A CONSTITUIÇÃO HISTÓRICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: uma introdução ao estudo do trabalho social com famílias

Luana Alexandre Duarte[1]

RESUMO

O artigo que segue traz uma breve exposição da constituição histórica da Assistência Social brasileira, especialmente para demarcar o avanço representado pela sua instituição enquanto uma política social, no âmbito da Seguridade Social, em 1988. Tal exposição permite ainda verificar possíveis continuidades e rupturas no desenho atual da política e suas repercussões para o Trabalho Social com Famílias. Para tanto, propõe uma pesquisa bibliográfica, fundamentada no método materialista histórico dialético.

Palavras-chave: Questão Social. Assistência Social. Trabalho Social com famílias.

ABSTRACT

The following article provides a brief exposition of the historical constitution of Brazilian Social Assistance, especially to demarcate the advance represented by its institution as a social policy, within the scope of Social Security, in 1988. This exposition also allows verifying possible continuities and ruptures in the design current policy and its repercussions for Social Work with Families. Therefore, it proposes a bibliographical research, based on the dialectical historical materialist method.

Keywords: Social Issue. Social Assistance. Social Work with Families.

1- INTRODUÇÃO

Até o ano de 1930, a consciência possível em nosso país não apreendia a pobreza enquanto expressão da questão social e, dessa maneira, era tratada como caso de polícia e no interior dos aparelhos repressivos do Estado. “Os problemas sociais eram mascarados e ocultados sob forma de fatos esporádicos e excepcionais. A pobreza era tratada como disfunção pessoal dos indivíduos” (SPOSATI et al., 2014, p.60).

[1]Assistente Social e mestre em Serviço Social e Políticas Sociais pela Universidade Federal de São Paulo. E-mail: luana_unesp@yahoo.com.br.

Na perspectiva de análise da pobreza atrelada à disfunção pessoal dos indivíduos, “a competência cotidiana para cuidar de tal ‘fenômeno’ era colocada para a rede de organismos de solidariedade social da sociedade civil, em especial àqueles organismos atrelados às igrejas de diferentes credos” (SPOSATI et al., 2014, p.61, grifo das autoras).

Emergiam também ações no campo da saúde, como internações e asilamentos. “[...] os pobres eram considerados como grupos especiais, párias da sociedade, frágeis ou doentes. A assistência se mesclava com as necessidades de saúde, caracterizando o que se poderia chamar de binômio de ajuda médico social” (SPOSATI et al., 2014, p.61).

Ao longo do tempo algumas ações vão sendo incorporadas como responsabilidade pública, e com a expansão do capital e a pauperização da força de trabalho, a “assistência irá sendo apropriada pelo Estado sob duas formas: uma que se insinua como privilegiada para enfrentar politicamente a questão social, outra para dar conta de condições agudizadas de pauperização da força de trabalho” (SPOSATI et al., 2014, p.60).

2- A RACIONALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL PÓS-1930

Pós-1930 é possível falar em uma racionalização da assistência social, que passa a ser operacionalizada por profissionais, assistentes sociais, que propunham, inclusive, a superação da própria assistência social. “Negava-se a assistência, pela dependência nela implícita, que se contrapunha à concepção de autopromoção, como resultado da capacitação das potencialidades dos indivíduos” (SPOSATI et al., 2014, p.60). Sob essa ótica, “a concessão de auxílios configura quase que ‘males necessários’, buscando-se cada vez mais substituí-los por serviços, programas, atividades educativas, grupais etc.” (SPOSATI et al., 2014, p.66, grifo das autoras).

Quanto às instituições de assistência social que emergem no período, destaca-se a Legião Brasileira de Assistência Social, em 1942, cuja presidência era assegurada às primeiras damas da República, e que “representa a simbiose entre a iniciativa privada e a pública, a presença da classe dominante enquanto poder civil e a relação benefício/caridade x beneficiário/pedinte, conformando a relação básica entre Estados e classes subalternizadas” (SPOSATI et al., 2014, p.66).

A década de 1950 demarca "[...] o esforço de reconstrução pós-guerra, a busca de libertação do colonialismo, o combate ao comunismo e as tentativas de expansão do capitalismo internacional. Neste quadro será exigido um processo de modernização e ampliação das políticas sociais" (SPOSATI et al., 2014, p.68).

