

Percurso histórico da política de assistência social no Brasil: contradições e desafios

Milena Manguer Bandeira

Resumo:

O presente artigo a ser apresentado é resultado parcial do Trabalho de Conclusão de Curso de Serviço Social do Centro Autônomo do Brasil – Unibrasil, apresentado e aprovado em 28 de Julho de 2016. Esta investigação tem uma abordagem metodológica qualitativa, que resulta da pesquisa bibliográfica. O Objetivo deste trabalho é analisar como a Política da Assistência Social vem se configurando na contemporaneidade, e como esta política pública vem respondendo as demandas que estão sendo postas a ela. Neste sentido apresentamos um debate crítico e contemporâneo acerca da Política da Assistência Social na atualidade. No decorrer da análise pontuamos os desafios e contradições que permeiam esta política, ressaltamos também, que as políticas sociais, em especial, a Política de Assistência Social dentro capitalismo monopolista passa a assumir novos confortos, novas determinações. Dessa forma, desvelamos que apesar da Política da Assistência Social ser um campo eivado de contradições, existe dentro dessas mesmas contradições muito para se consolidar.

Palavras-chave: Assistência Social; Estado; Neoliberalismo.

Introdução

O objetivo precípuo deste texto consiste em apresentar um debate teórico crítico acerca dos desafios e contradições que a Política da Assistência Social vem demonstrando no Brasil após a Constituição Federal de 1988, porém é importante demarcar que a pretensão deste artigo não é atribuir um valor absoluto sobre esta política pública, a veemência deste trabalho é realizar uma reflexão sobre os impasses que a assistência social vem sofrendo no país.

Na atualidade, a Assistência Social tem assumido um papel central no campo das políticas públicas, e, por isso, compreendemos que é de suma importância descrever como esta política vem respondendo às demandas que estão sendo postas a ela.

Partimos da compreensão que a Política da Assistência Social passa a ser devidamente reconhecida pelo Estado e direito de todo cidadão após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Nessa perspectiva, a constituição vigente integra a política da assistência social ao tripé da seguridade social entre as demais políticas sociais- saúde e previdência social, tendo como perspectiva a universalidade no âmbito da proteção social.

Comumente, mesmo com a responsabilização do Estado sobre as Políticas Públicas, entendemos que na atualidade as Políticas Sociais vêm sendo fortemente aviltadas. Muitas das garantias conquistadas, em termos de políticas públicas, estão se submetendo à lógica do ajuste fiscal. A influência dos neoliberais produziu grandes rebatimentos sobre políticas sociais. De acordo com Yazbek (1998) as reformas estruturais previstas pelo consenso de Washington introduziram profundas mudanças sobre a seguridade social, particularmente na Assistência Social, que passa a ser reconfigurada e pulverizada sem clara definição nos projetos de governo. Deste modo o presente artigo apresenta um debate qualificado acerca destes desafios que se põe e repõe para a Política de Assistência Social na contemporaneidade.

Contradições e Avanços apresentados pela Política de Assistência Social na Atualidade.

A política da Assistência Social, hoje, legalmente reconhecida dentro do plano jurídico como direito, nem sempre foi orientada nessa perspectiva. Sua trajetória passou por um extenso período ligado a relações de favor, tutela, benesse e clientelismo.

A afirmação e expansão da Política da Assistência Social enquanto política pública e responsabilidade do Estado se conjurou no Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988, juntamente com as demais políticas, sobretudo, as que constituem o tripé da seguridade - saúde, previdência e assistência. Nas considerações de José Paulo Netto:

Como componente da seguridade social, a assistência social é medida legal e legítima que visa oferecer segurança social aos cidadãos não cobertos (ou precariamente cobertos) pelo lado contributivo da seguridade social. A assistência social visa livrar esses cidadãos não só dos infortúnios do presente, mas também das incertezas do amanhã, protegendo-os das adversidades causadas por enfermidades, velhice, abandono, desemprego, desagregação familiar, exclusão social. (Anais da II Conferência Nacional de Assistência Social - 1997)

Alicerçada pela Carta Magna a assistência social traz em sua nova formulação repostas para as demandas dos trabalhadores, estabelecendo políticas públicas no combate à pobreza e ampliação dos serviços não contributivos. Outrossim, não deixamos de citar o avanço que esse contexto trouxe para o país, especialmente no que concerne à política de Assistência Social que transitou por muito tempo entre a benemerência e solidariedade religiosa.

