

# A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO MECANISMO DE ENFRENTAMENTO ÀS CONTRADIÇÕES POSTAS NA SOCIEDADE BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA

Simone Bezerra Silva<sup>1</sup>

Elyssa Lima da Silva<sup>2</sup>

Maria Tayná Maia Martins<sup>3</sup>

Maria Alcina T. Lins<sup>4</sup>

Serviço Social



ISSN IMPRESSO 2317-1693

ISSN ELETRÔNICO 2316-672X

## RESUMO

O presente artigo tem como objetivo promover uma análise crítica da política de assistência social no Brasil, e de como a mesma se efetiva como direito constitucional diante do projeto neoliberal e seus limites, a partir do disposto na Constituição Federal de 1988 – CF/88 na Lei Orgânica da Assistência Social de 1993 – LOAS/93, na Política de Assistência Social – PNAS/2004, e de como esta passa a ser mecanismo necessário para manutenção da reprodução social da classe trabalhadora, nesta sociedade capitalista. O objetivo deste artigo consiste em entender a funcionalidade da política de assistência social, em um país de industrialização tardia e conseqüentemente de seguridade social tardia.

## PALAVRAS-CHAVE

Assistência Social. Questão Social. Sociedade Capitalista.

## ABSTRACT

This article aims to promote a critical analysis of social welfare policy in Brazil, and how it is effective as a constitutional right in front of the neoliberal project and its limits, from the provisions of the 1988 Federal Constitution - CF/88 in Organic Social assistance Act of 1993 - LOAS/93, the social Assistance Policy - PNAS/2004, and how it becomes necessary mechanism for maintaining social reproduction of the working class in this capitalist society. The purpose of this article is to understand the functionality of the social assistance policy, in a country of late industrialization and consequently delayed social security.

## KEYWORDS

Social Assistance. Social Issue. Capitalist Society.

## 1 APRESENTAÇÃO

Para compreendermos a centralidade da Política de Assistência Social na atual conjuntura da seguridade social brasileira, é preciso fazer uma breve análise da sociedade capitalista, na busca pelos fundamentos deste modo de sociabilidade, procurando desvelar suas principais características e contradições, como também seus desdobramentos, principalmente, no que se refere à desigualdade social entre as classes sociais fundamentais.

Ao evidenciar as principais características do modo de produção capitalista, na busca pela compreensão das raízes da questão social e suas possíveis respostas, as políticas sociais, idealizadas e organizadas no âmbito do Estado, serão abordadas a partir da política de assistência social no Brasil, como resposta do Estado às expressões da questão social, originada na relação contraditória e antagônica entre capital x trabalho.

## 2 SOCIEDADE CAPITALISTA: FUNDAMENTOS CONTRADITÓRIOS

A sociedade capitalista, por essência, é um modo de produção contraditório que, ao acumular riquezas, acumula compulsoriamente desigualdade social, isto é, a sociabilidade capitalista é baseada na produção generalizada de mercadorias, com a exploração do trabalho e do homem pelo homem. Esta exploração é propiciada pela propriedade privada dos meios de produção, pertencentes à classe dominante, os burgueses, em detrimento da venda da força de trabalho da classe dominada – trabalhadores, que apartados dos meios de produção não têm outra saída para sua sobrevivência e de sua família, a não ser a venda de sua força de trabalho em troca do salário.

Desse modo, o fundamento da exploração da sociedade capitalista consiste em, ao manusear os meios de produção e a matéria-prima, transformando-a em mercadorias por meio da força de trabalho, o operário produz a riqueza social, que é expropriada pelo capitalista, pois a riqueza produzida não é apropriada socialmente. Ela é propriedade dos donos dos meios de produção, que pagam ao trabalhador o salário, tornando este a face da opressão dos capitalistas para com os trabalhadores. Nestes termos, a riqueza produzida socialmente pelo trabalhador é retida pelo capitalista, caracterizando-se, assim, como trabalho não pago, uma das formas de obtenção de lucro dos capitalistas.

A partir da terceira década do século XIX, segundo Netto (2001), a expressão “questão social”<sup>3</sup> surge para designar o alargamento do pauperismo. Nesse tempo, tornava-se claro que seria este um fenômeno novo, distinto do pauperismo das sociedades pré-capitalistas, uma vez que a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a produção de riqueza (NETTO, 2001). Assim, e anteriormente a pobreza, estava ligada a escassez e ao parco desenvolvimento das forças produtivas. A questão social, neste período, remetia diretamente aos desdobramentos sociopolíticos, pois está inserida na contradição capital x trabalho, ou seja, tem sua essência enraizada no âmbito do modo de produção capitalista.

Portanto, a questão social expressa a contradição fundamental do modo de produção capitalista: a riqueza é produzida socialmente e apropriada de forma privada. Sendo assim, a sociedade se extrema entre possuidores e os não detentores dos meios de produção. Estabelecem-se as relações sociais de contradição entre classe burguesa e classe trabalhadora. Nessa contradição é possível identificar as consequências geradas a partir da apropriação desigual da riqueza, as chamadas “expressões da questão social”, como por exemplo: a fome, o desemprego, a violência, o analfabetismo, dentre outras.

