

## A EXPANSÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: o sistema único de assistência social (SUAS) e a ordem regida pelo capital

Ana Carolina Pontes Ros <sup>1</sup>

Nathália Lopes Caldeira Brant <sup>2</sup>

José Fernando Siqueira da Silva

**Resumo:** O presente ensaio tem como objetivo apontar reflexões sobre o processo de expansão da assistência social com a constituição do SUAS e a funcionalidade que ela assume na cena contemporânea para o reforço e legitimação do processo de acumulação do capital.

**Palavras Chave:** Capitalismo, Seguridade Social, Assistência Social.

**Abstract:** This essay aims to point out reflections on the process of expansion of the Social Assistance with the establishment of the SUAS and the functionality that it takes on the contemporary scene for strengthening and legitimizing the process of capital accumulation.

**Keywords:** Capitalism, Social Security, Social Assistance

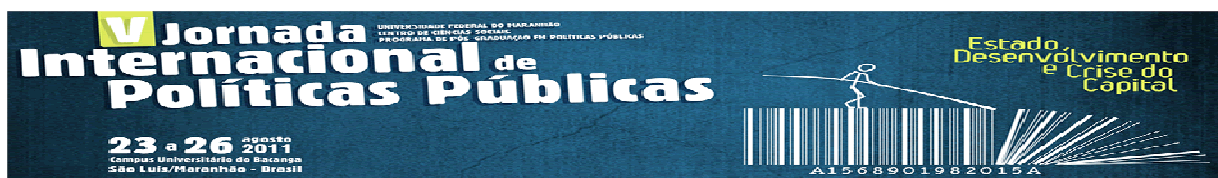
### 1. INTRODUÇÃO

A constituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) redesenhou a Política de Assistência Social conferindo-lhe organização, racionalização e a padronização dos serviços no território nacional, bem como ampliando o escopo de suas ações. Considerando a história da política de assistência social, significou um avanço importante e a superação dos ranços de assistencialismo e caridade que historicamente permearam as ações no campo da assistência social.

Entendo, contudo, as políticas sociais como espaço complexo e contraditório que se insere no interior da luta de classes, não podemos deixar de considerar os interesses capitalistas impressos nesse processo de expansão e aumento dos serviços assistenciais, sob pena de recairmos em concepções restritas e fragmentadas e até ingênuas da realidade.

<sup>1</sup> Estudante de Pós-graduação. UNESP - Franca. [anacarol.ros@terra.com.br](mailto:anacarol.ros@terra.com.br)

<sup>2</sup> Estudante de Pós-graduação. UNESP - Franca. [nath\\_lcb@yahoo.com.br](mailto:nath_lcb@yahoo.com.br)



O presente trabalho pretende então apontar caminhos para discussão e reflexão sobre esse processo, especificamente sobre a funcionalidade política e ideológica que o SUAS assume na contemporaneidade para o reforço do processo de expansão do capital, bem como para a legitimação do ideário neoliberal e mercantilização da Seguridade Social.

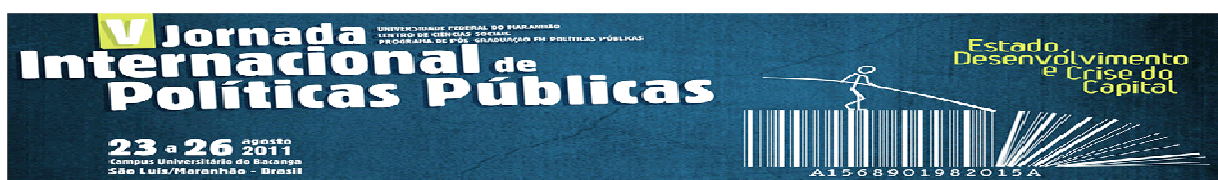
## **2- A CONSTRUÇÃO SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA: ENTRE OS SEGUROS E A ASSISTÊNCIA.**

O surgimento das políticas sociais está associado à constituição da sociedade burguesa a partir da necessidade de amortecer o embate entre as exigências do capital e as necessidades do trabalho, no reconhecimento da questão social e das lutas da classe trabalhadora por uma efetiva proteção pelo Estado. O século XIX identifica-se como o período em que aparecem as primeiras medidas de proteção social que surgem como tentativa de resposta ao crescente aprofundamento do pauperismo compreendido na questão social cujo fundamento está nas relações de exploração do capital sobre o trabalho.

