMOTO, 2010; COUTO, YAZBEK; RAICHELIS, 2010; ALVARENGA, 2012; COUTO, 2015; CARRARO, 2016; SILVEIRA Jr., 2016).

Assim, o objetivo do artigo é analisar as alterações trazidas pela PNAS de 2004 quanto à definição da população usuária da assistência social, ao atrelá-la às categorias vulnerabilidade e risco. Buscamos evidenciar se houve mudança substancial, qual foi o sentido da mudança para a política quanto ao critério de renda para acesso.

Como percurso metodológico, realizamos revisão bibliográfica narrativa considerando os debates sobre questão social, política social, capitalismo contemporâneo. Acrescentamos outras específicas sobre a política de assistência social no país, dentre as quais selecionamos as que tratavam do processo de consolidação da assistência social como política pública, da concepção de assistência social, da população usuária e dos conceitos vulnerabilidade e risco.

Realizamos também pesquisa documental. Foram selecionados os marcos normativos da assistência social – Constituição Federal (CF) de 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a PNAS (2004) e incluímos a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, por se tratar de publicação que delinea o público do conjunto dos serviços previstos na PNAS, e as Orientações Técnicas Sobre os Benefícios Eventuais já que detalha o público e os critérios de acesso aos Benefícios Eventuais previstos na LOAS e que foram alterados quando este regulamento foi revisto em 2011 para adequação à PNAS (quadro 1).

Quadro 1. Normas legais e Políticas Nacionais

Normas legais e Políticas Nacionais	Ano	Governo
Constituição Federal	1988	Sarney
Lei Orgânica da Assistência Social	1993	Itamar
PNAS	2004	Lula
Tipificação dos Serviços Socioassistenciais	2009	Dilma
Orientações Técnicas sobre Benefícios Eventuais	2018	Temer

Fonte: Brasil (1988; 1993; 2004; 2009; 2018)

¹ Requisitadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social para assessorar e auxiliar no processo de construção da PNAS, como a própria Aldaiza Sposati, Maria Luíza Rizzoti, Dirce Koga, Simone Albuquerque, Márcia Lopes, Berenice Rojas Couto, Maria Carmelita Yazbek, entre outras, entrevistadas durante a dissertação do Mestrado (ALVARENGA, 2012).

As perguntas que orientaram esse debate são: Quem são os destinatários da assistência social estabelecidos pela PNAS de 2004? Quais mudanças as categorias vulnerabilidade e risco imputaram para seleção dos sujeitos contemplados pela assistência social?

O artigo está dividido em duas seções, além da introdução e das considerações finais. Na primeira, apresentaremos a regulamentação da assistência social no Brasil a partir do Governo Lula buscando demonstrar as contradições da área em tempos de crise do capital. Na segunda, dedicaremos a refletir sobre as alterações da definição do público usuário proposta pela PNAS com a introdução das categorias vulnerabilidade e risco, tendo como parâmetro as regulamentações anteriores.

1. A PNAS na consolidação da assistência social brasileira em tempos de crise do capital

A assistência social historicamente vem sendo uma política social requerida pelo Estado capitalista no enfrentamento da questão social², sob a aparência compensatória das desigualdades sociais (SPOSATI *et al.*, 1986). No Brasil a área transitou para o âmbito do dever político nos anos de 1980, com a CF em 1988 (BOSCHETTI, 2003).

Em tese, a assistência social a partir daí foi transformada em direito formal, inaugurando uma forma de inclusão dos mais pobres na agenda política, amparando-os legalmente no seu direito de proteção gratuita e desmercadorizável (PEREIRA, 1996). No entanto, Boschetti (2003) apontou para a não concretização da política de assistência social como direito a partir deste e de outros marcos normativos criados nos anos de 1990 – LOAS e PNAS de 1998 (PNAS/98). A autora explica que as políticas governamentais naquele momento foram mais favoráveis à conservação da área sob a lógica da ajuda.

As inovações trazidas pelas regulamentações da assistência social esbarravam, entre outros entraves, no neoliberalismo (BOSCHETTI, 2003). O neoliberalismo fundamenta os ataques da burguesia às formas de solidariedade social, consolidadas no pós II Guerra em parte dos países do centro do capitalismo, e impõe valores individualistas, baseados na propriedade privada, na responsabilidade individual e dos valores familiares (HARVEY, 2008). É uma ideologia que possibilita a captura do Estado Social e o subordina aos interesses do capital. E foi imposto aos países do capitalismo periférico no bojo das negociações das dívidas externas (NAKATANI; MARQUES, 2020).

