

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E A NOVA ABORDAGEM DA ASSISTENCIALIZAÇÃO

Nascimento, Alexsandro – Assistente Social, Assistente Social da Instituição Aldeia da Criança Alegre Kinderdorf Rio, Rua Mario Santana n°.34 Lote 03 Quadra 03 Vale das Mangueiras/Belford Roxo-RJ – [Tel:\(22\)988290017](tel:(22)988290017), e-mail: alenascimentoufrj@hotmail.com.

Matoso, Marcell, Assistente Social, Estratégia Saúde da Família Município de Nilópolis/Rio de Janeiro, Mestre em Serviço Social, Rua Dr. March n230 Apt. 403 Bloco 03 - Barreto Niterói/RJ – Tel: (21) 996758925, e-mail: matoso2000@yahoo.com.br.

Maciel Crislaine, Assistente Social, Coordenadora de Projetos da Fundação Gol de Letra, Rua Almirante Alexandrino 442-Casa 04 Santa Tereza/RJ - Tel: (21) 994007082, e-mail: crislainelima@gmail.com.

Resumo

A política de assistência social que se efetivou como política pública a partir da constituição federal de 1988, constituindo o tripé da Seguridade Social em conjunto com política de saúde e de previdência social, representando um conjunto importante de conquistas da classe trabalhadora na sua luta histórica por melhorias sociais. Na contemporaneidade a configuração da Assistência Social veio se consolidar como uma política para os mais pobres, focalizada e emergencial, passando por um de assistencialização, fazendo parte do processo de privatização e mercantilização das políticas sociais brasileiras.

Palavras-Chave: Política; Seguridade Social e Assistência Social

Introdução

Ao analisarmos a política de assistência social no Brasil nos traz um repensar principalmente sobre o processo de assistencialização dessa política pública.

A política de assistência social que se efetivou como política pública a partir da constituição federal de 1988 e a sua subordinação ao pensamento neoliberal e suas práticas marcam a retração de outras políticas sociais brasileiras a partir das regressões dos direitos sociais.

A expansão da assistência esconde a abertura de novos mercados de investimentos para o capital em detrimento do serviço público. Esse discurso ganha cada vez mais legitimação produzindo um grande avanço sobre os ativos públicos propiciando um terreno fértil para as reformas neoliberais.

Dessa forma, cabe neste trabalho rediscutir o processo de assistencialização da política de assistência social e os impactos que esse processo tem para a seguridade social. E como essa assistencialização faz parte do processo de privatização e mercantilização das políticas sociais brasileiras de acordo com as orientações dos organismos internacionais.

A Política de Assistência Social no Brasil: um olhar a partir da Seguridade Social

O termo seguridade social ganhou o significado que tem hoje a partir do relatório do Inglês William Beveridge, em 1942. A concepção de seguridade social rompe com a concepção estreita de seguro social vigorada na Alemanha desde 1883.

De acordo com Behring e Boschetti (2008) o modelo de Seguro Social conhecido como Bismarkiano tinha como características, ser um seguro obrigatório público, destinado a algumas categorias específicas de trabalhadores; com objetivo de desmobilizar os trabalhadores; seria uma garantia estatal de uma renda em momentos de perda da capacidade laborativa por doença, idade ou incapacidade; havendo a necessidade de contribuição dos empregados e empregadores. Essa idéia de seguro foi substituída pela de seguridade social, a natureza da política passa a ser universalista e seu alvo, a cidadania. Sistemas públicos, estatais ou estatalmente regulados, se tornam os produtores de políticas destinadas a garantir amplos direitos sociais a todos os cidadãos.

A seguridade social representa um conjunto importante de conquistas da classe trabalhadora na sua luta histórica por melhorias sociais. Essa luta se gesta em uma conjuntura adversa e marcada por relações de dominação e exploração, estas estabelecidas pelo sistema capitalista que visa à acumulação de riquezas, por meio da apropriação injusta da produção de riquezas realizada pelo proletariado.

