

**DICIONÁRIO CRÍTICO:  
POLÍTICA DE  
ASSISTÊNCIA  
SOCIAL NO BRASIL**



UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO RIO  
GRANDE DO SUL

---

Reitor

**Rui Vicente Oppermann**

Vice-Reitora e Pró-Reitora  
de Coordenação Acadêmica

**Jane Fraga Tutikian**

---

EDITORA DA UFRGS

Diretor

**Alex Niche Teixeira**

Conselho Editorial

**Álvaro R. C. Merlo**

**Augusto Jaeger Junior**

**Enio Passiani**

**José Rivair Macedo**

**Lia Levy**

**Márcia Ivana de Lima e Silva**

**Naira Maria Balzaretti**

**Paulo César Ribeiro Gomes**

**Rafael Brunhara**

**Tania D. M. Salgado**

**Alex Niche Teixeira, presidente**

## **Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)**

**Diretor**

Marco Cepik

**Vice Diretor**

Ricardo Augusto Cassel

### **Conselho Científico CEGOV**

Cássio da Silva Calvete, Diogo Joel De-  
marco, Fabiano Engelmann, Hélio Henkin,  
Leandro Valiati, Lúcia Mury Scalco, Luis  
Gustavo Mello Grohmann, Marcelo Soares  
Pimenta, Marília Patta Ramos, Vanessa  
Marx

### **Coordenação Coleção Editorial CEGOV**

Cláudio José Muller, Gentil Corazza,  
Marco Cepik

# DICIONÁRIO CRÍTICO: POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

ROSA M. C. FERNANDES  
ALINE HELLMANN  
ORGANIZADORAS

© dos autores  
1ª edição: 2016

Direitos reservados desta edição:  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

**Coleção CEGOV**  
**Transformando a Administração Pública**

Bolsistas de Extensão CEGOV - UFRGS: Jessica Sulis e  
Eliana Pinto

Revisão: Cristiane Pereira Maciel, Rodrigo Duque  
Estrada

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos  
Bischoff, Henrique Pigozzo da Silva

Capa: Liza Bastos Bischoff, Simone Elisabete Rodrigues  
da Silva

Diagramação: Simone Elisabete Rodrigues da Silva

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Transformando a  
Administração Pública são de exclusiva responsabilidade dos  
autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos,  
desde que citada a fonte.

---

**DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)**

D547 Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil [recurso eletrônico] / organiza-  
doras Rosa M. C. Fernandes [e] Aline Hellmann. – Dados eletrônicos. – Porto Alegre:  
Editora da UFRGS/CEGOV, 2016.  
324 p. : pdf

(CEGOV Transformando a Administração Pública)

1. Serviço social. 2. Administração Pública. 3. Assistência social 4. Políticas públicas  
- Brasil. 5. Sistema único de Assistência Social – Brasil. I. Fernandes, Rosa M. Castilhos.  
II. Hellmann, Aline. III. Série.

CDU 364.3(81)

---

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.  
(Jaqueline Trombin– Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0485-3

# EXCLUSÃO SOCIAL<sup>1</sup>

BRUNO LAZZAROTTI DINIZ COSTA  
CARLA BRONZO

O termo exclusão social passou a frequentar intensamente o debate público e acadêmico. O conceito – ou conceitos – não pode, no entanto, ser compreendido sem levar em conta os contextos teóricos nos quais se encontra imerso. De outra parte, ressalta-se que diferentes compreensões ou definições de exclusão social tenderão a produzir intervenções públicas com estratégias distintas de enfrentamento.

É possível distinguir três abordagens sobre a exclusão social, de acordo com o conjunto de dimensões consideradas e a natureza da interação entre elas e, portanto, com a complexidade do fenômeno, e a sofisticação, intensidade da intersectorialidade, maior ou menor flexibilidade e nível de atuação previstos no desenho e gestão dos projetos e programas de enfrentamento.

Uma primeira abordagem apresenta certa similaridade à noção de pobreza crônica. Exclusão Social caracterizará, assim, uma situação de destituição em que estejam presentes, em diferentes combinações, as condições de multidimensionalidade, intensidade e persistência.