Desde meados do século passado as dívidas entre os países cresceram continuamente (NAKATANI; MARQUES, 2020). Mas foi com a ruptura, de forma unilateral, do acordo de Bretton Woods pelos Estados Unidos no fim da década de 1970 (triplicando a taxa de juros), que a dívida externa de diversos países, em especial da América Latina, disparou (NAKATANI; MARQUES, 2020; DUMÉNIL; LÉVY,

² A questão operária ou “questão social” se refere à exploração do trabalho assalariado pelo capital e a luta dos trabalhadores contra as relações sociais de produção capitalista e todas as suas formas de exploração, opressão e dominação (CASTELO, 2010). E é explicitada ao público na forma do desemprego, da fome, da privação de renda, da violência, da queda do padrão de moradia. A primeira era a expressão utilizada por Engels e Marx em substituição à expressão “questão social”, cunhada por teóricos burgueses com o intuito de mistificar a exploração capitalista e fragilizar a organização coletiva dos trabalhadores (CASTELO, 2010). Neste texto, utilizaremos as duas expressões como análogas, visto que nossa compreensão de questão social é vinculada a perspectiva crítica de autores marxistas do Serviço Social, que compreendem a questão social relacionada à acumulação do capital e a luta operária.

2005). Este acontecimento é chamado por Duménil e Lévy (2005) de “golpe de 1979” por se tratar de uma violência política dos Estados Unidos. A saída encontrada pela maioria dos países foi realizar novos empréstimos junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), ampliando ainda mais a dívida (NAKATANI; MARQUES, 2020).

No bojo destas negociações, a burguesia internacional, representada pelo FMI e pelo Banco Mundial, exigiu que os países devedores assumissem um conjunto de compromissos, formalizado pelo “Consenso de Washington” (NAKATANI; MARQUES, 2020). O Brasil aderiu a esse pacote um ano após aprovação da CF/88 e, desde então, vem reafirmando esses compromissos junto ao FMI independente do partido que tenha assumido a República nos últimos 35 anos.

E para o Brasil, assim como para os demais países da periferia do capitalismo, a receita neoliberal para as políticas sociais inclui a **focalização nos extremamente pobres** para o atendimento de situações emergenciais (DRAIBE, 1993). A focalização é o direcionamento do gasto social a públicos específicos, seletivamente escolhidos pela sua maior necessidade e urgência (DRAIBE, 1993), restringindo as ações a alguns e desconsiderando o direito de todos (BOSCHETTI, 2003).

Assim, antes mesmo de saírem do papel, a lógica neoliberal impôs inúmeros entraves à materialização dos direitos sociais, numa tentativa configurá-los como prova de nosso atraso e não mais como nosso rumo ao progresso, como apontou Telles (2006). Esse descompasso se fez presente na trajetória de consolidação da assistência social brasileira, expresso nas contradições inscritas nas regulamentações e no distanciamento entre o que a lei estabeleceu e o que foi executado, refletindo na expansão ou restrição do seu público.

A área foi marcada pela morosidade, pela manutenção de antigas e conservadoras práticas clientelistas e pela centralização do poder (BOSCHETTI, 2003). E só em 2004, na primeira gestão de Lula e do Partido dos Trabalhadores (PT) na gestão federal, a atual PNAS foi aprovada, no ano seguinte foi criado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e nos 14 anos de gestão do PT foram elaboradas inúmeras publicações para difundir a perspectiva de assistência social e consolidar a área enquanto política pública³.

O PT tinha sido aquele partido cujos representantes mais se manifestaram no legislativo federal com propostas de aprimoramento da assistência social entre 1994 e 2002 (BOSCHETTI, 2003). E, logo que assumiu, em 2003, Lula instituiu o Ministério da Assistência Social. Era a primeira vez que a área teria uma pasta própria. Contudo, em 2004, na reforma ministerial, foi substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Tal alteração rendeu inclusive uma pauta na reunião do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) daquele ano⁴. A preocupação era de que a alteração no

³ Para aprofundamento sobre as publicações no campo da assistência social entre 2003 e 2020 ver CAMPOS (2022).