É importante destacar que deste a Constituição Federal de 1988 a assistência social vem ganhando legitimidade, a provação da LOAS em 1993 normatizou e regularizou a assistência enquanto política pública. Em 2004 temos a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, que reordena os serviços sócios assistências prestados pelas instituições. Mais além foi conquistado no ano 2005 a IV Conferência Nacional de Assistência Social que avança de modo impar em relação a assistência social brasileira. A conferencia teve como foco principal a deliberação, construção e implementação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS¹, requisito essencial da LOAS para dar efetividade à assistência social como política pública.

¹ De acordo com o Conselho Federal de Serviço Social “o objetivo do SUAS é consolidar a Assistência Social como política de Estado; para estabelecer critérios objetivos de partilha de recursos entre os serviços sócio-assistenciais e entre estados, DF e municípios; para estabelecer uma relação sistemática e interdependente entre programas, projetos, serviços e benefícios, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Bolsa Família, para fortalecer a relação democrática entre planos, fundos, conselhos e órgão gestor; 4 para garantir repasse automático e regular de recursos fundo a fundo e para

No âmbito do Serviço Social a caracterização da Política da Assistência Social enquanto direito de todo cidadão e dever do Estado não é um fenômeno dado, mas tem sua gênese dentro do processo de construção histórica no interior das organizações sociais.

Porém quais são os desafios postos à Política de Assistência Social na contemporaneidade? Quais os paradoxos que esta política enfrenta? De que maneira esta política procura ampliar a perspectiva de direito social?

Segundo Raichelis (p. 27, 2007) a política de assistência enfrenta um duplo movimento “o de constituir-se como política e o de realizar-se como pública”. Consideramos que diversas contradições estão presentes na Política da Assistência Social na contemporaneidade, porém, julgá-la separando-a entre o político e econômico pode omitir uma série de fatores, uma vez que suas transformações não podem ser analisadas longe dessa dinâmica.

Para iniciar nossa análise, iremos recuperar alguns pontos básicos que atingiram e atingem não só a Política da Assistência Social brasileira, mas toda a seguridade social.

Raichelis (2013) pontua que as transformações que atingem as políticas de seguridade social são advindas da crise capitalista. No momento em que o capitalismo começa a dar seus primeiros sinais de esgotamento o Estado passa a redefinir suas funções, agindo diretamente como financiador do sistema. Segundo a autora com o capital financiado pelo Estado as políticas de proteção social passam a ser campo de disputas já que as transformações estruturais recaem diretamente sobre distribuição do fundo público e altera a intensidade protetora do Estado. Neste cenário predominam as políticas focalizadas em detrimento de políticas universais. Raquel Raichelis traz que todas essas transformações não são autônomas ou uma particularidade do cenário brasileiro, mas, é fruto de todo o contexto macroeconômico que se inicia a partir de 1970. Do mesmo modo, Nobuco Kameyama² afirma que essa crise do sistema se caracteriza pelo choque do petróleo, choque nas taxas de juros, e instabilidade financeira, não se tratando de uma crise nacional, mas, mundial. “Para sair dessa crise, os países capitalistas centrais, assim como os periféricos, realizaram reformulações

instituir um sistema informatizado de acompanhamento e monitoramento, até então inexistente” (CFESS, p. 06, 2011)

² Citação retirada do Prefácio do Livro “O Mito da Assistência Social” de Ana Elizabete Mota (2010).

profundas no aparelho institucional da sociedade e do estado” (KAMEYAMA, p. 11, 2010).

Diante disso, é instaurado no Brasil partir dos anos de 1990, nos governos de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, o ideário Neoliberal. Esse projeto visa à adequação do país às exigências do capital internacional. Redigido pelo Consenso de Washington³, o projeto Neoliberal tem como foco promover o crescimento econômico composto por três elementos básicos como destaca Simionatto (p. 02, 2012) “redução dos gastos públicos, realocação de recursos necessários ao aumento de superávits, e reformas visando aumentar a eficiência do sistema econômico”. Essa conjuntura não permitiu que o Brasil estendesse os direitos na perspectiva da cidadania, visto que essas medidas giraram em torno da expansão do mercado.

Diante desse cenário, as políticas sociais brasileiras, em especial a Seguridade Social, enfrentam profundos paradoxos. Pois, se de um lado contam com as garantias constitucionais que pressionam o Estado para o reconhecimento de direitos, por outro, se inserem nesse contexto de ajuste e configuração da ordem capitalista internacional, com seu caráter regressivo e conservador, que focaliza, ameaça o direito e cidadania, trazendo de volta a meritocracia (RAICHELIS, 2013, p. 619).