A multidimensionalidade denota que uma situação de exclusão social não envolve apenas um tipo de privação, por exemplo, de renda. Os excluídos enfrentam privações, geralmente sobrepostas, em distintas dimensões de sua vida social e material.

A intensidade indica que as situações de exclusão social definem-se por privações intensas dos bens, serviços, condições ou direitos. Por sua intensidade e multidimensionalidade, não é uma condição superável por intervenções pontuais, emergenciais ou complementares dentro dos mesmos marcos das políticas e programas existentes.

A terceira condição é a persistência. A exclusão social é, nesta concepção, uma condição de privação duradoura, não uma situação transitória causada por um choque temporário na renda ou na ocupação ou por um momento eventual de desaceleração econômica. Ao contrário, é uma situação que tende a permanecer ou mesmo se agudizar e se transmitir intergeracionalmente, na ausência de intervenções específicas.

---

<sup>1</sup> Esta é uma versão revista e modificada do verbete homônimo publicado pelos autores em NOGUEIRA, Marco Aurélio e DI GIOVANNI, Geraldo. Dicionário de Políticas Públicas. São Paulo; Editora da Unesp; Fundap, 2015. Os autores agradecem o apoio do CNPq.

Nesta abordagem, por um lado, há menos inovação e enriquecimento conceitual, havendo quem a identifique como um novo termo para um conceito antigo, o da pobreza crônica. No entanto, como compensação por seu caráter pouco ambicioso, esta concepção de exclusão social apresenta a vantagem da operacionalidade, em termos analíticos e de mensuração.

Nesta concepção, a resposta, em termos de estratégia, é direcionada a políticas ativas de adensamento e ampliação da provisão pública de bens e serviços destinados ao público ou região em situação de exclusão social. Em termos de gestão, envolve níveis moderados de coordenação e intersetorialidade. De outro lado, o esforço é de minimizar custos ou obstáculos impostos aos grupos excluídos e que comprometem o acesso ou usufruto produtivo de políticas, programas e serviços. Estes obstáculos incluem desde assimetria informacional e capacidades de vocalização e de demanda até documentação, contrapartidas, garantias ou mesmo a intimidação que o contato com servidores e agências públicas frequentemente produz.

A segunda abordagem sobre a exclusão social, mais recente, apresenta enriquecimento conceitual e desafios maiores de operacionalização. Ainda que inclua as condições discutidas na primeira abordagem, o foco aqui será antes sobre coletividades do que indivíduos. As unidades de análise – e de intervenção – privilegiadas serão territórios, comunidades, mais do que segmentos agregados de população. Além disso, ao considerar as distintas dimensões da destituição, a análise enfatizará não sua sobreposição ou agregação, mas as relações ou interações entre os diferentes vetores de privação. Ou seja, trata-se de identificar os mecanismos sociais por meio dos quais as relações entre diferentes dimensões de privação produzem, reforçam, mantêm e reproduzem intergeracionalmente a condição de exclusão social, como as *“poverty traps”*. Além disso, o interesse concentra-se na análise de processos e dinâmicas que concorrem tanto para a produção e reprodução da exclusão, quanto para sua superação.

Esta abordagem tem afinidade com um tipo distinto de estratégias de intervenção social. Isto porque o enfrentamento da condição de exclusão social requer estratégias mais complexas em termos de desenho e exigentes no que concerne a gestão. Na presente abordagem, trata-se de um esforço não apenas de adensamento e ampliação, mas de coordenação intra e intergovernamental e combinação de esforços setoriais, a fim de desenvolver ou apoiar circuitos e trajetórias que contribuam de forma mais sustentável para a superação da exclusão social.