Sua ampliação e generalização no mundo, contudo, deu-se a partir do II pós-guerra, com a consolidação de sistemas de seguridade social como meio de prover proteção social a todos os trabalhadores, inscrevendo-se na pauta dos direitos sociais<sup>3</sup>. No Brasil, o desenvolvimento das políticas sociais apresenta algumas peculiaridades uma vez que as relações sociais capitalistas aqui se estabeleceram de forma diferenciada. O capitalismo brasileiro só foi realmente impulsionado a partir da Independência do país, em 1822, mas não houve aqui uma “revolução burguesa”. A mudança nas elites brasileiras com a incorporação do “espírito burguês” foi acompanhada pela aceitação de controles estrangeiros na vida econômica do país, mantendo o que, segundo Fernandes (2006), caracteriza uma marca da formação social brasileira: a *heteronomia*, ou seja, a dependência. A “independência”, então, não eliminou a dependência do capital

---

<sup>3</sup> Vale pontuar o Estado de Bem-Estar Social (Welfare State), que constituía no direcionamento das medidas protetivas no âmbito social e que tem na Inglaterra seu referencial primeiro por meio da influência dos modelos de Beveridge e Bismark (pós-Segunda Guerra Mundial).



estrangeiro, apenas reconfigurou, aos moldes da sociedade burguesa, as relações, sujeitando-as aos interesses do capital.

Essa relação de dependência do capital estrangeiro, que se intensificou ao longo dos anos, influenciou sobremaneira a organização da política social no país, a qual passou a ser constantemente adequada, principalmente na década de 1990, pelas determinações de organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, atendendo ao receituário neoliberal estabelecido pelo Consenso de Washington<sup>4</sup>, que ganhou força no Brasil se consolidando nas políticas sociais protagonizadas pelo Estado brasileiro (neo)liberal.

A construção do sistema de proteção social brasileiro deu-se, assim, de forma complexa e contraditória, sofrendo determinações de propostas e projetos sociais distintos. Por um lado tenta acolher a demanda dos trabalhadores por proteção quanto aos riscos inerentes ao trabalho, por outro, contudo, serve de estratégias de controle e dominação favorecendo a expansão do capital.

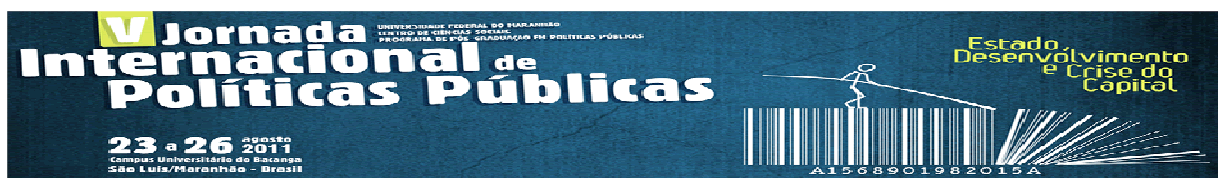
Ao mesmo tempo em que prevê na Constituição Federal de 1988, a construção de um sistema de Seguridade Social universal composto pelas políticas de saúde, assistência social e previdência social, como garantia de proteção a ser assumida primordialmente pelo Estado, o sistema brasileiro de proteção social sofre as determinações de organismos internacionais, o que atendendo ao receituário neoliberal, significa em última instância o desmonte dos direitos sociais e a redução da proteção social a, como afirmam Behring e Boschetti (2006), “um pacote de cesta básica para os pobres”.

Assim, a intervenção estatal é reduzida “[...] para o atendimento das necessidades das grandes majorias mediante a restrição de gastos sociais [...]” (IAMAMOTO, 2008, p. 144).

Nesse contexto, então, em que as forças de resistência estão fragmentadas devido ao desemprego, a precarização e flexibilização dos direitos sociais e das relações de trabalho, a tendência da Seguridade Social brasileira passa a ser a redução dos direitos e das políticas sociais a ações pontuais e compensatórias.

---

<sup>4</sup> Consenso de Washington se refere à Conferência realizada na cidade de Washington (em 1989) que dentre suas diretrizes constava as privatizações, redução do Estado na economia e na sociedade, desregulamentação, controle da inflação. (PEREIRA, 2007, p. 160). São estas as diretrizes que compuseram as políticas neoliberais na década de 1990.