Deste modo, a classe trabalhadora, não suportando mais os níveis de exploração e de aviltamento do seu padrão de vida, externa para a sociedade e cobra desta respostas para todas as expressões das questões sociais supracitadas. Estes acontecimentos se dão na Europa, em meados do século XIX. Para Netto (2001, p. 6), estes são marcos na história de lutas da classe trabalhadora, pois:

[...] trazendo à luz o caráter antagônico dos interesses das classes sociais fundamentais, acarretou a dissolução do ideário formulado pelo utopismo [...]. Desta dissolução resultou a clareza de que a resolução efetiva o conjunto problemático designado pela expressão ‘questão social’ seria função a subversão completa da ordem burguesa, num processo do qual

---

3 As aspas servem para demarcar que o termo não é marxiano e sim criado pelo pensamento conservador. Em suas obras, Marx se utiliza da expressão “pauperismo” (NETTO, 2001)

estaria excluída qualquer colaboração de classes – uma das resultantes de 1848 foi a passagem, em nível histórico-universal, do proletariado de classe em si a classe para si (Grifos do autor).

Isto significa que, os trabalhadores percebem-se enquanto classe; classe com interesses antagônicos aos da classe burguesa, isto é, do patronato, portanto, não existe colaboração de uma classe para com a outra, mas a exploração da força de trabalho por parte dos burgueses. A partir desta percepção, os trabalhadores compreendem que, apenas mobilizados e organizados politicamente, têm a possibilidade de reivindicarem por melhores condições de vida e trabalho, chamando a atenção da sociedade e do Estado para a sua causa.

Cabe salientar que as sociedades de classe são marcadas pela regulação da vida social e econômica pelo Estado, que conforme Engels (1977, p. 191): “Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela, se distanciando cada vez mais, é o Estado”. Ou seja, com o desenvolvimento das forças produtivas, as sociedades se desenvolveram e se dividiram em classes, de forma contraditória e antagônica, daí a necessidade de uma instituição que administre estes conflitos e a toda vida social, regulados agora por um Estado que será instituído com o objetivo de conservar determinado modelo societário, pois o Estado tem como essência garantir a dominação e exploração dos que não possuem os meios de produção, e o fazem, por meio das leis, da propagação da ideologia que lhes convém. Por isto sua representatividade e compromisso são para com a classe dominante, porém, nem os burgueses, nem o Estado, podem ignorar o produto de toda esta contradição e as expressões da questão social.

Sendo assim, o Estado intervém nos conflitos de classes, intrínsecos ao Capitalismo, por meio das políticas sociais e das políticas assistencialistas, como uma de suas estratégias. Contudo, não se pode perder de vista que as políticas sociais são frutos da luta dos trabalhadores, que ao externar a questão social e explorar o seu caráter político, exige do Estado uma resposta concreta.

Portanto, as políticas sociais são estratégias estatais de administrar as sequelas da questão social e minimizar os conflitos existentes na sociedade. Pois, segundo Netto (2009, p. 31), “a funcionalidade essencial da política social do Estado burguês no capitalismo monopolista se expressa nos processos referentes à preservação e ao controle da força de trabalho”, uma vez que, estas amenizam a situação vivida pela classe trabalhadora. Mesmo que de forma precária e focalizada, o Estado dá respostas, e o faz como estratégia de manter a força de trabalho viva e para que esta não se revolte, colocando, assim, o Capitalismo em xeque. Articulados desta forma, questão social, Estado e política social, estão em condições de promover o consenso para o controle da classe trabalhadora, mantendo intocada a lógica capitalista do lucro e da exploração.

### 3 APONTAMENTOS HISTÓRICOS SOBRE A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Na década de 1930 o Brasil viu brotar no seio da sociedade o resultado do processo da industrialização tardia, as expressões da questão social, com o desenvolvimento do País, a consolidação do capitalismo, e o êxodo da população rural para os grandes centros urbanos em busca de trabalho. A questão social e a assistência social são historicamente marcadas pela sociedade capitalista, que nesse período histórico brasileiro configura-se como assistencialismo, pois se tratava da resposta dada pela igreja católica às demandas sociais.

O Estado brasileiro irá tratar tal questão como problema de polícia, agindo com repressão a qualquer movimento de revolta ou organização política da classe trabalhadora, se apropriando de práticas assistencialistas, sem remeter o indivíduo à totalidade social, tratando este e seus problemas sociais de forma individualizada enquadrando-os ao sistema, negando todas as condicionalidades sociais que o levaram a tal situação.

A legislação social é complementada por instituições assistenciais, a partir da década de 1940, como forma de minimizar as expressões da questão social que se apresentam como: “condições de moradia, trabalho, acidentes, insuficiência alimentar, desagregação familiar, abandono e mortalidade infantil, doenças etc.” (IAMAMOTO, 2012, p. 251). Esta realidade reflete o desenvolvimento capitalista no Brasil, pois o capitalismo para se reproduzir, reproduz, concomitantemente, miséria.

Sendo assim, surgem as primeiras instituições assistenciais no Brasil: a Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942. Neste mesmo ano, também, é instituído o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). Em 1946 foi criado o Serviço Social da Indústria (SESI) e, ainda em 1946, foi instituída a Fundação Leão XIII.