⁴ O debate aconteceu na 111ª Reunião Ordinária do CNAS em fevereiro de 2004, pouco depois da extinção do Ministério da Assistência Social. O CNAS atuou no sentido de levar a pauta da assistência social ao novo Ministério, numa defesa de continuidade das ações iniciadas no ano anterior para marcar o que se desejava para a política de assistência social e propuseram encontros para dialogar com quem atuaria na área a fim de explicitar as preocupações quanto aos rumos da política de assistência social e alinharem os encaminhamentos, inclusive em relação ao orçamento. A expectativa dos conselheiros era de uma parceria maior com o Ministério (CNAS, 2004).

nome significasse um aceno a reduzir a assistência social a ações de enfrentamento à fome, isto é, direcioná-la aqueles em extrema pobreza (ALVARENGA, 2012).

Havia pertinência na indagação, afinal de contas, aquela altura as medidas anticrise dos anos de 1970, com destaque para adoção e globalização do neoliberalismo, já vinha possibilitando a desregulamentação do sistema financeiro, do mercado de trabalho e da proteção social (NAKATANI; MARQUES, 2020). Por conseguinte, fazia ampliar o capital portador de juros, em especial na forma de capital fictício (NAKATANI; MARQUES, 2020).

Atualmente, este tipo de capital é o principal definidor das relações econômicas e sociais (NAKATANI; MARQUES, 2020). Isso significa que a vida, em suas diferentes dimensões, passa a ser organizada para garantir a plena ampliação deste tipo de capital. Grosso modo, podemos dizer que o capital portador de juros é um mecanismo de busca por ganhar dinheiro sem produzir. O que implica a redução do investimento na esfera produtiva ao nível mundial (MARQUES, 2015) e na apropriação da riqueza criada pelo investimento capitalista produtivo e pela mobilização da força de trabalho no seu âmbito (IAMAMOTO, 2013).

Os investimentos especulativos interferem nas políticas de gestão, na redução da mão de obra, na intensificação do trabalho, no estímulo à competição entre os próprios trabalhadores, dificulta a organização sindical e implica a regressão de direitos (IAMAMOTO, 2013). Logo, continua a autora, garante o alargamento da distância entre pobres e ricos, ampliando o contingente daqueles, invisibilizando os que vivem do trabalho e tornando mais intensas as expressões da questão social.

E, ao contrário do que seria necessário neste contexto de ampliação da precarização das condições de vida de quem vive do trabalho, para a dinâmica da acumulação do capital, as políticas sociais com perspectivas universalizantes se tornaram obsoletas (MARQUES, 2015). Não se configuram mais como um mecanismo de mediação para elevação da extração de mais valia. Nas palavras de Marques (2015) “[...] o lugar das políticas sociais está em um ‘Não Lugar’. O único interesse é formatá-las à lógica das finanças, acessadas por intermédio de instrumentos creditícios e financeiros e operacionalizadas por grandes instituições bancário-financeiras (GRANEMANN, 2007). Assim, trabalhadores que “podem” comprar “proteção” devem recorrer ao mercado acessando serviços compatíveis aos seus ganhos. Há uma ampla mercadorização dos meios de vida.

Para os pobres, os trabalhadores precarizados e os desempregados restam as políticas sociais residuais (GRANEMANN, 2007). Isso em função do componente desagregador da sociedade que a retirada integral da agenda pública das ações frente à questão operária pode provocar (MARQUES, 2015).

Ao Estado é atribuído o papel de fomentar e fortalecer o mercado, como legítimo representante da burguesia. O capital dita a conduta dos governos, na defesa dos interesses econômicos e políticos do credor em detrimento do sofrimento social (CHESNAIS, 2013).

Nessa lógica, os organismos internacionais, alicerçados na perspectiva neoliberal, recomendavam que as ações estatais devessem concentrar esforços para reduzir o número de “pobres”, focalizando naqueles

que não conseguem competir, disponibilizando recursos que melhorem o “capital humano”, isto é, aumentem os ativos ou as capacidades para torná-los empregáveis, ou viabilizando crédito para alçá-los empresários de si mesmo (UGÁ, 2008).

Trata-se da redução da questão social à pobreza. Uma reinterpretação dos organismos internacionais, que considera pobreza não só a partir da renda que o indivíduo auferir, mas como algo natural resultante ora da inabilidade do indivíduo de atingir um padrão de vida mínimo por falta de “ativos” ou de “capacidades”, ora de entrave criado pelo próprio Estado para que os indivíduos se desenvolvam, ora de insuficiência de “instituições sociais” que precisariam passar por mudanças e adequações (UGÁ, 2008).