Esse processo de organização e mobilização da classe trabalhadora se desenvolve no contexto posterior a Segunda Guerra Mundial, momento em que o Estado passa a

intervir na economia, bem como há uma maior intervenção quanto aos aspectos sociais, momento em que a sociedade se organiza em prol de avanços sociais.

A organização dos trabalhadores, tendo como base a luta pela emancipação humana e a socialização da riqueza socialmente produzida, foi fundamental para a alteração de natureza do Estado. Entretanto, apesar das conquistas no campo político, como o direito ao voto e à livre expressão, não se coloca em questionamento os fundamentos do capitalismo.

No capitalismo contemporâneo ocorre a diminuição considerável da classe operária industrial tradicional, mas ao mesmo tempo esta se ampliando o número de trabalhadores/as no setor de serviços e também a subproletarização¹. O resultado é o desemprego massivo, não havendo uma tendência única, mas sim, o que Antunes (2008, p.47) chama de “um processo de maior heterogeneização, fragmentação e complexificação da classe trabalhadora”.

Conseguir os meios de vida para sobreviver depende de mediações que são sociais e passam pelo intercâmbio de mercadorias, cujo controle não é de quem produz. Na concepção marxista a pobreza não é apenas compreendida como resultado da distribuição de renda, mas sim se refere à própria produção. Dessa forma, para Mota (2008, p. 14):

foi na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, que a ajuda ao pobre pode ser definida como o processo que deu origem a política de seguridade social. Logo a prática da ajuda apenas tem reconhecimento na incapacidade pessoal ou do indivíduo de prover seu sustento e na necessidade do capital tornar obrigatório o trabalho assalariado. A mudança na perspectiva de ajuda aos pobres, religiosa ou laica, acontece junto aos processos de acumulação que caracterizam o capitalismo monopolista.

Muitas pessoas têm de estar com sua força de trabalho disponível para o capital, sem que prejudiquem a escala de produção nos outros ramos. Marx (2009) elucida que todo/a trabalhador/a faz parte da superpopulação relativa quando está desempregado/a ou parcialmente empregado/a, e essa existe sob os mais variados matizes.

À medida que se amplia o incremento e a energia da acumulação, aumenta o número dos trabalhadores supérfluos. “A quantidade de nascimento e óbitos e o tamanho das famílias está na razão inversa do nível de salário e, portanto, da quantidade dos meios de subsistência de que dispõem as diversas categorias de trabalhadores” (MARX, 2009, p.747).

Assim, conforme Paulo Netto e Braz (2008), a constatação da causalidade da questão social não é justificativa para que não se tomem medidas econômicas, sociais, e políticas para tentar reduzir suas consequências e impactos. Porém, assinalam que tais medidas e providências são ineficazes para solucionar a questão social.

¹ Segundo Antunes (2008^a, p.47) a subproletarização está“(.....) presente na expansão do trabalho parcial, temporário, precário, subcontratado, terceirizado, que marca a sociedade dual no capitalismo avançado.

De acordo com as ideias de Marx, Yamamoto (2001) afirma que a classe trabalhadora produz a acumulação, e esta os meios de seu excesso relativo. Assim como o capital tem interesse em extrair uma maior quantidade de trabalho de uma parcela menor de trabalhadores/as, essa situação aumenta a superpopulação relativa, os supérfluos para o capital, acirrando a concorrência entre os trabalhadores/as, e isso, evidentemente influencia na regulação dos salários.

O trabalhador livre, na explicação de Yamamoto (2001, p.16) é a “(...) separação do indivíduo das condições de seu trabalho, monopolizada sob a forma capitalista de propriedade”. Essa condição torna o trabalhador um pobre necessitado e excluído de toda riqueza objetiva, com capacidade de trabalho e excluído das condições necessárias à sua realização objetiva, sem condições de manter seus meios de sobrevivência.