Esta abordagem requer uma resposta mais intensamente intersetorial, com seu correlato em termos de capacidade institucional para a formulação, implementação e gestão de políticas, programas e projetos. Mais do que um foco comum e consistência em estratégias que podem ser implementadas de maneira relati-

vamente independente entre diversas agências, este enfoque demanda das intervenções e das instituições por elas responsáveis reorientações mais significativas das agendas de distintos órgãos e setores e rotinas e processos decisórios mais intensamente articulados, além de processos compartilhados e frequentes de monitoramento e ajustes mútuos. Decorre daí que o desenho das intervenções e sua gestão, bem como o arranjo institucional que lhe dá suporte têm que incorporar padrões mais flexíveis de planejamento, de alocação de recursos, de cronograma, entre outros. Por isto mesmo, são intervenções mais descentralizadas e tendem a ser mais frequentemente encontradas nos níveis mais locais de governo, já que pouco adaptáveis aos requisitos de padronização e rotinização necessários a intervenções de larga escala ou à gestão mais centralizada.

Finalmente, uma terceira abordagem sobre a exclusão social insere-se em uma tradição eminentemente sociológica, sendo crescentemente enriquecida com noções e conceitos da psicologia social, particularmente em seus esforços de operacionalização. É bastante clara, nesta concepção, a noção durkheimiana de anomia que informa o sentido de Exclusão Social. Trata-se aqui das situações, circunstâncias ou processos de desfiliação social, um tipo de isolamento social que experimentam determinados grupos sociais, em decorrência da fragilização ou do rompimento de parte importante dos laços e vínculos sociais centrais para sua vinculação (social, material, afetiva e moral) ao conjunto da sociedade. Refere-se, portanto, também a um fenômeno coletivo de integração social – ou coesão social, termo mais corrente.

Assim, nesta concepção, as privações ou destituição propriamente materiais são componentes, causas e consequências da Exclusão Social, mas não a definem plenamente. E, de outro lado, sem lidar com os componentes, causas e consequências de natureza sociológica e não eminente material ou tangível (em termos de provisão de bens e serviços), a superação da Exclusão seria incerta ou pouco sustentável ao longo do tempo ou entre gerações. Estes componentes e mecanismos são de diversas ordens, mas podem, grosso modo e sem maior desenvolvimento, ser sintetizados na combinação, sobreposição e reforço mútuo de três conjuntos de elementos.

O primeiro tem a ver com a noção de capital social. Os excluídos carecem de capital social, no sentido de que suas redes de relações horizontalizadas compõem-se principalmente de outros indivíduos ou grupos excluídos (o isolamento social mencionado acima), o que faz com que estas redes forneçam recursos limitados a seus membros, em termos de informação, oportunidades ocupacionais, repertórios de estratégias de sobrevivência e meios e canais de vocalização de interesses e demandas, visibilidade e ação coletiva extra-grupos.

O segundo grupo de fatores tem a ver com o fato de as relações que os excluídos estabelecem e mantêm com os “não pobres” (os incluídos, por assim dizer) tendem a ser marcadamente hierárquicas. Este ponto é ainda mais grave em sociedades em que níveis altos e persistentes de desigualdade recrudescem a relevância das posições e atribuição de status como recurso e mecanismo de posicionamento social. O resultado é que as relações que os excluídos têm com os outros grupos sociais (e inclusive com os espaços públicos e de consumo) se dão majoritariamente em condições assimétricas de poder, expectativas e status. São portanto relações que reproduzem e recolocam a posição de subordinação e, nos piores casos, de passividade e dependência. Ora, são exatamente deste tipo as relações que se estabelecem, no mais das vezes, com os agentes públicos: professores, médicos, assistentes sociais e policiais. Assim, não raro, as relações, estruturas e atores por meio dos quais várias das políticas sociais se viabilizam concorrem para reproduzir o padrão não igualitário, não cidadão de relações com seu público, ao contrário de promover a autonomia, a apoiar as iniciativas ou o “empowerment” destas populações, ao contrário do que seria seu objetivo.

O terceiro conjunto de elementos levados em conta nesta abordagem inclui valores, orientações e atitudes. Este conjunto sinaliza para condições não materiais desfavoráveis à ativação, mobilização ou busca da superação da situação de privação. Mecanismos de adaptação às baixas expectativas em relação a suas possibilidades ou oportunidades, levando à redução de aspirações; experiências recorrentes de insucesso (como múltiplas reprovações, ou dificuldade em conseguir um emprego, ou tratamento desrespeitoso ou negligente em agências públicas), o que tenderia à baixa auto-estima e decorrente propensão à tolerância ou submissão; baixo sentimento de auto-eficácia etc.