Foi neste contexto que expressões como vulnerabilidade e risco foram capitaneadas pelos organismos internacionais para redefinirem o conceito de pobreza (MARANDOLA Jr.; HOGAN, 2006). Para os autores, vulnerabilidade e risco foram apontados como promissores tal qual já foram exclusão, periferização, marginalidade, *apartheid*, dependência. Já Montaño (2012) avalia que se trata de mais uma tentativa, alinhada com o pensamento neoliberal, de denotar a questão operária como algo deslocado dos fundamentos econômicos e políticos da sociedade capitalista para justificar as desigualdades como um problema individual-pessoal.

Sen (2000) é o principal teórico desta perspectiva de pobreza que atribui mais importância à capacidade dos indivíduos que à renda. Embora acredite que as liberdades individuais dependam da renda, defende que para a concretização dela devem ser considerados outros determinantes sociais e econômicos – acesso a serviços públicos de saúde, de educação e de assistência social – e dos direitos civis – liberdade de participação nas discussões e decisões públicas de ordem social, política ou econômica. Até porque, o objetivo central é aumentar as capacidades para que o indivíduo alcance maior renda e que faça o uso mais assertivo da renda que acessa.

Os termos já apareciam em outras políticas no país - como a de educação e de saúde - e foram incorporadas à área da assistência social ao longo dos anos 1990 (ALVARENGA, 2012). Na PNAS aparecem como centrais, inclusive para a delimitação do seu público. Sposati (2004; 2006) defendeu a necessidade de mudanças nas referências da assistência social e apontou o uso das categorias como meio de superar a atenção por segmentos e a focalização nos pobres, identificados exclusivamente a partir da renda. Nas palavras da autora “[...] todas as políticas sociais devem cuidar dos brasileiros independente de quanto ganham” (ALVARENGA, 2012, p. 113).

A intenção era que as categorias contribuíssem para a retomada da perspectiva universalizante da política – buscando estender direitos a uma ampla massa de trabalhadores que não conseguem assegurar uma condição digna de existência. Naquela época isso significaria incluir 12,3% da população economicamente ativa que estava desempregada, 35,80% que vivia na pobreza e 15,20% na extrema pobreza (CAMPOS, 2021). A esses somariam os trabalhadores formais com salários abaixo do necessário - o salário mínimo em janeiro de 2003 era de R\$200 e segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos

Socioeconômicos (DIEESE) o adequado seria R\$1.385,9⁵.

2. População em situação de vulnerabilidade e risco: sujeitos da assistência social

Os usuários da assistência social historicamente eram selecionados por serem pobres, pertencerem à comunidade e serem inaptos para o trabalho (CASTEL, 2005). Essas características também foram inscritas no contexto nacional na década de 1940 e se mantiveram mesmo depois de aprovada a CF e a LOAS (BOSCHETTI, 2003). Assim, cabe a pergunta: algo mudou com a inserção de novos conceitos na PNAS?

Abaixo apresentamos como a definição de usuários aparece nas regulamentações da área que ainda estão em vigor (Quadro 2)⁶.

Quadro 2. Definição de usuários nas regulamentações da Assistência Social

Normas legais e Políticas Nacionais	Ano	Governo	Definição de população usuária
Constituição Federal	1988	Sarney	A assistência social será prestada a quem dela necessitar , independentemente de contribuição à seguridade social. I - a proteção à família , à maternidade , à infância , à adolescência e à velhice ; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes ; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho ; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família , conforme dispuser a lei. VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)
Lei Orgânica da Assistência Social	1993	Itamar	A assistência social, 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) a proteção à família , à maternidade , à infância , à adolescência e à velhice ; b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes ; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho ; d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária e; e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família .
PNAS	2004	Lula	Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos 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.

Fonte: Brasil (1988; 1993; 2004, grifos da autora). Sistematização da autora, 2023.

Necessidade, carência, pobreza, mínimos sociais, são expressões que compõem nestas definições

⁵ A série histórica elaborada pelo DIEESE referente ao salário mínimo nominal e necessário pode ser consultada em <<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html#2003>>.