Na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho (postulado inexistente na sociedade regida pelo capital), seja pelas condições que ele assume contemporaneamente, seja pelo nível de desemprego, ou pelas orientações macro-econômicas vigentes, o Estado capitalista amplia o campo de ação da Assistência Social ao mesmo tempo em que limita o acesso à saúde e à previdência social públicas. Não se trata de uma visão estreita ou residual da política de Assistência Social – seja ela concebida como política setorial ou intersetorial – o que está em discussão é o estatuto que ela assume nessa conjuntura. (MOTA, 2010b, p. 141).

De um lado vê-se a reforma previdenciária e de outro a reorganização da política de assistência social, que busca naturalizar o processo de precarização do trabalho. Temos então a previdência como uma modalidade de seguro social, a saúde como mercadoria e a expansão da assistência como política estruturadora. Ao que parece, a intenção é privatizar os programas de saúde e previdência e ampliar os programas de assistência, assim essas políticas ao invés de se complementarem acabam por se excluírem, construindo armadilhas para si próprias e colocando a seguridade social entre os seguros e a assistência.

## **2- CONSIDERAÇÕES SOBRE A EXPANSÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E A CONSOLIDAÇÃO DO SUAS.**

2.1- A Assistência Social: garantia de direitos ou estratégia para legitimação do processo de precarização do trabalho

A Assistência Social alçada à condição de política pública na Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993, permaneceu, ao longo de sua história, particularmente, restrita à administração do benefício de prestação continuada e à concessão de benefícios pontuais, com ranços assistencialistas e populistas, muitas vezes confundida com caridade. Somente a partir dos anos 2000 começou a receber maior atenção do Estado, ampliando o escopo de suas ações, especialmente, com a publicação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004. Esta “redesenhou” a assistência social na perspectiva da criação de um



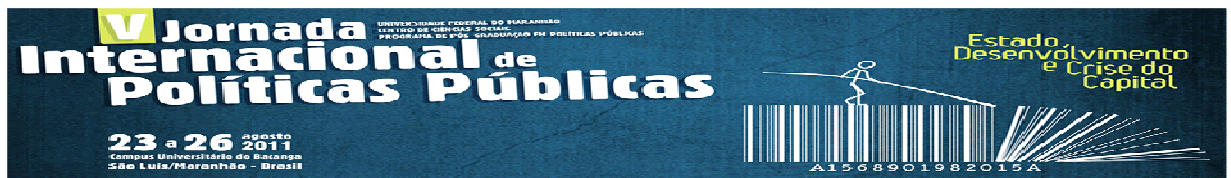
Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a partir de 2005. O SUAS passou a ser então, o novo modelo de organização da assistência social tendo como enfoque a proteção social. Sua estruturação baseou-se na experiência do Sistema Único de Saúde (SUS) e dele importou a idéia de separação das demandas por níveis de complexidade, organizando-se em: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial que se subdivide em Média e Alta complexidade.

De acordo com Mota (2010), o SUAS viabilizou a normatização, organização, racionalização e padronização dos serviços, bem como a superação da história cultural assistencialista brasileira, pautada no patrimonialismo e na caridade, firmando parâmetros técnicos e de profissionalização em sua execução. Na perspectiva do controle social, apresentou avanços importantes como a construção de um sistema descentralizado e participativo, e a articulação entre planos, fundos e conselhos.

Apesar dos avanços inegavelmente alcançados, não podemos esquecer que as políticas sociais de forma geral, e de forma específica a Assistência Social, mesmo incorporando as necessidades da classe trabalhadora, são alvo de constantes investidas do capital que procura sempre adequá-las a seus interesses. Assim, para não recairmos em visões reducionistas e até ingênuas da realidade, é preciso analisar a expansão da Assistência Social em sua inserção mais geral na dinâmica da sociedade determinada por esse modo específico de produção.

Em uma breve análise histórica é possível perceber que a organização e ampliação da assistência por meio do SUAS coincide com o processo de mercantilização da Seguridade Social impulsionado pela adesão ao ideário neoliberal. Nesse contexto os organismos internacionais propõem a expansão de políticas compensatórias direcionadas às parcelas mais pobres da população e o Brasil, reafirmando sua condição de dependência, acata o receituário neoliberal. Sobre o discurso da equidade propagam-se então programas seletivos de transferência de renda, de forma que “[...] a Assistência Social deixa de ser uma política de acesso as demais políticas setoriais, assumindo uma centralidade na política social” (SITCOVSKY, 2010, p.153).