Nas considerações de Behring e Boschetti (2009) o fundo público vem sendo um elemento fundamental para a reprodução do capital, o orçamento que deveria ser prioritário das políticas públicas acaba sendo repassado para gerar o superávit primário no país. Segundo as autoras no período de 2002 a 2004 foi desviado do Orçamento da Seguridade Social cerca de R\$ 45,2 bilhões. De acordo com Yazbek (p. 46, 1999) o corte dos gastos na área social em prol do movimento da economia “abre caminho para políticas assistencialistas e de precário padrão”.

Segundo Yazbek (1999) as políticas sociais no Brasil têm como objetivo o enfrentamento da questão social, porém a fragilização da intervenção estatal vem dando formato a políticas “casuísticas, inoperantes, superpostas, sem regras estáveis ou reconhecimento de direitos” (YAZBEK, p, 37, 1999).

³ O Consenso Washington foi um encontro que ocorreu nos Estados Unidos em 1989, e reuniu vários economistas latino americanos liberais. A discussão desencadeada neste encontro voltava-se para questões que cunho econômico. Segundo Bresser Pereira (1991) o Consenso Washington possui dez regras seja elas: 1) disciplina fiscal – O Estado deve eliminar os gastos para aumentar déficit publico; 2) Redução dos gastos públicos; 3) Reforma fiscal e tributaria; 4) Abertura comercial e econômica dos países a fim de reduzir o protecionismo e proporcionar um maior investimento estrangeiro, 5) Taxa de cambio de mercado competitivo; 6) liberalização do comercio exterior; 7) Investimento estrangeiro direto, eliminando restrições; 8) Privatização bem como a venda das estatais 10; Direito à propriedade intelectual.

Buscando exercitar a crítica Thereza Menezes (1993) pensa para além da questão do financiamento quando preconiza que a saída para a questão da pobreza e da miséria não está somente na ampliação do fundo público, “chegam à errônea suposição de que direitos e cidadania estão ligados à expansão dos serviços assistenciais” (MENEZES, p. 15, 1993). Para esta autora colocar a distribuição como a “cura” de todos os males neutraliza a esfera das relações de produção capitalista. Essa concepção omite o econômico e o político e coloca que a expansão dos direitos de cidadania encontra-se meramente nos marcos do aperfeiçoamento institucional.

É o mesmo que descartá-los “das próprias condições de produção”. Estratégia teórico-política de abandono e negação de que o direito não pode ser nunca superior à estrutura econômica nem ao desenvolvimento cultural da sociedade por ela condicionado (MENEZES, 1993, p. 28)

Recorremos à crítica de Thereza Menezes neste trabalho para não cairmos em uma análise generalizada de que a ineficiência e ineficácia das políticas sociais, em especial, a assistência social se encontra somente na órbita da redistribuição de recursos. Do ponto de vista conceitual, essa saída, desloca a questão do âmbito estrutural da sociedade capitalista.

De acordo com Yazbek (1999) o assistencial não altera as questões estruturais, pelo contrário, muitas das vezes a oculta. “Os limites do raciocínio cercado do pensamento burguês, reverte em propostas voltadas, no máximo, para o aperfeiçoamento desta ordem” (Karl Marx em A miséria da Filosofia).

Buscando não omitir um leque de fenômenos, vamos situar a Política da Assistência dentro dos rebatimentos que o Neoliberalismo vem exercendo sobre esta política.

Nesse sentido, Guerra (2010) assevera que na atual fase em que se encontra o capitalismo o Estado passa a ser redirecionado para atender às demandas do mercado, e os direitos e as políticas sociais vão se fragmentando devido aos mecanismos introduzidos pelo Neoliberalismo, como a privatização e a mercantilização “começa a ocorrer a retirada das coberturas sociais públicas e tem-se o corte nos direitos sociais” (NETTO, 1996, p. 99 apud GUERRA, 2010, p. 24).

A partir da aproximação do debate crítico de autores como Yolanda Guerra sobre a Política de Seguridade, sobretudo a Política de Assistência, nos deparamos com

algumas questões que nos instigam, dentre elas: como sustentar a vaga noção dos direitos sociais e a concepção que as classes vulnerabilizadas se constituem em sujeitos de direitos?