⁶ Excluímos do debate a PNAS aprovada em 1998, no Governo de Fernando Henrique Cardoso, uma vez que foi substituída pela de 2004.

acima. E o objetivo da área está em “provê os **mínimos sociais**”, com isso o Estado indica que estabelece um parâmetro restrito de necessidades que beira a desproteção (PEREIRA, 2011). Carência é balizada na pobreza absoluta, consagrada pela ideologia liberal que justifica e prioriza ações focalizadas e emergenciais (PEREIRA, 1996). Tanto é assim que à carência soma outros mecanismos de seleção que servem para restringir a demanda e respondê-las de forma precária, mantendo o sujeito que acessa a assistência social na condição de privação, aprisionando-o numa “armadilha da pobreza” (PEREIRA, 1996).

Quanto ao critério de renda, trata-se de uma vinculação antiga⁷. Ela decorre da visão liberal de que a interrupção ou a perda da renda representa o maior risco do capitalismo (FALEIROS, 1983). Afinal de contas, neste modo de produção, o regime de assalariamento “monetizaria” a classe trabalhadora para que ela buscasse sua reprodução no mercado

O texto constitucional também remetia a assistência social a partir desse crivo, ainda que a expressão renda não aparecesse de forma tão explícita (SPOSATI, 2002). No documento quando se trata de amparo às crianças e adolescentes o critério é ser “carentes” e quando se trata de benefício monetário consta “não possuir meios de prover”.

Na LOAS apenas os benefícios monetários foram condicionados ao critério de renda. Em 1993 o BPC e os Benefícios Eventuais (BE) estabeleciam o corte de renda de ¼ de salário mínimo *per capita* familiar. Referendado no parâmetro economicista do Banco Mundial de medir a pobreza, sendo considerados extremamente pobres aqueles que vivem com até U\$1,9 por dia e pobres aqueles que vivem com até U\$5,5 por dia. São crivos voltados para o mínimo da sobrevivência e focalizados nas camadas mais empobrecidas e incapacitadas da classe trabalhadora, elementos vinculados à perspectiva neoliberal (PEREIRA, 2008).

Mas, com a alteração da LOAS em 2011, quando foi adequada à PNAS, o público dos BE passou a ser definido como “os indivíduos e às famílias com impossibilidade temporária de **arcar**, por conta própria, com o enfrentamento de situações de vulnerabilidade decorrentes ou agravadas por contingências que causam danos, perdas e riscos” em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública (BRASIL, 2018, p.21, grifos nossos).

O critério de renda de ¼ de salário mínimo previsto na LOAS em 1993, foi excluído na revisão da lei em 2011. Essa mudança pode nos sugerir que este benefício já não está focalizado nos trabalhadores extremamente pobres. Chama atenção a justificativa para alteração do critério de renda dos BE. O argumento era de que as contingências podem ocorrer na vida de qualquer pessoa, independente da renda.

Embora não tenhamos localizado nenhum levantamento nacional a partir da mudança da LOAS, um estudo de 2016 em âmbito estadual apontou que em Santa Catarina o critério de renda ainda era uma condicionalidade quase que unânime (94% dos municípios catarinenses) - 60% fixado em até ½ salário mínimo de renda per capita e 21 % em até ¼ de salário mínimo per capita, 9% em até 1 salário mínimo e

⁷ Na LBA a renda era um elemento comum nos principais programas. Estes estavam direcionados às famílias de baixa renda com criança em situação de desnutrição, famílias rurais e urbanas com renda de até dois salários mínimos ou de até meio salário mínimo *per capita*; crianças pobres – insuficiência de renda; mulheres pobres; idosos com renda insuficiente (FLEURY, 2002).

4% em 2 salários mínimos, utilizados em dois Municípios no caso específico de acesso do Benefício Eventual em caso de morte (SILVANO, 2016).

Em uma consulta aos sítios da internet de Prefeituras Municipais de algumas capitais brasileiras encontramos os seguintes resultados: São Paulo, Vitória, Distrito Federal e Porto Alegre estabelecem critério de renda que varia de ¼ de salário mínimo per capita até três salários mínimos de renda mensal total; Belo Horizonte embora vede a utilização do corte de renda, prioriza os que estão em extrema pobreza e abre possibilidades de avaliação técnica para os demais; Salvador e Recife não apresentam condicionalidade de renda, e priorizam população em situação de rua, pessoas com deficiência e mulheres vítimas de violência em risco iminente de morte; Manaus, Cuiabá e Palmas também não apresentam corte de renda e apontam que o público deve ser identificado a partir de estudos da realidade social e diagnóstico elaborado com uso de informações disponibilizadas pela Vigilância Socioassistencial.