A capacidade de trabalho é mera potência, e a realização dessa capacidade só encontra lugar para se realizar no mercado de trabalho, conforme demanda do capitalismo. Portanto, o que existe é a velha dominação capitalista que, sob nova configuração, subordina a população às necessidades do capital.

Enquanto a produção da riqueza aumenta, um terço da humanidade vive em péssimas condições. Há cada vez mais trabalhadores/as subempregados/as, empregados/as temporários/as e desempregados/as e muitos vivem no pauperismo.

É justamente para essa população que se destinam os programas sociais da assistência social. Mesmo partindo da compreensão de que o ideal é que as necessidades humanas sejam supridas por meio do trabalho, faz-se necessário refletir sobre as implicações que o modo de produção capitalista coloca para essas populações.

O período entre o século XIX até a terceira década do século XX é marcado pelo predomínio do liberalismo, que tem como princípio o trabalho como mercadoria e sua regulação pelo livre mercado. O predomínio do mercado como regulador das relações sociais só é possível com a ausência de intervenção estatal.

O papel do Estado, uma espécie de mal necessário na perspectiva do liberalismo, resume-se a fornecer a base legal com a qual o mercado pode melhor maximizar os benefícios aos homens (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 56).

Salvador (2010) explica que o Estado de Bem-Estar se refere a um conjunto específico de políticas sociais, diferente do conceito de seguridade social. Seguridade social integra o Estado de Bem-Estar, podendo ser diferente em cada país, e assegura no mínimo três elementos: seguro social, saúde e assistência social. Com isso a seguridade social não pode ser confundida com seguro social ou previdência.

O termo Seguridade Social é um conceito estruturante das políticas sociais cuja principal característica é de expressar o esforço de garantia universal da prestação de

benefícios e serviços de proteção social pelo Estado. No entanto, a Constituição Federal reconheceu a assistência social como política pública não contributiva que opera tanto serviços como benefícios monetários, e consolidou a universalização do atendimento à saúde por meio da criação do Sistema Único de Saúde (SUS). Desta forma, a seguridade social articula as políticas de seguro social, assistência social, saúde passa a estar fundada em um conjunto de políticas com vocação universal.

De acordo com a Constituição Federal a assistência social é direito do cidadão e dever do Estado, sendo política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, para garantir o atendimento às necessidades básicas oferecida a quem precisar, independente de contribuição. A previdência social organizada sob a forma do regime geral, caráter contributivo garantia de substituição de renda em momento de risco derivado da perda da capacidade de trabalho. A política de saúde que foi contemplada com um caráter universal através do SUS, pelo menos nos textos legais, ocorre sobre o princípio da universalidade, sendo ainda necessário a concretização do atendimento considerando ao princípio da equidade.

De acordo com Sposati (2013) ao analisar as políticas da seguridade social, ressalta que a previdência social se destina ao trabalhador que está vinculado ao mercado formal de trabalho, ou seja, uma grande parcela de trabalhadores está excluída. A política assistência social tem operado de modo seletivo, direcionada aos que demandam sua atenção. A saúde que, estabelece prioridades de atenção pelo risco da situação, cria filas de espera significativas ou agendamento com grandes intervalos de espera.

No Brasil, a seguridade social foi assegurada somente em 1988, e ainda hoje é ponto de discordância de partidos e organizações com diferentes pensamentos sobre proteção social.

A configuração da Assistência Social como a política de proteção social, especialmente para aqueles que não são segurados pela previdência social, se desenha nas orientações dos organismos internacionais nas legislações vigentes.

Na contemporaneidade esta política na sua prática concreta veio se consolidar como uma política para os mais pobres, focalizada e emergencial, orientada para atender as famílias em situações de risco ou vulnerabilidade social. As manifestações da “questão social” que configuram estas circunstâncias são consequências características dos ajustes neoliberais implementados como resposta à crise.

É neste contexto de desmonte da seguridade social e expansão da dimensão assistencial no combate à pobreza que podemos caracterizar o que aqui denominamos de processo de assistencialização da assistência social.