As atividades assistenciais do período expandem-se, especialmente no intuito de promover a integração dos indivíduos ao mercado de trabalho, e são exemplos os programas de alfabetização de adultos, formação de mão-de-obra, formação social e desenvolvimento comunitário. É nessa década também que "as políticas sociais passaram a ser definidas por organismos supranacionais (ONU, Aliança para o Progresso, Convênio MEC-USAID, por exemplo), realimentadas por fundos internacionais e orientadas segundo o modelo de Estado do Bem-Estar Social" (SPOSATI et al., 2014).

A década seguinte, de 1960, é marcada pelo movimento de contradependência e denúncia dos modelos e programas importados. São estimulados o nacionalismo e a consciência de país terceiro-mundista (SPOSATI et al., 2014, p.69-70). Ascende a perspectiva do desenvolvimentismo e a necessidade de "[...] conhecer a própria realidade, *dar respostas 'criativas', 'autóctones', implicava rechaçar os 'modelos de ação importados', valorizar a cultura nacional do povo e conhecer e reconhecer sua força"* (SPOSATI et al., 2014, p.70, grifos das autoras).

Contudo, com o golpe militar de 1964 há um rompimento com o ideal nacional-desenvolvimentista, que é substituído pela internacionalização e modernização, e que cria condições para a aceleração da ação do capital estrangeiro. Retomam-se as tendências da década de 1950, de maior racionalidade e sofisticação técnica, e as políticas públicas retomam um enquadramento transnacional (SPOSATI et al., 2014). Nessa perspectiva, e na perspectiva de legitimação do Estado, são recriados programas assistenciais "com a intenção de obter apoio do regime e despolitizar as organizações dos trabalhadores" e a questão social será tratada através da articulação repressão-assistência (SPOSATI et al., 2014, p.72).

Este é o direcionamento que prevalece até o início dos anos 1970 e que implicou no achatamento salarial dos trabalhadores e no maior empobrecimento da população, elevando as desigualdades sociais a níveis intoleráveis para a subsistência da própria população.

Na década de 1980, “em nível federal, o aparato primordial para a assistência concentra-se no Ministério da Previdência e Assistência Social, através da Secretaria de Assistência Social e da Fundação Legião Brasileira de Assistência” (SPOSATI et al., 2014, p.116). As autoras salientam ainda, que “embora este delineamento seja genérico, o que se constata é que mesmo sem um suporte administrativo explícito, órgãos governamentais no campo da saúde, educação, trabalho, transporte, habitação, agricultura, enfim, em várias áreas sociais, mantêm programas sociais” (SPOSATI et al., 2014, p.116).

Esse delineamento genérico e a execução da assistência nos mais diversos órgãos, bem como a sua indefinição setorial, são questões fundamentais que apontam que apesar do Ministério da Previdência Social e Assistência ser o eixo de coordenação desses órgãos, não havia, naquele momento, “[...] um sistema hierarquizado entre os diferentes níveis governamentais para a prestação dos serviços de assistência social, ou sequer uma política explícita, orientadora dos órgãos estaduais ou municipais” (SPOSATI et al., 2014, p.120).

Há, contudo, no período considerado, a iniciativa da Secretaria de Assistência Social (SAS) que apresentou uma proposta para o estabelecimento de uma política nacional de assistência social. Documento no qual, “[...] o secretário da SAS apresenta ao ministro do MPAS a proposta de organização do Sistema Nacional de Assistência Social, através da articulação dos três níveis: federal, estadual e local” (SPOSATI et al., 2014, p.122). Segundo as autoras, ainda que o documento aborde a grave situação do país no que tange ao empobrecimento da população e a outros dados sociais,

> [...] as propostas de revisão da SAS se apresentam como simples racionalização sistêmica. O sistemismo acentua o fenômeno da organização, do planejamento racionalização das funções, das ações e das decisões. A superação proposta da política nacional de assistência não passa, pois, de um avanço reformista de cunho administrativo, não foge da análise anteriormente feita em 1975, onde os auxílios eram prestados aos carentes. Os agravantes ocorridos na década (1974-84) não são analisados como indicativos de uma mudança política e não só de gerência (SPOSATI et al., 2014, p.123).