Parece-nos que os municípios vêm adequando suas legislações municipais de acordo com a revisão da LOAS - dos 10 municípios consultados, 06 não explicitam mais a renda como um critério. A legislação de Belo Horizonte é contraditória, veda a renda, mas não explicita como afere a extrema pobreza. E todos os municípios também condicionam os BE à disponibilidade orçamentária do órgão gestor, já que a LOAS não estabeleceu o percentual de recursos para o SUAS, o que pode induzir a focalização desses benefícios na pobreza extrema. Como nos lembrou Behring (2010) manter o financiamento indefinido impõe um sério limite a assistência social. Não se concretiza as inovações do SUAS sem investimento, sem acessar o fundo público.

Na PNAS de 2004 o critério de rendimento não é aparente na descrição do público. A expressão mais próxima é pobreza. Mas, se analisarmos a definição dos usuários apresentados pela “Tipificação dos Serviços Socioassistenciais”, essa relação fica evidente. A inclusão do documento à análise se justifica pelo detalhamento da definição de usuário de cada programa e serviço previsto no SUAS. O conteúdo apresentado na nuvem de palavras abaixo se refere apenas ao item “público” de cada serviço e programa tipificado:

preocupação para os liberais, embora concordemos com Oliveira (1995) ao afirmar sobre a perversidade de se contabilizar pobreza apenas pela renda, a questão que parece central não é a existência de um critério de renda por si só. O problema está no seu deslocamento do custo real de reprodução social do trabalhador, quantias fixadas entre ¼ per capita e três salários mínimos familiares estão longe dos R\$ 6.647,63, indicados como necessários pelo DIEESE⁸. A PNAS, neste sentido, obscureceu que o acesso à renda é um elemento essencial neste modo de sociabilidade e manteve a lógica de estabelecer um limite mínimo e máximo, de forma bem controlada, para não desestimular o mercado, como já acontecia na assistência social bem antes da CF (FALEIROS,1983).

Por fim, chamou atenção nas publicações consultadas (BRASIL, 2019; SPOSATI, 2009) o argumento adotado em defesa da alteração das categorias de referência para assistência social, como nos BE, em que a justificativa era de que as contingências podem ocorrer na vida de **qualquer pessoa**, que riscos afetam **todos os cidadãos**. São argumentos que corroboram as análises de Couto, Yazbek, Raichellis (2010) de que a vinculação do usuário do ponto de vista da sua inserção de classe é pouco problematizada na PNAS. A Análise Situacional do documento parte inclusive da população em geral e não dos trabalhadores. Oculta que é a inserção no mundo do trabalho que determina as condições de vida e conforma necessidades (BEHRING, 2010)

Nas somas das partes, o todo perde sentido. Os diferentes aspectos definidos como vulnerabilidade e risco para selecionar os usuários precisam ser considerados como componentes da questão social, isto é, como desigualdades produzidas e reproduzidas pelo modo de produção capitalista (BEHRING, 2010; COUTO; YAZBEK; RAICHELLIS; 2010; IAMAMOTO, 2013).

Identificar-se enquanto classe, reconhecer-se nas semelhanças das vivências resultantes da exploração às quais está submetido é condição para a transformação das classes trabalhadoras em sujeitos coletivos (YAZBEK, 2009; IAMAMOTO, 2013). Quando essa identificação não acontece se remete ao indivíduo a responsabilidade pela sua condição. E, assim sendo, a Política de Assistência Social passa a atuar como uma “estrutura de oportunidades”, com forte apelo individualizador e psicologizante, como se a superação da “vulnerabilidade social” fosse possível a partir de mudanças pessoais - aptidões, atitudes e habilidades empreendedoras (SILVEIRA Jr. 2016), tal como apregoa Sen.

Considerações finais

Retomando nossas questões de partida, podemos afirmar que a introdução das categorias vulnerabilidade e risco na PNAS não alterou essencialmente o público da assistência social. O documento deu visibilidade há grupos lesados no processo de avanço do capitalismo: os negros, os indígenas e outros povos tradicionais, trabalhadores rurais, pessoas que usam drogas, LGBTQIA+⁹. Contudo, o público da

⁸ Salário real necessário referente ao mês de dezembro de 2022.

⁹ Sigla representativa da comunidade de lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros, queer, intersexo, assexual e outros.

assistência social é o mesmo - os trabalhadores mais pobres.