Segundo Sposati (2003), nos anos 1950 o Brasil estava vivendo o chamado “desenvolvimentismo”, por meio de um processo de modernização acelerada promovido por Juscelino Kubitschek, com a proposta de um Estado que fosse capaz de acionar reformas e políticas para tal desenvolvimento. Desta forma, partindo da ideia de que a partir do desenvolvimento industrial e econômico do país seriam geradas melhorias, também, para o campo social e político.

O período dos anos 1960 associa a proteção social à repressão, em uma fase da política brasileira de profunda restrição das liberdades individuais, perante a ditadura militar, esse período foi marcado pelo crescimento das desigualdades sociais, restrição política e econômica, e o agravamento da questão social.

Segundo Sposati (2003), no final da década de 1970 além da agudização da crise estrutural do capital<sup>4</sup> e do discurso de um Governo distributivo, houve uma massa de luta de classes e o posicionamento da classe trabalhadora contra a pobreza, o desemprego e a violência que, organizados, exploram o caráter político da questão social. É nessa conjuntura que o Estado se volta na tentativa de mediar tais conflitos, que parecem ser cada vez maiores. Como resposta, haverá o discurso de ampliação das políticas sociais, mas não repassados como forma de direitos, mas como forma assistencialista, para que a população pobre seja contida em sua condição de explorada, aceitando o discurso de haver avanços para sua classe.

A autocracia burguesa começa a perder força, e os movimentos sociais em busca da redemocratização do País, ampliação dos direitos e da cidadania, se unem e se organizam, ganhando força para serem protagonistas da proposta da redemocratização do País e influenciando na elaboração da Constituição Federal de 1988, CF/1988, que ficou conhecida como a “Constituição Cidadã”, fazendo menção às conquistas sociais. Dentre elas: a assistência social como direito social, ou seja, direito do cidadão<sup>5</sup> e dever do Estado. Portanto, a assistência social desde então se torna política pública:

Política pública significa, portanto, ação coletiva que tem por função concretizar direitos sociais demandados pela sociedade e - previstos nas leis. Ou, em outros termos, os direitos declarados e garantidos nas leis só têm aplicabilidade por meio de políticas públicas correspondentes, as quais, por sua vez, operacionalizam-se mediante programas, projetos e serviços. Por conseguinte, não tem sentido falar de desarticulação entre direito e política se nos guiarmos por essa perspectiva. (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 7).

---

4 É importante salientar que na realidade da conjuntura internacional, o capitalismo vivenciava nessa década o que Mészáros (2009) definiu como crise estrutural do capital. O autor compreende que esta crise possui quatro elementos que a distinguem das crises precedentes: o caráter não restrito a uma determinada esfera da economia; a amplitude global de abrangência; o caráter não dramático da queda na produção, mas determinado por um crescimento débil e rastejante; e a continuidade/extensão de seu tempo. A síntese desses quatro aspectos compõe o quadro do colapso estrutural que atinge o capital e que se manifesta para além da esfera financeira, com consequências para a humanidade em diversas esferas da sociabilidade (BARROS, 2013). De acordo com Paniago (2007), no contexto de crise estrutural, ficam esgotadas as condições civilizatórias do capital. Perante as necessidades de aliviar os efeitos da crise estrutural e de forma a reacomodar suas contradições iminentes, o capital utiliza combinações estratégicas que tomam o aumento das contradições do capital não somente uma consequência inevitável, mas uma alternativa fundamental e inexorável para deslocar os seus limites para mais adiante. Cabe salientar que as repercussões da crise estrutural e das estratégias para saída desta, serão registradas no âmbito brasileiro, principalmente a partir do anos 1990, como será abordado posteriormente.

5 Na “sociabilidade burguesa”, o indivíduo é reduzido à mísera abstração de cidadão e, o gênero humano, à não menos pobre «soberania imaginária», «generalidade irreal» (Marx, 1969, p. 26-27; Marx, 1956, p. 354-355) do Estado “político” (MARX APUD NETTO; BEHRING, 2007, p. 3).

Sendo assim, Bresser Pereira (2010), apresenta e conceitua política pública em uma perspectiva conservadora, na direção de reforma do Estado como estratégia de alcançar a justiça social, porém, conforme o embasamento teórico apresentado, esta não é a função social da política pública em uma sociedade de classes, mas de administrar as desigualdades sociais, mantendo intocada a lógica da exploração.

Portanto, a década de 1980 foi para os brasileiros uma década de grandes conquistas, pois os trabalhadores mobilizados e organizados em movimentos sociais e estudantis se uniram na luta pela redemocratização do País. Esse processo de luta em busca da restauração da democracia e do Estado de direito, possibilitou e influenciou a Constituição de 1988, que entre as muitas conquistas, trouxe a assistência social como direito social e partícipe da seguridade social, juntamente com a saúde e a previdência social, sendo que a saúde tem um caráter universal; já a previdência social é um direito contributivo, que contraditoriamente, embora seja um direito social, é destinado apenas àqueles que contribuem mensalmente; e a assistência social, um direito não contributivo destinado a quem dela necessite, ou seja, é o momento em que a assistência social, teoricamente, deixa de ser caridade e assume o formato de direito social.