3- ASSISTÊNCIA SOCIAL PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Assistência Social foi instituída como política pública, mais especificamente, como política social de Seguridade Social, pela Constituição Federal de 1988. Tal institucionalidade, conforme apontado no item anterior,

> [...] é fruto de um longo processo que se desenvolve na sociedade brasileira. Se formos recuar mais no tempo, encontraremos o pesado legado de uma área que não foi concebida como campo de definição política dentro do universo das políticas sociais, constituindo-se num mix de ações dispersas e descontínuas de órgãos governamentais e de entidades assistenciais que, gravitando em torno do Estado, construíram relações ambíguas e contraditórias (BRASIL, 2008, p 14)

Desse modo, é a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS[2], "que alteraram o panorama da assistência social, definindo um arcabouço legal e conceitual que institui um novo paradigma a partir de sua inscrição no tripé da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Previdência Social" (BRASIL, 2008, p.15).

É necessário considerar, contudo, que o processo que vai da promulgação da Constituição Federal em 1988 à regulamentação da assistência social por meio da LOAS, em 1993, ocorre no contexto político de avanço do neoliberalismo e de contrarreforma do Estado.

São repercussões para a assistência social no período, a difusa reorganização ministerial, a extinção e o remanejamento de órgãos da administração federal e a criação do Programa Comunidade Solidária[3], que "vieram reiterar o paralelismo e a tradição de fragmentação e superposição existente na área, além de reforçar a sua associação ao campo do solidarismo voluntário e do primeiro-damismo, dissociando a política de assistência social do leito da cidadania e dos direitos sociais [...]" (BRASIL, 2008, p.17).

Nesse sentido, Raicheles (1998, p.269 apud BRASIL, 2008, p. 17, grifo da autora) aponta que "desde então, a assistência social vive um movimento reformador continuado, porém de alcance restrito, em permanente tensão e convivência com uma pesada herança, permanecendo com enormes dificuldades para 'constituir-se como política e realizar-se como pública'".

> É somente a partir de 2004, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS e em 2005, com a regulação do Sistema Único de Assistência Social – NOB-SUAS, tornou-se possível a retomada do movimento reformador, agora dirigido para a (re)definição do conjunto de

[2] Lei n. 12.435 de 06/07/2011 que altera a Lei n. 8742 de 7/12/1993.

[3] Programa proposto pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, no início de sua gestão, que tinha como alvos os segmentos mais pobres do país, inseridos em patamares inferiores a condições dignas de vida. "Para administrar este programa, foi criada uma Secretaria Executiva e um Conselho Consultivo vinculado à Casa Civil, composto pelos ministros das áreas sociais e econômicas e 21 membros da sociedade civil. Não possui prerrogativas executivas, e suas finalidades estão mais voltadas à mobilização da sociedade civil, de entidades governamentais e não-governamentais, e à integração entre os níveis federal, estadual e municipal, visando a ações conjuntas no ataque aos problemas da fome e da pobreza" (NETO, SUPLICY, 1995, p. 41).

> regulações necessárias para fazer funcionar a assistência social como um sistema nacional (BRASIL, 2008, p. 17).

Retoma-se então à discussão acerca da LOAS, que contém elementos para se especificar o conjunto de regulações proposto pela PNAS e que será analisado posteriormente.

A LOAS, aprovada em 1993 e alterada em 2011, define a Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado e como política não contributiva que provê os mínimos sociais, e que deve ser realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. Para tanto, estabelece como objetivos a Proteção Social, a Vigilância Socioassistencial e a Defesa de Direitos.

De acordo com Couto, Yazbek e Raichelis (2012, p.56), a LOAS apresenta um novo desenho institucional para a assistência social, “ao afirmar seu caráter de direito não contributivo [...], ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social, a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acesso a serviços sociais e com a participação da população”. Desse modo, contempla avanços no campo da democracia e da cidadania e inova também “ao propor o controle da sociedade na formulação, gestão e execução das políticas assistenciais e indicar caminhos alternativos para a instituição de outros parâmetros de negociação de interesses e direitos de seus usuários” (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2012, p.56).

Como forma de consolidar esses objetivos e a assistência social como política pública, no ano de 2004 é aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, que implantou o Sistema Único de Assistência Social – SUAS como modelo de gestão da política, no ano de 2005.