Ao centralizar a proteção social na política da Assistência Social, o Estado busca legitimar a fragmentação das demais políticas e, ao mesmo tempo, repassar para a assistência a função de integração de uma significativa parcela da população à ordem



social, papel que o trabalho assalariado já não consegue cumprir em tempos de desemprego estrutural.

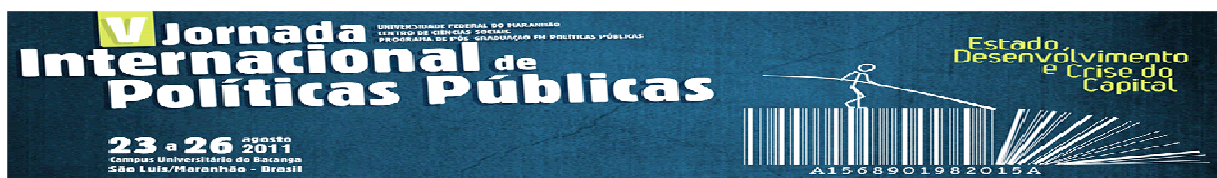
[...] o trabalho assalariado, para uma parcela significativa da população, deixa de ser, gradativamente, o ideário de integração à ordem, e a assistência social, particularmente pelos programas de transferência monetária; como política compensatória, parece cumprir este papel econômico e político, na medida em que possibilita, ainda que precariamente, o acesso aos bens de consumo. A parcela da população que não tiver suas necessidades atendidas nas vitrines do mercado, mediante os seus salários, tornar-se-á público alvo da Assistência Social. (SITCOVSKY, 2010, p. 153-154)

Segundo Mota (2004), ao mesmo tempo em que se faz a reforma previdenciária, reorganiza-se a política de assistência social e coloca-se o processo de precarização do trabalho como inevitável e definitivo. Ou seja, “[...] na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho [...] o Estado amplia o campo de atuação da assistência, assumindo como usuários da mesma os aptos para o trabalho” (MOTA, MARANHÃO, SITCOVSKY, 2010, p.189).

A assistência social, além de atender às situações de contingência inerentes à vida da classe trabalhadora, passa também a assumir a parcela dessa classe que, mesmo apta ao trabalho, não consegue sua inserção no mercado devido aos processos em curso de precarização das relações de trabalho, crescimento da informalidade, aumento da composição orgânica do capital, expulsão da fábrica, eliminação dos postos de trabalho e crescente desemprego estrutural. “Isso denota a relação existente entre a assistência social, o trabalho e a intervenção do Estado na reprodução material e social da força de trabalho” (SITCOVSKY, 2010, p.154).

Apesar de se intitular como política de combate à pobreza, a assistência social acaba então por contribuir de forma organizada e institucionalizada para a manutenção dela favorecendo claramente a acumulação capitalista.

2.2- O Conteúdo da PNAS: limites impostos na organização do SUAS e possibilidades de enfrentamento a lógica dominante



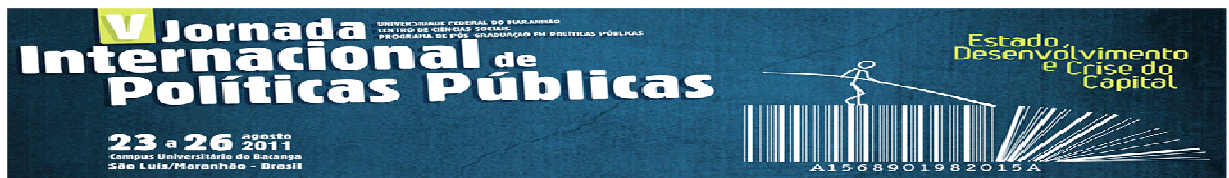
Além de contribuir para o processo de precarização do trabalho a Política de Assistência Social vem impressa de forte conteúdo ideológico que busca legitimar e naturalizar as contradições presentes na sociedade capitalista. Ao naturalizar o pauperismo considerando-o como decorrência “das vicissitudes da vida”, a nova política deixa clara sua intenção de escamotear a luta de classes naturalizando as mazelas da questão social e de favorecer a integração dos indivíduos à ordem societária atual, exercendo o controle sob o pretexto da proteção.