Embora, a partir da PNAS a assistência social tenha se feito presente, como afirmou Marcia Pinheiro em entrevista (ALVARENGA, 2012). E não há dúvidas quanto a isso. As categorias vulnerabilidade e risco não garantiram que se fizesse presente para o público potencial – composta por uma parcela enorme de trabalhadores, como vimos no item anterior. O número de pessoas que acessam algum programa, serviço ou benefício ainda está muito aquém do universo que deveria ser assistido. A condição real do trabalho no capitalismo é desconsiderada, como se a sociedade capitalista não fosse fundada na exploração do trabalho e, conseqüentemente, provocasse desigualdade e injustiça (PEREIRA, 1996). Isso significa que um conjunto da classe trabalhadora continua na condição de necessidade, esta não é satisfeita nem pela via do trabalho nem da assistência social. A questão operária hoje no Brasil se apresenta na taxa de desemprego, na marca de 11,1%. São 11,9 milhões de brasileiros alijados do direito ao trabalho (IBGE, 2022). A pobreza¹⁰ no País se mantém como uma das mais importantes expressões da questão social, 5,7% da população está em situação de extrema pobreza e mais 24,1% na pobreza (IBGE, 2022a). O salário mínimo real está em queda e o poder de compra do brasileiro é o pior desde 1994 (ANDES, 2022).

A renda permanece como característica prevalente entre aquelas que selecionam os usuários¹¹. E ao que parece essa tentativa de substituí-la por categorias atreladas a perspectiva de pobreza como ausência de capacidades, ainda que de forma não intencional, ofuscou ainda mais a relação entre assistência social e trabalho. Como vimos, a perda de renda é a principal preocupação dos liberais, talvez porque seja o elemento da exploração mais facilmente identificado pelos trabalhadores que pressupõe a renda do trabalho como garantia a para a satisfação de suas necessidades. Assim, a assistência social vem sendo um instrumento de socialização de carência e de recursos mínimos, deslocado das necessidades humanas e dos direitos. Assim, não é recebida como digna (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010), como a proteção vinculada ao trabalho, mesmo que as condições de trabalho no capitalismo contemporâneo estejam cada vez mais aviltantes.

Redefinir a perspectiva de usuários da assistência social no atual contexto do capitalismo requer evidenciar que é a inserção no mundo do trabalho que determina a estrutura das necessidades e o acesso ou não aos direitos e coberturas sociais (BEHRING, 2010). Assim, não é o trabalhador miserável o seu público potencial, mas os trabalhadores. Estes devem ter assegurados não só recursos materiais, mas também de poder, contribuindo para a ampliação da cidadania, como nos ensinou Pereira (1996) e Yazbek (2007).

Finalizo, com a certeza de que apesar de tudo haverá o momento em que estes diversos segmentos incluídos na PNAS se identificarão enquanto sujeitos espoliados e se reconhecerão como trabalhadores, pertencentes a, como diria Clarice Lispector a Macabéa, uma resistente classe teimosa que um dia vai talvez

¹⁰Tratada nestes dados de forma monetária, sendo considerados extremamente pobres aqueles que vivem com até US\$1,9 por dia e pobres aqueles que vivem com até US\$5,5 por dia.

¹¹No atual contexto de ultraneoliberalismo com as contrarreformas empreendidas pós-golpe o que observamos é a criação de ainda mais critérios de acesso e redução do valor dos benefícios socioassistenciais (BRAVO et al, 2020). São propostas que retiram os trabalhadores pobres da agenda pública, num tipo de abate social, nos termos de Cohn (2020), e da necropolítica, nos de Mbembe (2016).

reivindicar o direito ao grito.

Referências

ALVARENGA, M. S. **Risco e vulnerabilidade**: razões e implicações para o uso na Política Nacional de Assistência Social. Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012.

BEHRING, E. R. Trabalho e seguridade social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In BEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório (orgs). **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas**: São Paulo: Cortez, 2010, p.152-174.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil**: um direito entre originalidade e conservadorismo. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Brasília: DF, 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**, Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas sobre Benefícios Eventuais no SUAS**, Brasília, DF, 2018.

CAMPOS, N. de L. Do “Choque De Gestão” Ao “Choque Normativo Reacionário” Na Política De Assistência Social (2003-2020): quando o novo não nasce e o velho não morre. Tese (Doutorado em Política Social). Universidade Federal Do Espírito Santo, Vitória, 2021.