Ana Elizabete Mota, debate sobre os diversos paradigmas que a Política da Assistência Social vem assumindo, dentre eles, destaca-se a “mercantilização dos serviços sociais” o qual a autora irá analisar. Segundo Mota (p. 152, 2010) o momento de supercapitalização no qual estamos vivendo repercutiu diretamente na “mercantilização dos serviços sociais” que vem sendo privatizados causando uma emblemática tradução entre saúde, educação e sistema previdenciário, uma vez que a idealização da seguridade social passa para o campo do indivíduo consumidor. Nesse contexto, verifica-se uma reconfiguração das políticas sociais, em especial, a Assistência Social.

A investida da classe dominante contra a seguridade social brasileira tratou de flexionar o padrão de enfrentamento à “questão social”, dotando a política de Assistência Social no trato das contradições sociais. Essa Transformação, do nosso ponto de vista, deu-se de maneira que a assistência social deixa de ser uma política de acesso às demais políticas setoriais, assumindo uma centralidade na política social. (MOTA, 2010, p. 153).

Esse fenômeno tem articulação com a denominada “crise da sociedade salarial” (MOTA, p.153, 2010), a precarização no mundo trabalho, a terceirização e o aumento da informalidade que tem proporcionado um acréscimo no referente às taxas do desemprego. Dessa forma, a política da Assistência Social se manifesta via transferência de renda, se constituindo como ponte para os acessos a bens e serviços circunscritos na compra e venda de mercadorias. Neste caso, a política da assistência aparece como uma política compensatória “na medida em que possibilita, ainda que precariamente o acesso a bens e consumo” (MOTA, p. 154, 2010).

Uma política de Assistência Social deve se pautar em ampliar dos direitos sociais à população não como forma de garantir consumo individual dos serviços, mas efetivando mecanismos que inscrevam e expressem interesses populares no espaço instrucional. (SCHONS, 2010, p. 48)

Dentro deste contexto, a expansão da assistência social no Brasil ocorreu concomitantemente via expansão de mercado como mediação para o atendimento das necessidades sociais. Não se trata de opor-se à política da Assistência Social, uma vez que para muitos os benefícios pagos pela assistência são a única fonte de renda para as

famílias, mas, devemos destacar que no campo dos direitos sociais a sua ampliação vem sendo executada pelos programas de transferência monetária.

Souza e Oliveira (2013) discutem o atual estágio em que se encontra o capitalismo brasileiro após os anos de 1990. Nesta conjuntura, a perspectiva do projeto neoliberal age concomitantemente com a radicalização da desigualdade social, produzindo um enorme contingente de desempregados, já que este modelo age diretamente no mundo do trabalho.

Com o aumento da pobreza resultante desse contexto econômico e político institucional brasileiro torna-se necessário elaborar “novas estratégias e gestão da pobreza” (SOUZA; OLIVEIRA, p. 121, 2013) tendo como pano de fundo as políticas focalizadas da Assistência Social.

Dos programas que compõem a Assistência Social caracterizados pela transferência de renda encontra-se o *Programa Bolsa Família* e o *Benefício de Prestação Continuada*. De acordo com a pesquisa realizada por Mota (2010) os dados da PNAD de 2006 sinalizam um crescimento no consumo de bens duráveis entre os usuários dos programas de transferência de renda. A condição sob a qual o modo de produção capitalista vem assumindo a contradição entre trabalho faz com que a assistência social seja levada para última instância, cabendo à esta política assumir as características pertencentes ao trabalho assalariado, uma vez que impossibilitados de garantir direito ao trabalho, devido às determinações que a atual conjuntura assume, o Estado capitalista amplia o campo de ação da Assistência Social, mas, até quando o Estado irá tratar da pobreza como uma questão somente da Assistência Social?

Segundo Guerra (2010) com o avanço da ofensiva neoliberal intensifica-se cada vez mais a incompatibilidade entre o capitalismo e a garantia de direitos sociais. Por isso, o debate que concerne à Política da Assistência encontra-se sob uma questão mais ampla do que os benefícios, programas e projetos que ela oferece, trata-se de entender o atual panorama político e econômico que se manifesta no país uma vez que a desigualdade social é inerente ao desenvolvimento do capitalismo e de suas forças produtivas.