São objetivos da PNAS, considerando a necessidade de articulação com outras políticas no enfretamento das expressões da questão social: “prover serviços, programas projetos e benefícios de proteção social básica e/ou especial para as famílias, indivíduos e grupos que dela necessitem”; “contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural”; e “assegurar que as ações no âmbito da Assistência Social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária” (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2012, p.61 apud MDS/PNAS, 2004, p.27).

Para o cumprimento de tais objetivos e considerando o enfrentamento a "situações geradas por condições multicausais", a PNAS propõe alguns caminhos, como a *intersetorialidade*, *a abordagem territorial e a matricialidade sociofamiliar* (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2012, p.61).

Acerca da matricialidade familiar, tendência que se observa também em outras políticas sociais, cabe o apontamento de que a abordagem familiar no contexto das políticas sociais "[...] requer, portanto, cuidados redobrados para que não se produzam regressões conservadoras no trato com as famílias, nem se ampliem ainda mais as pressões sobre as responsabilizações que devem assumir, especialmente no caso das famílias pobres" (*Capacita Suas*, 2008, v.1, p.59 apud COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2012, p.66).

É importante ainda especificar a lógica de estruturação da Proteção Social a ser ofertada pela Assistência Social, que se apresenta em dois níveis de atenção: a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial (de média e alta complexidade), haja vista as diferentes modalidades de desproteção social inerentes à sociedade capitalista e que exigem atenção estatal diferenciada para o seu enfrentamento (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2012). "A *Proteção Social Básica* apresenta caráter preventivo e processador da inclusão social" (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2012, p.64) e a *Proteção Social Especial*, destina-se "ao enfrentamento de situações de risco em famílias e indivíduos cujos direitos tenham sido violados e ou em situações nas quais já tenha ocorrido o rompimento dos laços familiares e comunitários" (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2012, p.64).

A Proteção Social ofertada prevê ainda as seguranças de acolhida, de renda, de convívio, de desenvolvimento de autonomia, e de acesso a benefícios materiais ou em pecúnia; (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2012, p. 65-66).

Desse modo, é sob as postulações da PNAS que se estrutura o SUAS, que

> [...] rege-se pelos princípios democráticos consoantes com a LOAS e chancela a matricialidade sociofamiliar dentre as suas diretrizes, ao lado de outras como: a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social; a descentralização político-administrativa e o comando único das ações em cada esfera de governo; o financiamento partilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; a territorialização, o fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil; o controle social e a participação popular [...] (BRASIL, 2016, p. 13).

É preciso considerar ainda, nesta análise, como estes elementos que reestruturam a Assistência Social se inserem no contexto mais amplo, ou seja, no contexto conjuntural de reforma do Estado brasileiro e de avanço global do neoliberalismo.

Desse modo, a análise crítica da política de assistência social desvela vários elementos para problematização.

A começar pela *Matricialidade Sociofamiliar* - discussão central para se pensar o Trabalho Social com Famílias (TSF)-, ressalta-se que tal direcionamento materializa "a centralidade da família com vistas a superação da focalização, tanto relacionada a situações de risco como a de segmentos" (MIOTO, 2004).

> O reconhecimento da importância da família no contexto da vida social está explícito no artigo 226 da Constituição Federal do Brasil, quando declara que "a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado", endossando assim o artigo 16 da Declaração dos Direitos Humanos, que toma a família como sendo o núcleo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado. No Brasil tal reconhecimento se reafirma no Estatuto da Criança e do Adolescente, no Estatuto do Idoso e na própria Lei Orgânica da Assistência Social. Embora haja o reconhecimento explícito sobre a importância da família na vida social e, portanto, merecedora da proteção do Estado, tal proteção tem sido cada vez mais discutida, à medida em que a realidade tem dado sinais cada vez mais evidentes de processos de penalização e desproteção das famílias [...] (MIOTO, 2004, p.3, grifos da autora).