No Brasil as estruturas de poder político e econômico de acordo com (PAIVA, 2006, p. 6) “(...) estabelecem padrões extremamente injustos e assimétricos de usufruto da riqueza coletivamente construída, além de processos cada vez mais excludentes de acesso ao trabalho formal assalariado”.

As políticas sociais são conquistas da sociedade e é fundamental a luta em sua defesa, porém elas não são a solução da desigualdade que é próprio do sistema capitalista. “As políticas de proteção social expressam as contradições e os antagonismos de classe, independente dos seus objetos específicos de intervenção (...) (MOTA 2006, p.164), pois fazem parte também das estratégias do capital na incorporação das necessidades do trabalho.

A análise das políticas sociais como iniciativa exclusiva do Estado para responder as demandas da sociedade, ou a análise a partir da luta de classe, são insuficientes, já que não exploram as condições próprias dos processos sociais. “ Em ambas predomina uma visão do Estado como esfera pacífica, desprovido de interesses e luta de classe” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.37).

Sabe-se que, apesar de o tema política social não ser analisado nos estudos de Karl Marx é de extrema importância para apreensão desse tema compreender e captar as contradições. Dessa forma, os estudos sobre política social devem levar em consideração a natureza do capitalismo, seu desenvolvimento e suas estratégias de acumulação, o papel do Estado na regulamentação e implementação das políticas sociais e o papel das classes sociais.

As políticas sociais e a formação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento - em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, P.51).

Os que não podem trabalhar não conseguem suprir, por si mesmo/as, as suas necessidades básicas, e o fato de serem ou não capazes de trabalhar diferencia as populações que dependem de intervenções sociais, e são tratadas de forma distinta em função desse critério.

De acordo com, Mota (2008, p.24) tem como hipótese que “(...) no leito da crise brasileira dos anos 1980, vem sendo gestada uma cultura política da crise que recicla as bases da constituição da hegemonia do grande capital”. O que move essa formação é a defesa do processo de privatização e a constituição do “ cidadão-consumidor”, sujeito da sociedade regulada pelo mercado.

Na contemporaneidade, a política de assistência ganha centralidade no processo de reprodução social, tida como a política estruturadora que conduz a integração entre os indivíduos, não mais como mediação para outras políticas e outros direitos, como é o caso

do trabalho. Esta política, ao ser considerada a política de proteção social, apaga a referência do trabalho, em prol da renda como forma de acesso ao consumo.

E necessário ressaltar que a centralidade adquirida pela política de assistência social na seguridade social brasileira, está ligada a posição que as políticas que compõem a seguridade social assumem uma posição não de complemento, mas de contradição. Isso ocorre no momento em que avançam na mercantilização e privatização das políticas de saúde e da previdência que restringem o acesso aos benefícios e serviços, enquanto que a assistência social se amplia, transformando-se num fetiche social, no momento que se torna o principal mecanismo de proteção social, adquirindo o selo de enfrentamento moral das desigualdades.

Neste contexto, combina-se a flexibilização e precarização do trabalho com as políticas focalizadas e flexíveis de combate a pobreza. Ambas as políticas regidas pela mesma lógica, do imediatismo, de intervenções pontuais e precárias que, para não se contrapor a ordem econômica neoliberal e as determinações do banco mundial, subordinam-se a volatilidade do mercado, sem realmente se preocupar com as questões e causas estruturais que decorrem este processo (DRUCK, FIGUEREDO, 2006).

Esse processo expressa a forma conservadora de tratar os trabalhadores, ou seja, os concebem como excluídos e a forma para incluí-los é através da política de assistência social. Esta política se constitui num verdadeiro fetiche, pois intervêm de maneira direta e técnica, com impactos imediatos no aumento do consumo e no acesso aos mínimos sociais de subsistência. Além do que esta política consegue mascarar, por ser um mecanismo ideológico e político, a precarização do trabalho e o aumento da população relativa. (MOTA, 2006).

Em vista do que foi mencionado o resultado deste processo que acabamos de referenciar é a manutenção do reformismo, via políticas compensatórias.