#### **4 AS CONTRADIÇÕES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA**

Em contrapartida a estas conquistas, na década de 1990 no Brasil, iniciou-se um novo projeto político, o neoliberalismo, que já havia sido adotado por alguns países na década de 1970, como saída para a crise de superprodução e o esgotamento do modelo de produção fordista<sup>6</sup>, refletindo-se na economia, na produção e na sociedade brasileira. A partir da década de 1970 no cenário mundial, vão se apresentando cada vez mais medidas políticas, econômicas e sociais, como estratégias de tirar o capitalismo da crise e criar as condições necessárias para a recuperação da lucratividade.

Para os capitalistas essa resposta será dada por meio da intensificação da exploração dos trabalhadores, reduções salariais, dentre outros. Já para o Estado, esse se fará por meio de redefinições estatais, para assim dar espaço ao novo modelo político. Desse modo, o país vive um retrocesso político, pois o neoliberalismo<sup>7</sup> significou o con-

6 “Esse padrão produtivo estruturou-se com base no trabalho parcelar e fragmentado, na decomposição das tarefas, que reduzia a ação operária a um conjunto repetitivo de atividades [...] Esse processo produtivo caracterizou-se, portanto, pela mescla da produção em série fordista com o cronômetro taylorista, além da vigência de uma separação nítida entre elaboração e execução. Para o capital, tratava-se de apropriar-se do *savoir-faire* do trabalho, ‘suprimindo’ a dimensão intelectual do trabalho operário, que era transferida para as esferas da gerência científica. A atividade do trabalho reduzia-se a uma ação mecânica e repetitiva” (ANTUNES, 2002, p. 37).

7 Neste sentido, qualquer balanço atual do neoliberalismo só pode ser provisório. Este é um movimento ainda inacabado. Por enquanto, porém, é possível dar um veredicto acerca de sua atuação durante quase 15 anos nos países mais ricos do mundo, a única área onde seus frutos parecem, podemos dizer assim, maduros. Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguiu nenhuma revitalização

junto de ações por parte do Estado que marcam as privatizações dos serviços públicos das instituições estatais, o recuo do Estado frente às políticas sociais, transferindo estes serviços para o setor privado e, precarizando ainda mais as mesmas políticas sociais, que ficaram sob a sua responsabilidade, por meio de um investimento cada vez menor nestes setores, em que na lógica neoliberal é preciso desregular e privatizar.

Para que seja possível a economia crescer, no Brasil, a adoção do modelo neoliberal se iniciou no Governo Fernando Collor de Melo, e continuou com o governo de Fernando Henrique Cardoso, que foram marcados pela reforma do Estado<sup>8</sup>.

Para que o objetivo do Estado Mínimo para as políticas sociais fossem alcançados, foi necessário privatizar, publicizar e terceirizar, por meio de desregulamentação. Desregulamentação ou flexibilização do trabalho e das relações de trabalho e dos mercados, definindo assim o tamanho do Estado, ou seja, transferir para a sociedade civil<sup>9</sup>, as políticas sociais antes públicas. Na medida em que todas estas reformas tomam forma, o papel do Estado se redefine de provedor de políticas sociais e públicas, para regulador do mercado de políticas sociais, garantindo o acesso ao direito do consumidor para quem pode pagar, ou a assistência social para quem dela necessitar. De acordo com Behring (2008, p. 177):

Fernando Henrique Cardoso reitera os argumentos de que a crise brasileira da última década foi uma crise do Estado, que se desviou de suas funções básicas, do que decorre a deterioração dos serviços públicos, mais o agravamento da crise fiscal e da inflação. Trata-se, para ele, de fortalecer a ação reguladora do Estado numa economia de mercado, especialmente os serviços básicos e de cunho social.

Isto significa que, para Fernando Henrique Cardoso (FHC), a crise estrutural do capital é uma crise do Estado, que ao assumir o papel de ofertante das políticas sociais nas décadas anteriores, mesmo que de forma não a contento dos trabalhadores, torna-se inviável. Então, para ele e o seu governo, a saída para o agravo fiscal e a inflação

---

básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores originalmente jamais sonharam, disseminando a simples ideia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas (ANDERSON, 1995, p. 22-23).

8 A reforma do Estado tem, ainda, o sentido de “[...] liberar, desimpedir e desregular a acumulação do capital, retirando a legitimação sistêmica e o controle social da ‘lógica democrática’ e passando para a lógica do mercado” (MONTAÑO, 2002, p. 29).

9 A sociedade civil abrange todo o intercâmbio material dos indivíduos, no interior de uma determinada fase do desenvolvimento das forças produtivas. (TONET, [s.d.], p. 2).

é o fortalecimento para economia de mercado e a reforma do Estado, determinando um Estado regulador das políticas sociais e não mais ofertante.

Cabe salientar que no governo de Fernando Henrique Cardoso são idealizados e implantados os programas de transferência de renda para a população pobre, isto é, programas assistencialistas que foram criados com o intuito de minimizar a extrema pobreza em um corte neoliberal, como o Programa Comunidade Solidária.

De acordo com a sistematização do Programa Comunidade Solidária (PCS), o qual se propôs a erradicação da pobreza e fim ao assistencialismo. Ou seja, o propósito deste programa era, “[...] evitar a pulverização de recursos, submeter à assistência financeira a critérios transparentes de aplicação e priorizar os bolsões de miséria e os grupos marginalizados da população” (PCS, [s.d], p. 1). Isto é, o PSC foi elaborado de forma em que seriam avaliadas as condições de vida da população, com o intuito de identificar os mais necessitados e com maior concentração de miséria.