Antes de serem “naturais”, permanentes ou resultado fatalista de algo como o antigo e preconceituoso termo “cultura da pobreza”, sua existência e permanência - e, portanto, também sua transformação e superação - encontra-se entrelaçada e ancorada nos dois conjuntos anteriores de elementos e também na experiência cotidiana da destituição material e social. Este conjunto de elementos é, assim, a um só tempo determinante, decorrente e constitutivo dos demais, estabelecendo com eles nexos causais complexos e fortemente contextuais.

Estes elementos encontram-se sobrepostos a outros vetores de destituição ou de estigmatização na sociedade. Estes vetores incluem fatores locacional (habitação em regiões de infraestrutura precária ou estigmatizadas como violenta), ausência de posse regular do imóvel de moradia, o forte viés de gênero e de raça na exclusão social em sociedades como a brasileira, acabam interagindo com os outros elementos e atuando como marcadores de status, potencializando o efeito excludente e estigmatizador de todas as outras dimensões e processos discutidos.

Esta terceira concepção de Exclusão Social também tem consequências importantes para o desenho e gestão de políticas, projetos e programas de combate à exclusão. O que se argumenta é que, ainda que as intervenções alcancem os destinatários e produzam seus efeitos mais diretos e imediatos, as relações, atitudes e valores mencionados geram o risco recorrente de que as relações estabelecidas entre o público e o Estado (por meio de suas políticas e agentes públicos) sejam vulneráveis ao comportamento oportunista ou utilitário, clientelismo ou dependência, no sentido oposto à noção ou status de cidadania que, desde Marshall, entende-se que sustentaria a garantia dos direitos sociais.

Nesta abordagem, além de todas as implicações para o desenho, implementação e gestão que compartilha com as anteriores, soma-se a atenção que requerem os implementadores de “linha” (street level bureaucracy, nos termos de Lipsky). Como se discutiu acima, a relação entre grupos excluídos e outros segmentos, grupos de status ou classes é um dos elementos importantes para promoção ou fortalecimento de capacidades, atitudes, valores e iniciativa – ou, ao contrário, para a manutenção de atitudes subalternas, dependentes ou fatalistas. Sendo assim, a atenção requerida ao recrutamento, formação, acompanhamento dos implementadores (técnicos e gerentes) torna-se um ponto a mais a ser considerado pelas estratégias de intervenção.

Esta abordagem sobre a Exclusão Social tem informado, de maneira mais ou menos explícita, mais ou menos sistemática, várias propostas de enfrentamento do fenômeno. Apesar disto, esta concepção está longe de ser consensual e tem que lidar com problemas de diversas ordens – normativos, teórico-metodológicos e de gestão.

Em primeiro lugar, o número e heterogeneidade das dimensões e variáveis considerada, bem como de relações, mecanismos e efeitos de interação e feed-back entre elas, faz com que o conceito careça de um mínimo de parcimônia, com as dificuldades decorrentes. Assim, mesmo que as dimensões que aponta sejam relevantes e as relações postuladas pertinentes e, intuitivamente irem ao encontro da percepção de vários atores, esta abordagem sobre a Exclusão Social ainda não foi capaz de produzir um modelo analítico com algum grau de generalização sobre o fenômeno. Na ausência de uma delimitação mais clara, a abordagem perde capacidade explicativa, de um lado, e utilidade no desenho de alternativas um pouco mais ambiciosas no enfrentamento do fenômeno. É, portanto, uma abordagem que, apesar de teoricamente persuasiva, tem sido pouco influente na formulação de políticas, para além da sensibilidade para alguns dos elementos apontados.

Por outro lado, em segundo lugar, a agenda de pesquisa e a produção a partir desta concepção tem se concentrado em identificar de que formas os componentes e mecanismos não materiais da privação – orientações, valores, atitudes etc. – ten-

dem a constranger ou limitar a eficácia ou efeitos mais duradouros de programas e projetos sociais. Bem menos atenção tem sido dada à direção causal inversa, que também é provável. Ou seja, permanece aberta uma importante lacuna no debate sobre os possíveis efeitos indiretos ou intangíveis de políticas, programas e projetos - ainda que de escopo mais restrito - sobre atitudes, valores, distribuição e relações de poder em vários âmbitos da vida social.