Silva (2010), aponta as armadilhas de alguns conceitos centrais impressos na organização do SUAS como o eixo “exclusão-inclusão”. A idéia de exclusão pressupõe uma distorção que pode ser sanada por uma inclusão, “entendida como inclusão sistêmica sustentada na interação comunicativa da rede e no trabalho ‘sócio-educativo’ ” (SILVA, 2010, p.10). É necessário então, questionar o que se esconde atrás de palavras como “excluídos” e “usuários”, já que:

A homogeneização propiciada por elas não apenas escamoteia inúmeras particularidades que constituem os seres sociais atendidos pelos assistentes sociais no complexo CRAS-CREAS (em nada desprezíveis), como também são inúteis para descortinar as tramas que envolvem o trabalho alienado-estranhado no âmbito da propriedade privada (SILVA, 2010, p.10)

Da mesma forma funcionam outros tantos conceitos expressos na política, como as noções de vulnerabilidade e risco social. Se o problema é a condição de vulnerabilidade e risco em que se encontram os sujeitos, basta então fortalecê-los e retirá-los dessa condição. Esvaziando a questão social de suas contradições e mediações, ao transformá-la em uma série de “questões sociais”, a idéia subjacente é a de realização de “diagnósticos” de risco e de vulnerabilidade que permitam solucionar os problemas na esfera individual, familiar e comunitária.

Há, nesse sentido um direcionamento especial das ações para a centralidade na família e construção de “redes sociais”. De acordo com Silva (2010), numa perspectiva de totalidade, embora seja parte do processo de reprodução e da sociabilização humana, a família é uma categoria secundária, sustentada em outros elementos contidos na sociabilidade burguesa e determinada por essa sociabilidade e pela categoria trabalho, esta sim, central para a produção e reprodução do ser social.



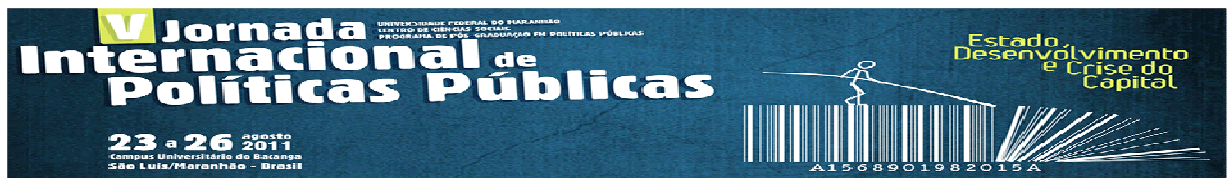
A escolha da centralidade na família, ao ignorar os reais processos que envolvem a sociabilidade burguesa, pode significar a repenalização dos núcleos familiares e de seus indivíduos, já que, nessa perspectiva, as intervenções podem assumir um caráter restritamente “sócio-educativo”<sup>5</sup>, focado na mudança de comportamentos e nas relações estabelecidas pelos sujeitos na esfera familiar. O enfoque na construção de rede sociais, por sua vez, reforça a pulverização da questão social em uma série de “problemas”, ou como apontado, “vicissitudes da vida”, que, ao serem tratadas isoladamente, perdem sua dimensão coletiva e seu conteúdo de classe.

Não pretendemos, contudo, descartar ou esvaziar a política de Assistência Social de suas potencialidades, entendemos que, apesar das contradições aqui elencadas a assistência social constitui-se em um espaço que confere visibilidade as piores mazelas produzidas pela questão social e em um importante terreno para manifestação da luta de classes. Acreditamos, contudo, que apreender suas contradições é de suma importância para que sejam desveladas possibilidades de ação que de alguma forma enfrentem essa lógica dominante.

Uma vez que oferta atendimento e serviços a essa população, a assistência social apresenta a possibilidade de, a partir de seus espaços de intervenção, fortalecer cidadãos na garantia ao acesso de seus direitos, na busca da autonomia, ainda que de forma limitada, mas importante, podendo contribuir para processos maiores de emancipação. A Assistência Social, a nosso ver, apresenta terreno fértil para o desenvolvimento de espaços de fortalecimento dos sujeitos coletivos e desenvolvimento das potencialidades dos indivíduos. Contudo, essas possibilidades precisam ser apreendidas pelos profissionais que atuam nesse espaço, os quais podem e devem forcejar as ações desenvolvidas numa outra direção, qual seja a de enfrentamento a lógica dominante. Para tal, faz-se necessária a crítica contundente e o desvelamento dos reais processos sociais em curso e das contradições que tem permeado as políticas de seguridade social, e em específico a política de assistência social.