Em consonância com a Constituição Federal de 1988, a perspectiva de Matricialidade Sociofamiliar considera ainda, a família "como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias" (BRASIL, 2012a, p. 47). Desse modo, a família destaca-se na política como elemento fundamental na provisão de cuidado e proteção aos seus membros, cabendo ao Estado proteger seus direitos, apoiá-la no desempenho da função de proteção e socialização de seus membros, bem como lhe assegurar o convívio familiar e comunitário (BRASIL, 2012b).

Evidencia-se assim, o processo de compartilhamento de responsabilidades entre Estado e Família no âmbito da proteção social provida pela assistência social.

No âmbito da *Intersetorialidade* e da *territorialidade*, ressalta-se que é fundamental que a assistência social funcione como articuladora das outras políticas sociais e dos serviços do território, para que as ações não sejam fragmentadas e para se garantir o acesso e a qualidade dos serviços para as famílias.

Desse modo, a PNAS propõe o trabalho em rede e, segundo Silva e Teixeira (2016, p. 139), "a intervenção em rede, sobretudo na perspectiva da intersetorialidade,

tem sido preconizada em vários elementos legais e operacionais como o grande desafio no campo das políticas sociais".

As discussões sobre o trabalho em rede são permeadas por posições favoráveis e contrárias, que evidenciam, por um lado, o trabalho em rede como um avanço no âmbito das políticas sociais, que assegura à sociedade um canal de participação na gestão democrática das políticas sociais, tanto através do controle social quanto na esfera da implementação de políticas, de programas e de projetos sociais e da prestação de serviços sociais (SILVA; TEIXEIRA, 2016, p.139).

Além disso, "a atuação em rede, na medida que envolve diversos agentes sociais mobilizados para promoção de proteção social, permite o atendimento integral das demandas dos usuários da política pública" (SILVA; TEIXEIRA, 2016, p.139). E ainda, "a ação em rede também é vista como positiva para a política social, do ponto de vista da otimização dos recursos disponíveis para o enfrentamento das múltiplas expressões da questão" (SILVA; TEIXEIRA, 2016, p.140).

Por outro lado, o trabalho em rede é visto com desconfiança, como retrocesso no processo de enfrentamento da questão social pelo Estado via políticas sociais. "Na concepção de seus críticos, constitui parte das estratégias que vêm sendo implementadas pela política neoliberal, visando o retraimento do Estado no campo social e à contenção dos gastos sociais públicos" (SILVA; TEIXEIRA, 2016, p.140).

Mais especificamente,

> O trabalho em rede, fundamentado no apelo à solidariedade familiar e comunitária e no incentivo à participação social, seria um mecanismo de transferência do papel outrora assumido pelo Estado na proteção social dos indivíduos para o setor privado e o setor não governamental, pois embora a ideia de rede suponha parceria e complementariedade de papéis entre os agentes sociais, o Estado tende a se especializar cada vez mais apenas na sua coordenação e regulação. Novamente a proteção social ficaria a cargo da família, das organizações da sociedade civil e do mercado para aqueles que pudessem pagar por ela, de modo que o Estado atuaria apenas de forma subsidiária e para os estritamente pobres (SILVA; TEIXEIRA, 2016, p.140).

Em relação *à segurança de renda* ofertada no âmbito da Assistência Social, esclarece-se que esta contempla uma segurança complementar à política de emprego, mediante a concessão de bolsas-auxílios financeiros sob determinadas condicionalidades, e por meio da concessão de benefícios continuados para cidadãos não incluídos no sistema contributivo e que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2012).

Um apontamento fundamental em relação a esta segurança afiançada pela assistência social são os critérios de renda per capita para acesso aos benefícios sociais, que apontam para a focalização nas situações de pobreza e extrema pobreza.

A esse respeito, destaca-se, segundo Pereira (2010), a criação do "Plano Brasil sem Miséria" no governo Dilma, e a "*ultrafocalização*, ou o princípio da minimalíssima elegibilidade" que rebaixou, formalmente, "os critérios preexistentes para a definição da pobreza e da miséria no Brasil, conseguindo, desse modo, diminuir estatisticamente um bom número de pobres e miseráveis" (PEREIRA, 2010, p. 747, grifos da autora). Para tanto, seguiu-se o critério internacional, mais especificamente, o critério da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre a pobreza e a indigência, o qual, "por ser o mais restrito entre os possíveis disponíveis, considera pobre a família com renda mensal até 120,00 reais e indigente a que ganha mensalmente até 70,00 reais (1,25 dólares/dia)[4]" (PEREIRA, 2010, p. 747).