Dessa forma, os programas assistencialistas de transferência de renda têm como propósito ser estratégia de enfrentamento da pobreza, tendo como eixo central o repasse monetário às famílias, articulada a possibilidade de acesso e inserção aos demais serviços sociais nas áreas de educação, saúde e trabalho, na perspectiva da autonomização das famílias beneficiárias.

Assim, foram criados os programas de transferência de renda com o intuito de minimizar a extrema pobreza; estratégia adotada pelo Estado para garantir seu papel no sistema de proteção social do País. Porém, em uma perspectiva crítica, entendemos que estas são formas assistencialistas de uma política compensatória, focalizada, fragmentada e seletiva.

Em meio a todos estes redimensionamentos políticos, a assistência social terá um grande avanço de assistencialismo para política pública, pelo menos formalmente. Isto é, uma grande mudança no campo da proteção social brasileira, exigindo alterações na composição da própria assistência social, tentando romper com os vínculos conservadores que se baseavam na filantropia, caridade, assumindo agora um discurso de direito direcionado a quem dela necessitar. Com o neoliberalismo, transformando os direitos sociais, conforme Mota; Maranhão; Sitcovsky (2010 APUD MOTA, p. 184):

[...] um paradoxo: somente com a constituição de 1988 a sociedade brasileira teve, em tese, as suas necessidades de proteção reconhecidas pelo Estado através da instituição de um sistema público de proteção social (integrado pelas políticas de saúde, previdência e assistência social); contudo, mal foram regulamentadas, essas políticas passaram a

ser objeto de uma ofensiva perversa e conservadora, materializada em propostas e iniciativas de contra-reformas restritivas de direitos, serviços e benefícios.

Ou seja, o retrocesso das políticas sociais que tiveram início na década de 1990, inviabiliza a efetividade da seguridade social, conforme descrito na Carta Magna. A política neoliberal vem na contramão desta efetividade, pois precariza os serviços públicos, repassa ao setor privado ou os transfere para o terceiro setor e o Estado passa de ofertante destes serviços a regulador.

É inegável o avanço social que significa a assistência social, tornada um direito constitucional no Brasil e, mais adiante, ser criada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)<sup>10</sup> de 1993, a qual estabelece os princípios e diretrizes de efetivação como direito social. Porém, não podemos perder de vista a década da promulgação da Lei, 1990, submetendo-a aos cortes de perfis de renda. Para Mota; Maranhão; Sitcovsky (2010, p. 186): “revelou uma acentuada tendência à focalização, seletividade e fragmentação, comprometendo o princípio da universalidade, continuidade e sistematicidade das ações”, ou seja, dentre os que necessitam da assistência social, deve-se atender aos mais necessitados, assim, de forma focalizada, respondendo apenas ao aparente e imediato, administrando e gerindo a pobreza.

A Seguridade Social atravessa o século XXI, com algumas escoriações sofridas pelo projeto neoliberal, principalmente saúde e previdência. Estas duas políticas são rentáveis ao Capitalismo, portanto, quem pode por elas pagar, o faz no mercado; as compra em forma de mercadorias. O neoliberalismo e a reestruturação produtiva<sup>11</sup>, por sua vez, agravam as expressões da questão social, restando aos desvalidos financeiramente, a assistência social, que nas palavras de Mota (2010, p. 133-134):

[...] as políticas sociais que integram a seguridade social brasileira longe de formarem um amplo e articulado

10 Corroborando tais diretrizes, em 1993 foi promulgada a LOAS (Lei 8.742/93) que regulamentou os artigos 203 e 204 da CF88, reafirmando a concepção de Assistência social como política pública universal e de gestão participativa. Com a finalidade de efetivar tais concepções, foi aprovada em 2004 a Resolução n.º 145/04 (Conselho Nacional de Assistência Social, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Secretaria Nacional de Assistência Social), que versa sobre a implantação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a qual foi construída a partir de discussões realizadas em todos os Estados brasileiros por meio de fóruns e conferências. A PNAS institui, como forma de materializar o conteúdo da LOAS, o Sistema Único da Assistência Social (SUAS), que “constitui-se na regulação e organização em todo território nacional das ações socioassistenciais”, logo, representando ao menos a mínima garantia de direitos básicos para a população que necessita de mínimos sociais.

11 A reestruturação produtiva não deve ser entendida apenas como um processo de reestruturação econômica e tecnológica do capital, nestes termos não seria possível apreender o verdadeiro sentido da acumulação capitalista, que é a reprodução da totalidade da vida social (OLIVEIRA, 2011, p. 134-135).

mecanismo de proteção, adquiriram a perversa posição de conformarem uma unidade contraditória: enquanto avançam a mercantilização e privatização das políticas de saúde e previdência, restringindo o acesso e os benefícios que lhe são próprios, a assistência social se amplia, na condição de política não contributiva, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil.