Para explicar nosso debate outro fator que impede a expansão dos serviços socioassistenciais são as complicações que a LOAS tem apresentado em sua própria formulação. Segundo Fátima Valéria Ferreira de Souza (2008) a Lei Orgânica da

Assistência Social “esbarra com dificuldades oriundas das brechas ou falhas em sua elaboração” (SOUZA, p. 83, 2008). A indefinição do que são mínimos sociais não compromete o governo em arcar para além para desses mínimos, ou seja, “podia ser uma parca ração alimentar para matar a fome dos necessitados, uma veste rústica para protegê-lo do frio, um abrigo tosco contra intempéries [...] um salário mínimo estipulado pelas elites do poder” (PEREIRA, p.16, 2011).

Desse modo, a LOAS visa atender as necessidades básicas através dos chamados mínimos sociais:

Art.1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é a Política da Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto de integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento as necessidades básicas.

Em consonância com os elementos apresentados por Souza (2008), Potyara Pereira (2011) expõe sua crítica explicitando que mínimo e básico são conceitos conotativos distintos, ao contrário do que se apresenta na LOAS estas são noções assimétricas “que não guardam do ponto de vista empírico, conceitual e político compatibilidade entre si” (PEREIRA, p. 27, 2011), já que o primeiro está relacionado a algo menor, inferior e irrelevante, a utilização desse termo, reforça a definição de políticas públicas a partir de um parâmetro empobrecedor, já o básico, ao contrário do mínimo, se expressa como algo fundamental, necessário e elementar. Portanto, a Lei Orgânica de Assistência Social tem que romper com a qualidade de serviços de mínimos, e se expressar como algo essencial, pois, só assim será possível falar em direitos fundamentais, ao qual todo cidadão é titular. Já que aqueles que não desfrutam de serviços sociais básicos e essenciais sob a forma de direitos “não são capazes de se desenvolverem como cidadãos ativos conforme preconiza a própria LOAS” (PEREIRA, p. 27, 2011)

Segundo a autora, muitas das vezes o termo necessidades se expressa de maneira tão obscura e genérica que se torna difícil identificar as particularidades que esse conceito engloba. A generalização desse conceito acaba por sua vez no fortalecimento do ideário neoliberal, nesse sentido os intelectuais da Nova Direita partem do entendimento que: se não existem necessidades comuns entre todos, por sua vez não existe parâmetros que balizem a formulação e implementação das Políticas Públicas, ou

seja, não existem necessidades, mas, desejos, preferências particulares cuja satisfação e aspirações do indivíduo só poderiam ser providas pelo mercado. Como explicitado a seguir:

A ortodoxia Econômica do bem estar, que confunde necessidades com preferências e cidadãos com consumidores, cujas opções de consumo são tidas como o reflexo de suas necessidades. Trata-se, portanto de um enfoque nitidamente conservador, que privilegia o mercado [...] assim, a ideia de necessidade confunde-se com preferências partilhadas ou demandas definidas pelos consumidores (PEREIRA, 2011, p. 41)

Nessa perspectiva conservadora somente os indivíduos são capazes de expressar as suas necessidades e somente eles sabem o que é melhor para si. Exercendo a crítica sobre as novas formulações estabelecidas pelos neoconservadores, Potyara Pereira (2011) assevera que existem diversas incoerências nessas afirmativas, pois, colocar o indivíduo sobre o patamar de autoridade única, onde só ele sabe o que é melhor para si, se releva como uma suposição insustentável, já que para isso eles precisariam ser dotados de conhecimentos que supram os conhecimentos coletivos, uma vez que estes constituem a melhor referência para a formulação das Políticas Públicas. Por sua vez, colocar o indivíduo em detrimento da sabedoria coletiva “é correr o risco de acatar demandas baseadas na ignorância e no egoísmo são epistemologicamente irracionais e não servem de critério para o bem-estar social (PEREIRA, p. 51, 2011)”.

Além disso, não é o consumidor quem cria as preferências do mercado, mas é o mercado quem as cria, dentro dos limites da barbárie, as preferências individuais.

Em vista disso, entendemos que *as necessidades humanas* devem estar para além de um conceito que esbarra em interesses políticos e econômicos, ou seja, o bem-estar dos homens deve estar acima dos interesses do capital.