<sup>5</sup> Segundo Miotto, as ações profissionais são dotadas de um caráter educativo cujo princípio está condicionado pelos vínculos que a profissão estabelece com as classes sociais. Essas ações sócio-educativas “são determinadas pelo paradigma teórico-metodológico e ético-político dos profissionais que as realizam de acordo com determinados projetos de profissão e de sociedade”. (2010, p. 2) Neste caso específico estamos nos referindo às práticas sócio-educativas submetidas à refuncionalização das relações pedagógicas mediante estratégias de reorganização da cultura dominante, por meio de processos socioassistenciais que buscam retomar ações profissionais com características de “ajuda psicossocial individualizada.” (MIOTTO, 2010, p. 2).





### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Consideramos assim, que, na direção atualmente dada, a política de assistência social assume um papel estratégico para o desmonte da seguridade social e dos direitos sociais, bem como para o controle das parcelas mais pobres da classe trabalhadora, tanto do ponto de vista político quanto ideológico. Nossa crítica maior, contudo, não é a política em si, mas a ordem econômica vigente que organiza a sociedade a partir dos interesses do capital e mascara a contradição inerente ao sistema capitalista, escamoteando os reais processos de produção da questão social.

O SUAS, a nosso ver se apresenta como significativo avanço na percepção da política de assistência social como política pública, entretanto é preciso reconhecer seus limites, pois pautar ações centradas na família reduz consideravelmente sua potencialidade de avançar em processos de autonomia e emancipação dos seus usuários. Torna-se, então, indispensável um olhar que apreenda sua funcionalidade para as exigências do capital e os limites colocados objetivamente em sua organização. Entendemos assim que é preciso reconhecer os limites e entraves que permeiam a organização dessa política para que possamos superá-los, viabilizando-a como um espaço possível de fortalecimento da luta pela afirmação de direitos em uma perspectiva de emancipação política, apontando para a emancipação humana.

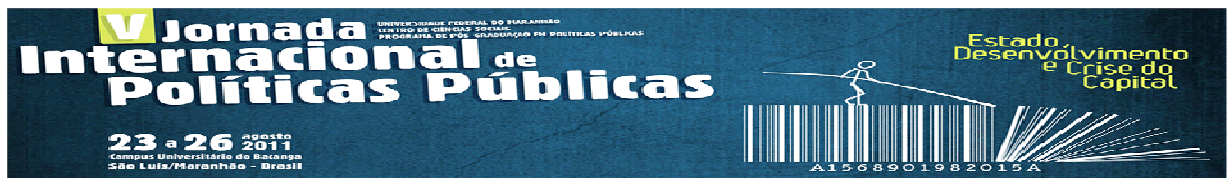
### 4. REFERÊNCIAS

BEHRING, E. R. BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo, Cortez, 2006.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. CRESS, Coletânea de Leis, Belo Horizonte, 2002.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica da Assistência Social**: promulgada em 07 de dezembro de 1993. CRESS, Coletânea de Leis, Belo Horizonte, 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Resolução nº 130, de 15/10/04: **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em 10 de julho de 2009



FERNANDES, F. **A Revolução Burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. São Paulo, Globo, 2006.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MIOTO, R.C. **Orientação e Acompanhamento Social a indivíduos, grupos e famílias**. CEAD/UNB, Brasília, 2010.

MOTA, A. E. **Crise Contemporânea e as Transformações da Produção Capitalista**. CEAD/UNB, Brasília, 2009A.

\_\_\_\_\_(org.). **O Mito da Assistência Social**: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. São Paulo, Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. A centralidade da Assistência Social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: \_\_\_\_\_. (Org.) **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010b.

MOTA, A. E.; MARANHÃO, C. H.; SITCOVSKY, M. As tendências da política de Assistência Social, o SUAS e a formação profissional. In: MOTA, A. E. (Org.) **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, J.F.da. **Perspectiva de Totalidade e Serviço Social**. MIMEO, 2010.

SITCOVSKY, M. Particularidades da expansão da assistência social no Brasil. In: MOTA, A. E. (Org.) **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.