Isto é, com o agravamento da questão social, a assistência social, no discurso hegemônico, será a via de condução da diminuição das desigualdades sociais, ou seja, fetiche supracitado. Ao passo que a política de assistência social não vai ao cerne da questão, a produção social de riquezas e a apropriação privada, tornando-se esta alavanca propulsora das mazelas sociais. A assistência social, atendendo ao aparente, de forma precária e seletiva, não promoverá a justiça social, além de, no cenário nacional, e atual, isto é, século XXI, ter assumido o papel central na seguridade social brasileira.

Ainda segundo Mota (2010), a história da seguridade social brasileira é validada pela luta da classe trabalhadora em busca de melhores condições de vida e trabalho, mas também pelo caráter de promoção do consenso pela classe dominante, ou seja, por meio das políticas sociais, o Estado e a burguesia promovem a ideologia de direitos adquiridos, porém, na maioria das vezes, este direito é um direito formal, ele existe na lei, e/ou em uma sistematização de política pública, mas, na prática, principalmente em tempos neoliberais, são direitos quase que inacessíveis, se levarmos em consideração todas as condicionalidades para corte de tais direitos, reforçando a lógica privada, pois, Segundo Mota (2010, p.137):

[...] de um lado, o mercado passa a ser uma mediação explícita; de outro, a expansão da assistência recoloca duas novas questões: o retrocesso no campo dos direitos já consolidados na esfera da saúde e da previdência e a relação entre trabalho e Assistência Social em tempos de desemprego e precarização do trabalho.

Isto significa que a reestruturação produtiva, com a flexibilização dos direitos e contratos trabalhistas, combinados ao neoliberalismo e a globalização, promoveram a precarização dos vínculos trabalhistas e dos postos de trabalho. Sendo assim, os trabalhadores são levados a serem usuários da assistência social, pois com a situação trabalhista já citada, estes não terão como custear os serviços sociais privados, como é o caso da saúde e previdência, tornando-se assim usuário da assistência social.

O fato de se tornar usuário da assistência social não é um desabono, porque este é um direito constitucional direcionado aos que dela precisarem, por situação de vulnera-

bilidade e/ou risco social, limitação temporária ou permanente nas várias fases da vida. O que não pode se perder de vista, ainda segundo Mota (2010), é o fato de que a ampliação da assistência social escamoteia a falta de emprego, algo que, no interior da sociedade capitalista, é rigorosamente necessária para a sobrevivência dos trabalhadores.

Desde meados da década de 1990 que o Brasil havia adotado programas de transferência de renda, contudo, a ampliação de tais programas e sua unificação ocorreu a partir de 2003, no governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, se integrando ao sistema de assistência social. Por sua vez, na continuidade do Partido dos Trabalhadores (PT) à frente do poder executivo, Dilma Rousseff lançou, em 2011, o programa Brasil Sem Miséria, dando continuidade à estratégia de ampliação das políticas de combate a extrema pobreza, entretanto, sem efetuar mudanças estruturais. Menezes e Santarelli (2013, p. 5) esclarecem:

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a partir de 2003, reverteu a tendência conservadora que então persistia com a estratégia do 'Fome Zero', ao mesmo tempo em que desencadeou um processo de reorganização e ampliação institucional, visando a garantir direitos sociais por meio do estímulo a formas mais equitativas de geração de renda com base, principalmente, no fortalecimento da agricultura familiar e na criação do Programa 'Bolsa Família', enquanto instrumento de transferência condicionada de renda a famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza. Em junho de 2011, o governo brasileiro, agora tendo à frente a Presidenta Dilma Rousseff, lançou o Plano 'Brasil sem Miséria', com o objetivo ambicioso de erradicar a extrema pobreza no Brasil até 2014.

Assim, a unificação destes programas foi uma estratégia adotada inicialmente pelo governo "Lula" para minimizar a extrema pobreza, dando continuidade aos processos iniciados pelos seus antecessores. Sendo assim, as políticas assistenciais nos anos 2000 giram em torno dos programas de transferência de renda para famílias pobres, principalmente, após a criação do Programa Bolsa Família, em 2003. Esse processo reforça a Constituição de 1988, no plano da política, pelos processos de descentralização e participação, pela construção de um sistema de proteção, pelo menos formalmente, de caráter público e universal.

Na década de 2000, mudanças significativas inauguram um novo ciclo da assistência social, em um movimento que inicia timidamente no Governo Fernando Henrique Cardoso e no Governo Lula se expande, mas ao mesmo tempo redireciona alguns processos anteriores (VAITSMAN; RIEVERES; FARIAS, 2009, [s.p.]).

Isto é, o governo Lula, na sua faceta de amenizar a miséria e a extrema pobreza, sem atrapalhar a concentração da riqueza dos capitalistas, embora os programas de transferência de renda tenham se constituído como auge deste governo do ponto de vista das políticas sociais, certamente com forte peso no processo eleitoral de 2006, que o reelegeu presidente para um segundo mandato, e conseqüentemente, pesou fortemente para a eleição da atual presidente Dilma Rousseff, eleita com o apoio de Luís Inácio Lula da Silva. Estes programas são parte da política de assistência social, mas não constituem a totalidade dessas, que inclui, também, outros benefícios e serviços. De acordo com Behring e Boschetti (2011, p. 161):

Os direitos mantidos pela seguridade social se orientam, sobretudo, pela seletividade e privatização, em detrimento da universalidade e estatização. As reformas de previdência de 1988 e 2003 introduzem critérios que focalizam ainda mais os direitos na população contribuinte, restringiram direitos, reduziram o valor dos benefícios, limitaram alguns benefícios como o salário-família e o auxílio-reclusão (condicionados a critérios de renda).