Dessa forma, entendemos que as necessidades humanas perpassam todos os seres, em todos os tempos e lugares, todas as culturas têm necessidades básicas em comum que se expressam de formas objetivas “porque a sua especificação teórica e empírica independe de preferências individuais”. (PEREIRA, p. 53, 2011). Ademais, se expressam como universais, porque se não satisfeitos trazem impactos negativos e cruciais que obstrui ou põe em risco a capacidade de todos os seres humanos independente de sua cultura, isto é, as necessidades humanas são fenômenos objetivos e universais. Segundo Potyara Pereira (2011) existem dois conjuntos de necessidades

básicas que se expressam como universais para todos, que são: saúde física e autonomia, essas necessidades, conforme a autora não se expressa com um fim em si mesmo, mas, são precondições “para alcançarem objetivos universais de participação social” (PEREIRA, p. 68, 2011). Na verdade, a saúde física se expressa como uma condição “mais obviamente básica” (PEREIRA, p. 67, 2011) pois, só com esta será possível participar com vista “à libertação humana de quaisquer formas de opressão, incluindo a pobreza ” (PEREIRA, p. 67, 2011).

Pensar sobre a Política de Assistência Social nos faz refletir sobre os programas, práticas, ações e intervenções que visem dar condições necessárias a todos para se viver dignamente, porém, a assistência vem se sustentando na atualidade por uma outra compreensão, ou seja, ela se apresenta como a busca do mínimo de satisfação, contribuindo na difusão da ideologia neoliberal.

Diante de todas essas considerações supracitadas como considerar a viabilidade da política da assistência social na perspectiva do ideário Neoliberal? Inicialmente convém ponderar que não se pretende analisar as características que a Assistência Social vem assumindo nesta fase, mas, somente situá-la dentro do atual panorama político e econômico no qual se encontra o país.

Os questionamentos que nos instigam agora são: Com a fragilização do Estado de Bem-Estar Social continua havendo alguma perspectiva para ampliação dos direitos? Quem serão seus beneficiários? Segundo Schons (2015) do ponto de vista dos neoliberais a concepção que compõe a Política da Assistência Social ainda persiste na compressão de benemerência, no dever moral. Com os orçamentos públicos destinados ao capital só resta uma política marginal, limitada, neste sentido a “intervenção estatal não é cortada, mas, sim, redirecionada” (SCHONS p. 200, 2015). Desse modo, a pobreza é deixada à própria sorte ou boa vontade de uma “sociedade solidária” (SCHONS, 2015, p. 202), na tentativa de reduzir a procura do Estado.

Uma interessante análise proposta por Schons (2015) é recuperar a gênese da assistência, pois, somente com essa análise poderemos entender porque a sua política é executada principalmente via programas de transferência de renda.

Ademais, a caracterização da *Poor Law Reform* - Lei dos Pobres, revogada em 1834, ditou os pontos norteadores a esses segmentos sociais, isto é, essa lei propagava uma mera taxa a ser paga como benefício para os pobres.

No intuito de manter a ordem vigente daquela época toda a ação era de cunho assistencial operado pelas paróquias, nesse sentido, a lei dos pobres se caracterizava como um amplo projeto de planejamento econômico, cujo o objetivo não era criar uma nova ordem social, mas preservar a existente. Partindo disso, Schons (2015) afirma que não há dúvida em afirmar que as ações da assistência muitas vezes se manifestam nessa mesma ambivalência, “exatamente porque foram constituídos para exercer funções contraditórias do próprio modelo econômico, político e social. Assumem, por isso mesmo, funções de caráter conjuntural ou predominantemente estratégico na manutenção da ordem” (SCHONS, 2015, p. 83).

Interpretar a pobreza como algo natural, “despolitiza o enfrentamento da questão e coloca os que vivem a experiência da pobreza num lugar social que se define pela exclusão” (YASBEK, p. 61, 1999).

Para Yasbek (1999), a experiência da pobreza encontra-se relacionado a algo negativo, indesejável, desfavorável, na verdade a sua noção é tão ampla, que a pobreza em si, vem sendo medida por múltiplos indicadores de renda, emprego, usufruto de recursos sociais que medem determinado padrão de vida, como: educação, saúde, moradia, entre outros. Assim esse viés economicista marca que o sentido da pobreza é balizado por critérios, onde o pobre é aquele que não tem acesso aos bens e recursos, “sendo portanto excluído, em graus diferenciados, da riqueza social” (YAZBEK, p. 62, 1999).

Yasbek parte do pressuposto de que a pobreza é expressão das relações sociais, e que não se reduz meramente a subtração de algum bem material. “a pobreza é muito mais que a falta de comida e habitação, é carência de direitos, de possibilidades de esperança” (YAZBEK, p. 63, 1999). A ausência de bens e recursos é algo intrínseco do capitalismo, “quanto maiores forem a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e vigor de seu crescimento, e, portanto, também a grandeza absoluta do proletariado, tanto maior será o seu exército de reserva (MARX, p. 719-720, 2013, apud MENEGHETT). Do ponto de vista de renda, no capitalismo contemporâneo evidencia-se que grande parte dos trabalhadores embatem com péssimas condições trabalho acentuados por baixos salários e conseqüentemente a privação material daí advinda.