No Brasil, a seguridade social foi assegurada somente em 1988, e ainda hoje é ponto de discordância de partidos e organizações com diferentes pensamentos sobre proteção social.

É preciso frisar que e na Constituição Federal de 1988 que se buscou romper com a lógica fragmentada das políticas sociais, por meio da definição de seguridade social, e foi a primeira a garantir a responsabilidade do Estado na condução das políticas sociais. Na esfera da seguridade social houve um grande avanço, porém foi na Constituição Federal que a assistência social se diferenciou em relação às anteriores, pois buscou romper com as práticas assistencialistas utilizadas como barganhas populistas.

No entanto, a entrada dos anos 1990 demarcou um divisor de águas entre a sua formulação e seu desmantelamento, durante o período de sua implementação. Este processo implica no reordenamento da proteção social e faz parte do movimento maior

denominado, de forma ampla, de processo de assistencialização da seguridade social brasileira. A análise desse processo nos obriga a pensar no conjunto de transformações nas ações na área de assistência social e sua relação com as demais políticas, assim como as alterações na legislação e suas implicações no ordenamento e execução desta política social.

Considerações Finais

Consideramos que o processo de assistencialização não se restringe à política de assistência social, pelo contrário, o destaque que esta política adquire em relação às demais políticas sociais acontece concomitantemente à redução da presença direta do Estado em outras áreas como: previdência e saúde, políticas sociais que, junto com assistência social, compõe o tripé da Seguridade Social.

Este conjunto de mudanças relaciona-se, de diferentes formas, com as demais políticas públicas, tais como a educação, transporte, moradia, saneamento básico, dentre outras, aquelas políticas sociais que compõem as ações de proteção social do Estado.

Por meio de políticas com ações mais focalizada nos mais pobres não se direciona pelas garantias de acesso às demais políticas sociais ou de alteração do quadro de desigualdade social, mas está estruturada por de níveis de renda rebaixados na constituição do público-alvo dos serviços sociais e objetiva a alteração de índices que caracterizam a medida da pobreza e indigência. Dessa forma, não são estabelecidas as condições necessárias para a manutenção da vida e reprodução social em condições de igualdade com aqueles que estão estabelecidos no mercado formal de trabalho, numa perspectiva amparada pela Seguridade Social em articulação com os direitos sociais previstos na Constituição Federal.

As desigualdades sociais são mantidas, as políticas sociais não funcionam para alterar suas expressões. As ações estatais de caráter assistencial mantêm necessariamente este público circunscrito num “círculo” de atenção do Estado, sem possibilidades de ruptura com estas condições.

As políticas sociais ofertadas pelo Estado, por sua vez, são focalizados, ou seja, são direcionadas aos segmentos mais precarizados da população, conforme orientação dos organismos internacionais. Dessa forma, o princípio de universalidade afirmado na Constituição torna-se letra morta, sendo necessário ter declarada a condição de pauperização para se ter um mínimo aos serviços sociais.

Referências Bibliográficas

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. 13. ed. rev. ampl. São Paulo: Cortez, 2008a.

BEHRING, Elaine R; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2008.

DRUCK, Graça, FIGUEREDO, Luiz. **Política social focalizada e ajuste social: as duas faces do governo Lula**. In. *Katalysis*, v.10, 2006.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. A questão social no capitalismo. **Revista Temporalis**, Brasília, DF, ano 2, n. 3, p. 09-32, jan/jul. 2001.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia Alemã**. São Paulo: Expressão popular, 2009.

MOTA, Ana Elisabete et al. O Sistema Único de Assistência Social e a formação profissional. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 87, p. 163-177, 2006.

MOTA, Ana Elisabete. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MOTA, Ana Elisabete. O fetiche da Assistência Social: um debate necessário. In: **O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. Recife. EDUFPE, 2006.

PAIVA, Beatriz Augusto. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade em debate. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 87, p. 05-24, 2006.

PAULO NETTO, José; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.