Então, analisando a realidade da sociedade brasileira, pode-se observar que o novo assistencialismo, por meio dos programas de transferência de renda, é uma forma que o Estado encontrou para minimizar os efeitos decorrentes da contradição Capital x Trabalho da sociedade, porém, efetiva-se de forma limitada, focalista e fragilizada. Isto é, o foco em critérios para quem dela necessita, e dentre estes, seleciona por grupos de indivíduos: idosos, crianças, pessoas com deficiência etc., não atende aos usuários da assistência social em suas dimensões: culturais, econômicas e políticas.

Dessa forma, configura-se a política de assistência social do século XXI, como principal eixo de enfrentamento das desigualdades sociais, segundo a ideologia hegemônica burguesa, e como forma de compensar seus usuários pela precarização e falta dos postos de trabalho. O carro chefe desta política na atual conjuntura será os programas de transferência de renda com a roupagem de redistribuição de renda. Entre os diversos programas da assistência social os que ideologicamente respondem a esta inclusão rentista são o Programa da Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF).

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. O Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria, que tem como foco de atuação os milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 77 mensais e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos. O Bolsa Família possui três eixos principais: a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam

o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. (BRASIL, 2014, [on-line])

O formato do PBF, segundo seu próprio Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), é direcionado aos desvalidos financeiramente, dado o valor da renda *per capita*<sup>12</sup>. Óbvio que para uma família com renda mensal inferior a setenta e sete reais mensais, um programa de transferência de renda garantirá, pelo menos, acesso à alimentação básica, aliviando sim a extrema pobreza. Porém, ao condicionar as famílias a manterem seus filhos na escola e com a vacinação em dia, não garantem a promoção das famílias de acesso às políticas públicas de qualidade, pois tanto as políticas de saúde quanto de educação, também, sofrem as consequências do neoliberalismo.

Já o BPC é um direito constitucional previsto na Constituição Federal de 1988 e legislado pela LOAS de 1993:

O BPC é um benefício da Política de Assistência Social, que integra a Proteção Social Básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e para acessá-lo não é necessário ter contribuído com a Previdência Social. É um benefício individual, não vitalício e intransferível, que assegura a transferência mensal de 1 (um) salário mínimo ao idoso, com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, [...]. A renda mensal familiar per capita deve ser inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimovigente. (Brasil, [s.d.], on-line).

Portanto, os programas assistencialistas partem da ideologia dominante, de se promover o acesso aos mínimos sociais, preconizados pela CF/1988, LOAS/1993 e PNAS/2004 que, para Mota: “Instala-se uma fase na qual a Assistência Social, mais do que uma política de proteção social, se constitui num mito social” (2010, p. 141), isto é, a propagação da superação das desigualdades sociais, por meio desta política, que materialmente só resolve o aparente e o imediato.

Fica claro que, para estas famílias e/ou indivíduos, postas as condições de sobrevivência na sociedade capitalista, os programas assistencialistas, ou seja, políticas compensatórias, em muitos dos casos, tornam-se a única renda mensal familiar, promovendo, assim, mesmo que de forma insatisfatória, o acesso a alimentação, podendo ser considerado estes, os mínimos sociais necessários (CF, 1988). Mas daí a se superar todas as desigualdades e expressões da questão social, realmente concorda-se com Mota (2010) de que esta falácia trata-se de um mito social, pois sem a superação desta sociedade, baseada na exploração do trabalho do homem pelo homem, não

12 Renda per capita, segundo Brasil, ([s.d.] on-line): “O valor total dos rendimentos, chamado de renda bruta familiar, deve ser dividido pelo número dos integrantes da família”

haverá promoção da igualdade social, pois esta desigualdade é produzida nas relações estabelecidas para a produção social de riquezas. Portanto, a igualdade social só será alcançada a partir da relação de uma produção e apropriação igual de riquezas, entre todos os membros da sociedade em idade e aptidão física para o trabalho.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dadas as relações do trabalho explorado, estabelecidos no modo de produção capitalista, entre os detentores dos meios de produção e os detentores da força de trabalho, estão postas as condições das desigualdades sociais, intrínsecas ao mesmo, ou seja, às relações desiguais de produção espraiam nas expressões da questão social, vividas pela classe trabalhadora que, na contemporaneidade, tem na assistência social brasileira e em seus programas de transferência de renda, uma possibilidade de sobrevivência, mas estes não são acessados por todos que deles necessitam – conforme preconizada na CF/1988, na LOAS e na PNAS: a assistência social é dever do Estado, e direito direcionado para quem dela necessite – dados os cortes de perfis, uma forma de sobrevivência.

Sendo assim, a política de Assistência Social garantida formalmente na CF/88, assim como todos os outros direitos sociais que foram expandidos, são resultados das lutas da classe trabalhadora. Isto é inegável, como também é o retrocesso social frente às políticas sociais, vivido no Brasil, a partir da década de 1990, com a adoção da política neoliberal, com as privatizações, terceirizações, a transferência para a sociedade civil das responsabilidades frente às políticas sociais e à precarização das que ficaram sob a responsabilidade do Estado.