Maria Carmelita Yazbek (1999) parte do pressuposto que a exclusão e a subalternidade “é o que constrói referências e define o seu lugar no mundo, onde a

ausência de poder de mando e decisão, a privação de bens materiais [...] explicam essa condição. (YAZBEK, 1999, p. 63). Na verdade, é o modo de distribuição, a proporção de como se apropriam da riqueza social, que dispõe uma sociedade injusta e desigual. Para a autora pobreza e subalternidade tem uma relação direta com relações de poder, subalterno, portanto não se expressa somente pelo viés econômico, ele se encontra na privação cultural e política “classes subalternas levam a diferentes resultados históricos, porque desatam contradições internas que não são apenas contradições principais no desenvolvimento do capital” (MARTINS, p. 98-99, 1989 apud YASBEK, p. 68, 1999), ou seja, subalterno não se apresenta apenas pela exploração entre capital/trabalho, mas também pela dominação e exclusão.

A ideologia capitalista, segundo Sposati (2006) estabelece que o homem só possui sua identidade reconhecida quando se faz trabalhador aos olhos do capital, portando, aqueles que não se estabelecem dentro mercado formal no mundo do trabalho perdem sua visibilidade.

O trabalho é um dos pontos críticos da mentira. Transformando em virtude para a riqueza, ou para a segurança que a riqueza encerra, justifica ambas, mascara a divisão e o conflito porque escamoteia, no jogo do vir-a-ter pelo esforço e pelo trabalho. (MELLO, 1998 apud YAZBEK, 1999, p. 90).

A princípio, a assistência social se destina a esse trabalhador que se encontra invisível aos olhos do capital, “Cabe à assistência social, como mecanismo econômico e político, cuidar daqueles que aparentemente não existem para o capital” (SPOSATI, p. 14, 2006), neste sentido, a assistência social passa ser gerenciada como mecanismo de ajuda, já que o grupo com a qual se encontra não possui relação direta entre capital-trabalho. Seguidamente ao se caracterizar como mecanismo de ajuda, ou um benefício complementar ela não consegue assumir o papel de uma política no campo da reprodução social.

Neste cenário, o campo dos direitos sociais é atravessado para o das necessidades, não se trata, por exemplo, “da necessidade de alimentação, mas o grau de desnutrição apresentado. Perversamente, para obter a cota de leite, a mãe precisa deixar que o filho apresente o grau de desnutrição estabelecido como “critério do programa” (SPOSATI, p. 15, 2006). Esse requisito estabelece para a política a concepção de preencher um determinado grau de carência apresentado, recortando a perspectiva de

universal em clientes fragmentados, ou seja, é eventual, transitória, emergencial (MENEZES, p. 34, 1993).

Todas essas questões envolvidas no interior da Política da Assistência só afirmam ainda mais, um quadro de carência nas medidas de proteção social e reafirmam, segundo Fleury (p 57, 2006) “a urgência de um enquadramento das questões sociais em uma política social global, por partes das autoridades públicas”.

Para Yazbek (1999) as políticas assistenciais se estabelecem ao longo da história conforme a gestão estatal, portanto, são historicamente modificáveis. No interior das políticas sociais, a assistência social não consegue assumir o perfil de uma política pública devido às estratégias da economia capitalista brasileira, que estabelece “o assistencial como espaço marginal e compensatório de atendimento aos excluídos” (YASBEK, p, 52, 1999).

Desse modo, a assistência social vem se desenvolvendo historicamente como um mecanismo para atenuar os impactos causados pelo capitalismo. Seria ilusório acreditar que somente as políticas assistenciais irão alcançar grandes resultados. Os limites estruturais impostos pelo capitalismo como a má distribuição de renda e a falta de emprego apenas apontam que a assistência vem se sustentando como uma estratégia reguladora da ordem.