CASTEL, R. As metamorfoses da questão social: **uma crônica do salário**. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

CASTELO, Rodrigo. A “questão social” nas obras de Marx e Engels. **Revista PRAIA VERMELHA**. Rio de Janeiro, v. 20, nº 1, p. 85-94, Jan-Jun 2010.

CHESNAIS, François. As raízes da crise econômica mundial. **Em pauta**, Rio de Janeiro, 1º Semestre de 2013, n.31, v.11, p.21-37.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In. COUTO et al. (org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010. p. 32-65.

DRAIBE, Sônia. As Políticas Sociais e o Neoliberalismo. **Revista da USP**, São Paulo, n. 17, 1993. Disponível em: < <http://www.usp.br/revistausp/17/07-sonia.pdf>>. Acesso em: jan. 2023.

DRUCK, G.; FILGUEIRAS, L. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Revista Katálysis**, Florianópolis, p. 24-34, jan./jun., 2007, v. 10, n. 1, 2007.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. Imperialismo na era neoliberal. **Crítica Marxista**, n. 18, p. 11-36, 2004.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. O neoliberalismo sob a hegemonia norte-americana. In: CHESNAIS, François (Org.). **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2005.

FALEIROS, V. P. **A política social do estado capitalista**: as funções da previdência e assistências sociais. São Paulo: Cortez, 1983.

FLEURY, S. M. Assistência social na previdência social – uma política marginal. In: SPOSATI, Aldaiza de Oliveira; FALCÃO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 4. ed. -. São Paulo: Cortez, 2002.

FREITAS, R. d. C. M. O governo lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Katálysis**, v. 10, n. 1, p. 65–74, 2007.

GRANEMANN, S. Políticas Sociais e Financeirização dos Direitos do Trabalho. **Revista Em Pauta**, Rio de Janeiro, Número 20 – 2007. P. 57-68.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo**: história e implicações. 2ª Ed. São Paulo: Loyola, 2008.

IAMAMOTO, M. V. O Brasil das desigualdades: “questão social”, trabalho e relações sociais. **SER Social**, v. 15, n 33, p.326-342, 2013. Disponível em:
<https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/13051>. Acesso em: 2 fev. 2023.

MARANDOLA Jr. E.; HOGAN, D. J. As dimensões da vulnerabilidade. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 1, 2006. P.33-43.

MONTAÑO, C. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**, n. 110, abril 2012. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/MXPc4rLkBSzfxQGv5DQgWsH/#>>. Acesso em: 2 fev. 2023.

NAKATANI, Paulo, MARQUES, Rosa Maria. **Capitalismo em crise (livro eletrônico)**. 1ª Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

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

PEREIRA, P. A. P. A Assistência Social prevista na Constituição Federal de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. **SER Social**, n. 20, p. 63–84, 2009. Disponível em:
<https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12767>. Acesso em: 2 fev. 2023.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 6ªED. São Paulo: Cortez, 2011.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia da Letras, 2000.

SILVANO, I. C. **A regulamentação dos Benefícios Eventuais em Santa Catarina**: necessária afirmação do direito. TCC (graduação em Serviço Social). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016. Disponível em: <

<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/169841/TCC%20Isabella%20C%20Silvano.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: jan. 22.

SILVEIRA Jr, A. A. **A assistência social e as ideologias do social-liberalismo: tendências político-pedagógicas para a formação dos trabalhadores do SUAS.** Tese (Doutorado em Serviço Social). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

SPOSATI, A. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise.** 2. ed. -. São Paulo: Cortez, 1986.

SPOSATI, A. Assistência Social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: SPOSATI, Aldaiza de Oliveira; FALCÃO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. **Os direitos (dos desassistidos) sociais.** 4. ed. -. São Paulo: Cortez, 2002.

SPOSATI, A. Modelo Brasileiro de Proteção Social não Contributiva: concepções fundantes. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

Telles, V. da S. A “Nova Questão Social” Brasileira: Ou Como As Figuras De Nosso Atraso Viraram Símbolo De Nossa Modernidade. **Caderno CRH**, [S. l.], v. 12, n. 30, 2006. DOI: 10.9771/ccrh.v12i30.18704. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18704>>. Acesso em: 2 fev. 2023.

UGÁ, Vivian Domínguez. A questão social como pobreza. In: UGÁ, Vivian Domingues. **A questão social como “pobreza”:** crítica à conceituação neoliberal. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) — Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Capítulo 4, p. 118-129.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social.** São Paulo: Cortez, 7ª edição, 2009.