Cabem ainda, apontamentos relacionados às condicionalidades dos programas de transferência de renda. Silva (2016) em sua reflexão acerca da "pobreza enquanto categoria teórica de fundamentação e foco de intervenção dos programas de transferência de renda na América Latina" destaca,

> Em síntese, os PTRC[5] em desenvolvimento na América Latina tem os seus fundamentos teóricos e suas orientações interventivas fundamentados num conceito de pobreza focado no indivíduo, tendo suas capacidades desenvolvidas numa relação com as estruturas de oportunidades disponibilizadas, quer pelo Estado, quer pela sociedade. Orientam-se por uma concepção multidimensional da pobreza, originada no Enfoque do Desenvolvimento Humano, construído pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), cuja referência maior é o enfoque de capacidades formulado por Sen, sendo as oportunidades capazes de criar possibilidades que garantam a liberdade para que os indivíduos, por si, possam superar sua situação de pobreza (SILVA, 2015 *apud* SILVA, 2016, p.198).

Segundo Silva (2016, p.196), "[...] os PTRC passaram a constituir as denominadas Redes de Proteção Social, cujo foco de intervenções compensatórias e focalizadas é as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza intergeracional".

---

[4] Atualmente, com os valores reajustados, considera-se família pobre as famílias com renda até R$ 178,00 per capita, e famílias em extrema pobreza, as com renda até R$ 89,00 per capita. Ver: BRASIL. Ministério da Cidadania/Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Bolsa Família.** Disponível em: http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/bolsa-familia/beneficios/beneficiario. Data de acesso: 01 jan. 2019.

[5] PTRC: Programa de Transferência de Renda Condicionada.

Há uma seleção dos pobres mediante teste de meio e a partir do ingresso no programa, os beneficiários passam a ser submetidos a processos de acompanhamento e controle, com emprego de modernas tecnologias da informação (SILVA, 2016a).

Outra questão a ser abordada está relacionada *à segurança de desenvolvimento da autonomia* afiançada pela assistência social, que

> [...] exige ações profissionais que visem o desenvolvimento de capacidades e habilidades para que os indivíduos e grupos possam ter condições de exercitar escolhas, conquistar maiores possibilidades de independência pessoal, possam superar vicissitudes e contingências que impedem seu protagonismo social e político. O mais adequado seria referir-se a *processos de autonomização*, considerando a complexidade e a processualidade das dinâmicas que interferem nas aquisições e conquistas de graus de responsabilidade e liberdade dos cidadãos, que só se concretizam se apoiadas nas certezas de provisões estatais, proteção social pública e direitos assegurados (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2012, p.66, grifos das autoras).

Em texto “sobre o ecletismo da política de assistência social”, Mustafa (2013) analisa como se manifesta a teoria das capacidades na política de assistência social no atual contexto de fragilidade das políticas sociais e de precarização das relações e condições de trabalho, e questiona quais capacidades são possíveis de serem desenvolvidas para uma maior autonomia dos usuários da política de assistência social na sociedade atual, pois, segundo a PNAS, é necessário “[...] entender que a população tem necessidades, mas, também possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas”, acrescida de “[...] identificar forças e não fragilidades que as diversas situações de vida possua” (BRASIL, 2005, p.15 apud MUSTAFA, 2013, p.185).

A análise da autora passa então a considerar, criticamente, a Teoria das Capacidades presente nas reflexões do autor Amartya Sen, a saber,

> Sen, em seu livro *Desenvolvimento como Liberdade,* coloca como uma de suas ideias centrais, a complementariedade existente entre as condições sociais e a “condição de agente individual”, o que significa dizer que é preciso verificar o alcance da liberdade individual em um determinado contexto. Decorre daí sua noção de desenvolvimento: “[...] consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente” (SEN, 1999, p.10 apud MUSTAFA, 2013, p.185, grifos da autora).