No século XXI a política de Assistência Social assume centralidade da seguridade social, ainda sob a égide do neoliberalismo, mas com a roupagem de um Estado “preocupado” com a questão social escamoteando, assim, o agravamento desta e de suas expressões, principalmente, com o aumento do desemprego. Isto, em grande medida, explica a ampliação da assistência social, inclusa em uma seguridade social, onde a previdência social é para quem contribui, ou seja, quem está empregado formalmente, a assistência social no formato atual, tendo como carro chefe os programas assistencialistas, que tanto mascara a diminuição dos postos de trabalho formais, como também o aprofundamento das desigualdades sociais da contemporaneidade, sem falar na apropriação destas por parte do Estado, para evitar a revolução social e o fim da sociedade capitalista.

Sendo assim, conclui-se que a política de assistência social é um dos mecanismos necessários para manutenção da reprodução social da classe trabalhadora, em uma sociedade de classe como a nossa, que promove a diminuição das desigualdades sociais, mas não a sua erradicação, nem a emancipação humana. Isto é, o acesso aos direitos que são garantidos formalmente, promove a emancipação política, sociedade justa e igualitária, só com a superação do capitalismo e da exploração do trabalho do homem pelo homem.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E., GENTILLI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p.9-23.

ANTUNES, Ricardo. As novas formas de acumulação de capital e as formas contemporâneas do estranhamento (Alienação). **Caderno CRH**, Salvador, n.37, jul/dez. 2002. p.23-45.

BARROS, Albani. Ciência, Crise do Capital e sua Substância Destrutiva. In ALCÂNTARA, Maria Norma; PIMENTEL, Edlene; SOUZA, Reivan (Org.). **Em defesa do pensamento crítico**. Maceió: Edufal, 2013.

BEHRING, Elaine Rosset. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, v.50, n.1, São Paulo, jan/mar. 2010. ISSN 2178-938X. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902010000100009>>. Acesso em: set. 2014.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine. **Política social**: fundamentos e história. V.1, 9.ed. São Paulo: Cortez, 2011. 213p.

BRASIL. **Orientações técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, 2006.

BRASIL. **Benefício de Prestação Continuada (BPC)**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/bpc>>. Acesso em: 21 set. 2014.

BRASIL. **Bolsa Família**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. 2014. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 21 set. 2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, Departamento cultural. **Comunidade Solidária**. Disponível: <<http://dc.itamaraty.gov.br/imagens-e-textos/revista1-mat3.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2014.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2012.

LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – LOAS, Lei nº 8.742, aprovada a partir da Constituição Federal, em 7 de dezembro de 1993, disposta pela organização de assistência social decretada pelo Congresso Nacional, Resolução nº 269 de 13 de dezembro de 2006, **Diário Oficial da União**, 26 de dezembro de 2006.

MENEZES, Francisco; SANTARELLI, Mariana. **Da estratégia fome zero ao Plano Brasil Sem Miséria: elementos da seguridade social no Brasil**. 2013. Disponível em: <<http://www.ibase.br/pt/wp-content/uploads/2013/02/proj-fomezero.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2014.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

MOTA, Ana Elizabeth (Org.). **O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NETTO, José Paulo. Cinco Notas a Propósito da “Questão Social”. **Temporalis**, n. 3, Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, 2001.

NETTO, José Paulo; BEHRING, Elaine. A Emancipação Política e a defesa de direitos. **Revista Serv.Soc.Soc.**, São Paulo: Cortez, junho de 2007.

PANIAGO, Cristina. **Mészáros e a incontrolabilidade do capital**. Maceió: Edufal, 2007.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº145, de 15 de outubro de 2004, **Diário Oficial da União**, 28 de outubro de 2004.

SPOSATI, A. O. **Assistência na trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: uma questão de análise**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

TONET, IVO. **Do conceito de sociedade civil**, [on-line] p.2. Disponível em: <[http://ivotonet.xpg.uol.com.br/arquivos/do\\_conceito\\_de\\_sociedade\\_civil.pdf](http://ivotonet.xpg.uol.com.br/arquivos/do_conceito_de_sociedade_civil.pdf)>. Acesso em: 27 nov. 2014.

VAITSMAN Jeni; RIEVERES Gabriela; FARIAS Luis Otavio. Proteção social no Brasil: O que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciênc. saúde coletiva**, v.14. n.3. Rio de Janeiro maio/jun. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 21 set. 2014.

---

**Recebido em:** 22 de abril de 2015  
**Avaliado em:** 31 de agosto de 2015  
**Aceito em:** 01 de outubro de 2015

---

- 
1. Acadêmica do curso Serviço Social do Centro Universitário Tiradentes – UNIT-AL. E-mail: bezerrasimone@hotmail.com
  2. Acadêmica do curso Serviço Social do Centro Universitário Tiradentes – UNIT-AL. E-mail: elysabombom@hotmail.com
  3. Acadêmica do curso Serviço Social do Centro Universitário Tiradentes – UNIT-AL. E-mail: taynamaia.martins@gmail.com
  4. Mestra em Serviço Social pela Universidade Federal de Alagoas – UFAL. Doutoranda em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Docente no Centro Universitário Tiradentes – UNIT. E-mail: mariaalcinat@yahoo.com.br