Sposati (2006) coloca que a assistência social mantém suas ações “travestidas de ajuda”, o fato do pauperismo ser visto em nossa sociedade como algo *natural e banal*, coloca os que vivem a experiência da pobreza em uma situação de extrema exclusão, “difícilmente se reconhece no catador de lixo, o recolhedor de sucata, a criança que dorme ao relento como portador de direitos sociais”. Mais do que isso, eles passam a ser invisíveis aos olhos do capital. Marcados por um conjunto de carências, conforme Yazbek (1999) os que recorrem à assistência social buscam, na maioria das vezes, serviços sociais públicos como alternativa para sobreviver das barbáries alicerçadas pelo capitalismo.

Considerações Finais

A explanação aqui desenvolvida buscou desvelar quais são as contradições, desafios e avanços que a Política da Assistência Social vem demonstrando na atualidade.

Vislumbramos que a Política da Assistência Social sofre um profundo paradoxo, de lado temos a Constituição Federal, que reconhece a assistência como uma política pública não contributiva, porém de outro temos o nebuloso cenário do Neoliberalismo, que não permite a sua expansão e põe a assistência social ao patamar de manutenção da ordem, já que a seletividade que esta política vem promovendo vai aos poucos se sobrepondo a universalidade. Como nos lembra Rachelis (p. 174, 1998) “o vergonhoso corte de renda familiar de um quarto do salário mínimo”.

Do ponto de vista teórico constatamos que a assistência social ainda mantém suas ações focalizadas na pobreza, prova disso são os chamados *mínimos sociais*, que prove de forma maquiada, uma garantia mínima para uma vida mínima, contraditoriamente a assistência Social deve exercer uma função democratizadora e universalizante no campo da seguridade social.

Ao longo do processo investigativo, evidenciamos que a assistência social ainda não demarcou qual é a sua verdadeira função. Questão relevante para este debate é analisar se o atual padrão de seguridade social é suficiente? Ficou evidente que não existe uma articulação entre as demais políticas, como a do trabalho, habitação e educação entre outras.

Ademais, a complexa e contraditória relação ente assistência social e capitalismo é o que demarca a sua má-formação, todos os desafios e contradições que esta política vem enfrentando não é um problema que começa na assistência e termina na assistência, o seu grande adversário é o sistema capitalista que impede de todas as formas a sua expansão e demarca na subjetividade que investir em políticas públicas será um gasto sem retorno.

Para finalizar o presente trabalho assim como Yolanda Guerra (2010) também destacamos que só se pode falar de direitos e condições de igualdade sem perder as diferenças em numa outra sociabilidade, há de se ter claro que a luta pela qual nós estamos inseridos não se resolve na esfera do capitalismo.

Referências bibliográficas

BEHRING, Elaine. BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. Lei 8742, de 8 de Dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Brasília, 1993.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social/PNAS**. Brasília, novembro de 2004.

FORTI, Valéria; GUERRA, Yolanda. (Org). **Ética e Direitos: Ensaio Críticos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

MENEZES, Maria Thereza Cândido Gomes. **Em busca de Teoria: Políticas de Assistência Pública**. São Paulo: Rio de Janeiro: Cortez, 1993

MOTA, Ana Elizabete (Org). **O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. São Paulo: Cortez, 2010.

NETTO, José P. **Anais da II Conferência Nacional de Assistência Social**. 1997.

Parâmetros para atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social. Brasília: CFESS, 2013.

PEREIRA, Luiz. **A CRISE DA AMÉRICA LATINA: CONSENSO DE WASHINGTON OU CRISE FISCAL?**. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1991/91-acriseamericalatina.pdf>> Acesso em: 29 de maio de 2016

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2010.

RAICHELIS, Raquel. **Democratizar a Gestão das Políticas Sociais – Um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil**. Política Social disponível em <http://www.sbfa.org.br/fnepas/pdf/servico_social_saude/texto1-4.pdf> Acesso em 16 de Março de 2016.

RAICHELIS, Raquel. **Proteção Social e Trabalho do Assistente Social: tendências e disputas na conjuntura de crise mundial**. Serviço Social e Sociedade. 2013, n. 116, pp. 609-635.

SCHONS, Selma Maria. **Assistência Social entre a ordem e a “des-ordem”: mistificação dos direitos sociais e cidadania**. São Paulo: Cortez, 2015.

SIMIONATTO, Ivete. **Crise, Reforma do Estado e políticas Públicas**. Disponível em: <<http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=106>> Acesso em 16 de Março de 2016.

SPOSATI, Aldaiza; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sonia Maria Teixeira. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 2006.

YASBEK, Maria Carmelita. **Classes Subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1999.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Globalização, Precarização das Relações de Trabalho e Seguridade Social**. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, nº. 56. p.50-59, mar, 1998.