A autora acrescenta que para haver desenvolvimento como liberdade, segundo Sen, é preciso que se eliminem as “[...] principais fontes de privação da liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social

sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos" (SEN, 1999, p. 31 *ap*. MUSTAFA, 2013, p.186). Nesse sentido, segundo a autora, "toda argumentação de Sen caminha na direção de suprimir as privações de liberdade dos indivíduos para que esses possam desenvolver capacidades, o que lhes permitiria serem agentes ativos [...]", no sentido de conseguirem cuidar de si e do mundo (MUSTAFA, 2013, p.186).

Por fim, a autora ressalta que não se pode acreditar que a população brasileira (ou a sua maioria) sairá da pobreza, do desemprego, do trabalho desprotegido por suas próprias forças ou pela força de suas famílias, e complementa, "[...] sem condições objetiva favoráveis, como é possível desenvolver capacidades, desfrutar de real liberdade? Não se nega, contudo, o campo da subjetividade, das práticas educativas, mas apenas salientam-se seus limites" (MUSTAFA, 2013, p.187).

No âmbito dessa análise cabe ainda, uma reflexão acerca das categorias *riscos sociais* e *vulnerabilidade* na PNAS, que propõe uma "visão social de proteção, o que supõe conhecer os riscos, as vulnerabilidades sociais a que estão sujeitos, bem como os recursos com que conta para enfrentar tais situações com menor dano pessoal e social possível. Isto supõe conhecer os riscos e as possibilidades de enfrentá-los" (BRASIL, 2004, p.15).

Segundo Pereira (2016, p.159, grifo da autora) "a incorporação da categoria *risco* ao universo da proteção social vem transformando-a em mera técnica administrativa, da qual constam formas esquemáticas de prevenir, mitigar, ou enfrentar riscos e não necessidades de fato".

Mais especificamente, Pereira assinala que o Banco Mundial apresenta três estratégias para a gestão dos riscos: "1 *preventivas,* que reduzem a probabilidade dos riscos, 2) *de mitigação*, que diminuem o potencial destrutivo de um futuro risco, 3) *de enfrentamento*, que aliviam o impacto de um risco quando já tiver ocorrido" (PEREIRA, 2016, p.159, grifos da autora). A autora acrescenta que cada uma dessas estratégias pode ser executada desde o nível mais informal (casais, famílias, vizinhos), passando pelo serviços privados e bancos até os regimes públicos e governamentais (assistência social, seguros e serviços públicos) (PEREIRA, 2016).

Complementa-se, de acordo com Silva, que

> [...] a "teoria do risco social", forjada racionalmente para lidar com as camadas extremamente pobres, é reeditada pelos organismos internacionais (BID, ONU, entre outros) tendo como foco a necessidade de compor "novas"

> políticas comprometidas em eliminar o "escândalo ético" da pobreza exacerbada (SEN, 1999, e SEN; KLIKSBERG, 2010). A fórmula básica consiste em oferecer políticas pontuais para gerenciar a situação em que se inserem os mais pobres, retirá-los desta condição, "incluí-los socialmente" por meio do empoderamento, da "valorização de suas capacidades" e de certo empreendedorismo calcado em dotes e esforços pessoais [...] (SILVA, 2014, p.22, grifos do autor).

Para Silva, a teoria do risco social descarta "exatamente o que não poderia jamais descartar: as classes sociais antagônicas e suas frações, a luta necessária e atual entre elas, reeditando fórmulas do 'velho' positivismo comprometidas com a detecção das 'patologias sociais', hoje sistematicamente tratadas" (SILVA, 2014, p.21, grifos do autor).

Acerca da categoria *vulnerabilidade social*, destaca-se, segundo a PNAS, que no âmbito da assistência social, ela se refere as seguintes situações: vulnerabilidade social "decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras)" (BRASIL, 2004, p.33).

Dessa maneira, "[...] uma definição econômica de vulnerabilidade social é insuficiente e incompleta, mas deve ser a base material para seu enquadramento mais amplo, pois nela, sem nenhuma dúvida, encontram-se representadas todos os grupos vulneráveis da sociedade brasileira" (YASBEK, 2008 apud TEIXEIRA, 2017, p.95).

É necessário também fazer algumas considerações acerca da esfera mais ampla que se insere a política, ou seja, no campo da Seguridade Social e na conjuntura sócio-política brasileira.

> [...] as políticas que integram a seguridade social brasileira longe de formarem um amplo e articulado 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 lhes 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 (MOTA, 2010, p.134-135).