Por fim, de um ponto de vista mais normativo, esta ênfase em um conjunto de disposições, orientações, atitudes, valores, interações familiares e comunitárias também é objeto de um debate mais complexo. O que se questiona é se não haveria certa ingenuidade no suposto benevolente da intervenção neste âmbito. Em um nível mais básico, há uma preocupação de natureza mais liberal sobre qual o limite em que a intimidade ou o âmbito mais privado de adultos, do qual fariam parte construção ou mudança de valores ou atitudes dos cidadãos, podem ser legítima e deliberadamente objeto de intervenção do Estado ou sobre se seria admissível - salvo os casos de violência doméstica, negligência ou abuso - o monitoramento de relações intrafamiliares ou simetrias e assimetrias nas relações de gênero, entre outros. Para além deste plano mais básico sobre os limites da intervenção pública, há também debate sobre sua própria natureza e efeitos. O conjunto de orientações e objetivos não se transmite automaticamente aos beneficiários: há uma cadeia de interpretações e traduções em distintos níveis, inclusive e principalmente nos implementadores de ponta. Ora, como se ressaltou acima, tanto os formuladores quanto os implementadores são sujeitos social e culturalmente posicionados na sociedade. Assim, o risco seria de que programas e projetos deste tipo acabem por ter um caráter disciplinador (em termos foucaultianos), acabando por impor estilos de vida, valores, expectativas específicos dos setores médios sobre os pobres, o que não deixaria de ser um tipo de dominação.

Apesar das ressalvas feitas e da necessidade de maior desenvolvimento teórico-metodológico e em termos de modelos de intervenção, esta abordagem sobre a Exclusão Social representa uma novidade importante. Ela alerta para a necessidade de superar a natureza excessivamente individualista e economicista que tem assumido o debate sobre a desigualdade social, bem como aponta os limites com que políticas exclusivamente alocativas tendem a se defrontar, particularmente quando se lida com o fenômeno da destituição severa, persistente e multidimensional.

## REFERÊNCIAS

CARNEIRO, Carla B. L. **A pobreza como desafio para o conhecimento e para as políticas públicas**: exclusão, vulnerabilidade e os desafios das políticas locais de proteção social. Tese de doutoramento. mimeo. BH:UFMG, 2005.

CASTEL, R. As transformações da questão social. Beldfiore, W; Yasbek, M. (Org). **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: EDUC, 2000.

GOMÀ, Ricard y BRUGUÉ, Quim Nuevos modelos de gestión y organización pública. **Autonomies**, numero 18, Barcelona, julio de 1994

HILLS, J. Does a focus on social exclusion change the policy response? Hills, J.; Le Grand, J.; Piachaud, D. (orgs). **Understanding Social Exclusion**. Oxford-UK: Oxford University Press, 2002

HOLZMANN, Robert; JØRGENSEN, Steen. **Manejo Social del Riesgo**: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá, Documento de Trabajo n 0006 sobre protección social, febrero del 2000

INOJOSA, Rose Marie. **A gestão de políticas de desenvolvimento social**: aspectos organizacionais do aparato do Estado. São Paulo, FUNDAP, 1997

NOGUEIRA, Roberto Martinez. **Los proyectos sociales**: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. Serie Políticas Sociales n° 24. CEPAL, Chile, 1998

RACZYNSKI, Dagmar. La crisis de los viejos modelos de protección social enamorica Latina: nuevas alternativas para enfrentar la pobreza In. TOKMAN, V. E. E O'DONELL, G (orgs) **Pobreza y desigualdad en America Latina**: temas y nuevos desafíos. Buenos Aires: Ed. Paidós, 1999

REPETTO, Fabián. **Los aspectos políticos de la coordinacion de programas y/o políticas sociales: sus implicancias para Guatemala**. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España, 2004

SERRA, Albert. **La gestión transversal**: expectativas y resultados. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004

SOJO, Ana. Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe. **Revista de la Cepal**, 80, 2003