A autora prossegue em sua análise e entre outros apontamentos, destaca a "[...] propensão de uma clivagem da política social em termo de dois polos: *a privatização* e a *assistencialização da proteção social*, instituindo, ao mesmo tempo, as figuras do cidadão-consumidor e do cidadão pobre, este último objeto da assistência social" (MOTA, 1995 apud MOTA, 2010, p.135, grifos da autora).

Boschetti (2016) faz apontamentos semelhantes aos de Mota (2010), considerando a centralidade da assistência social no âmbito da proteção social atual e a integração de seus usuários à lógica reprodutiva do capital. Assim, complementa-se, segundo Boschetti (2016), que no contexto atual de crise do capital, a assistência social participa mais ativamente do processo de reprodução ampliada da força de trabalho, não mais na condição de política subsidiária aos direitos do trabalho e demais políticas sociais, mas como política de recursos mínimos para assegurar o consumo e a reprodução da força de trabalho e daqueles que não podem trabalhar.

4- CONCLUSÃO

Diversas outras considerações podem ser tecidas acerca da política de assistência social na contemporaneidade, inclusive, de forma a demonstrar seus impactos positivos, haja vista as contradições que perpassam as políticas sociais e, mais ainda, que a política de assistência social foi também uma conquista da classe trabalhadora e, portanto, deve ser defendida em meio ao avanço de sua precarização. Conforme lembram Sposati et al. (2014, p.98) “há que se ter presente que esses serviços atendem a necessidades concretas da população”. Contudo, nessa reflexão optou-se por buscar elementos que ajudassem a refletir sobre o TSF, a partir da exposição dos objetivos e diretrizes da política, e de seu movimento na realidade concreta. A demarcação da descaracterização do sistema de Seguridade Social, no qual a assistência social vem assumindo a centralidade da proteção social, ao mesmo tempo em que se precariza e se reatualiza enquanto mecanismo de integração social, é fundamental para se pensar o TSF, haja vista que é no âmbito desse trabalho que deve se dar as ações propostas de desenvolvimento de capacidades, de empoderamento, perspectivas essas integradoras presentes na assistência social pré-Constituição de 1988, ainda que outras possibilidades e perspectivas mais críticas também possam ser desenvolvidas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SUAS: configurando os eixos de mudanças**. Brasília, v. 1, 2008. (Capacita SUAS).

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. **A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos**. In: COUTO, Berenice Rojas et al. (orgs.). O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

MIOTO, Regina Célia Tamaso. A centralidade da família na política de assistência social: contribuições para o debate. In: **Revista de Políticas Públicas**. São Luís, v.8, n.1, 2004.

MOTA, Ana Elizabete (org.). **O mito da assistência social. Ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MUSTAFA, Patrícia Soraya. O Ecletismo da Política de Assistência Social Brasileira: Alguns Apontamentos. In: SILVA, José Fernando Siqueira da; SANT'ANA, Raquel Santos; LOURENÇO; Edvânia Ângela de Souza (orgs.). **Sociabilidade Burguesa e Serviço Social**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2013, p.175 -192.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Utopias desenvolvimentistas e a política social no Brasil. In: **Revista Serviço Social e Sociedade.** São Paulo: Cortez, n. 112, p. 729- 753, out./dez. 2012.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção Social no Capitalismo: críticas a teorias e ideologias conflitantes***.* São Paulo: Cortez, 2016.

SILVA, José Fernando Siqueira da. Assistência Social e Serviço Social: apontamentos críticos. In: **O trabalho do Assistente Social no SUAS entre velhos dilemas e novos desafios.** Taubaté: Editora Cabral e Livraria Universitária, 2014.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. A pobreza enquanto categoria teórica de fundamentação e foco de intervenção dos programas de transferência de renda da América Latina. In: **Revista de Políticas Públicas.** São Luís, número especial, p. 193-200, nov. 2016a.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira et al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise.** 12. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

TEIXEIRA, Solange Maria; SILVA, karla Rayane Alves da. Rede socioassistencial: desafios da gestão de redes na Política de Assistência Social. In: TEIXEIRA, Solange Maria (org.). **Política de Assistência Social e temas correlatos.** Campinas: Papel Social, 2016.