



Eixo: Política social e Serviço Social.

Sub-eixo: Seguridade social no Brasil.

ANÁLISE IMANENTE DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

MARINA RODRIGUES CORRÊA DOS REIS¹

Resumo: Coloca-se como questão central deste estudo: discutir em que se constitui uma política de Assistência Social sob a lógica do trabalho. A norma propriamente dita – a Política Nacional de Assistência Social é tomada como objeto de estudo para esmiuçar essa questão. Parte-se da premissa de que a Política de Assistência Social somente tem potencial de tensionar as contradições se perspectivada pela lógica do trabalho. Caso vincule-se a outra lógica, de reprodução do modo de produção capitalista, coloca-se como urgente a necessidade de avançar em uma nova proposta de política.

Palavras-chave: Política de Assistência Social; política; direito; perspectiva do trabalho.

Abstract: It is a central question of this study: to discuss what constitutes a Social Assistance policy under the logic of work. The standard itself - the National Policy on Social Assistance is taken as the object of study to analyze this question. It starts from the premise that the Social Assistance Policy only has the potential to stress the contradictions if it is contemplated by the logic of the work. If the other logic of reproduction of the capitalist mode of production is linked, there is an urgent need to move forward with a new policy proposal.

Keywords: Social Assistance Policy; policy; right; perspective of the work.

I. INTRODUÇÃO

A política de Assistência Social surge para responder às expressões da questão social, ou seja, enquanto *medida administrativa* a ser aplicada em relação às *mazelas sociais*. Em sua obra, “*Glosas críticas ao artigo O rei da Prússia e a reforma social. De um prussiano*”, Karl Marx, ao analisar a atuação estatal em relação ao pauperismo que então se generalizava na Inglaterra, fomenta a análise sobre o tipo de compreensão acerca deste fenômeno (pauperismo), assim como a forma de intervenção proposta.

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: <marinarreis@hotmail.com>.

O significado universal que a Inglaterra *politicizada* extraiu do pauperismo restringe-se a isto: no desdobramento do processo, apesar das medidas administrativas, o pauperismo foi tomando a forma de uma *instituição nacional*, tomando-se, em consequência, inevitavelmente em objeto de uma administração ramificada e bastante ampla, uma administração que, todavia, *não possui mais* a incumbência de sufocá-lo, mas de *discipliná-lo*, de perpetuá-lo. Essa administração desistiu de tentar estancar a fonte do pauperismo valendo-se de meios *positivos*; ela se restringe a cavar-lhe o túmulo, valendo-se da benevolência policial, toda vez que ele brota da superfície do país oficial. O Estado inglês, longe de ir além das medidas administrativas e beneficentes, retrocedeu aquém delas. Ele se restringe a administrar *aquela* pauperismo que, de tão desesperado, deixa-se apanhar e jogar na prisão (MARX, 2010, p. 35, grifos do autor).

Nas obras de Marx, embora não encontremos o termo política social (por óbvia questão de tempos históricos distintos) pode-se aludir à velha questão social trabalhada em suas obras e as formas de tratamento desta. O contexto europeu, no que diz respeito à intervenção estatal restrita a medidas administrativas, ou seja, o não estancamento da fonte do pauperismo traz à tona a discussão acerca da gestão estatal contemporânea. Analisemos, então, a proposta da medida administrativa – Lei Orgânica de Assistência Social de 1993 – em foco neste estudo.

É inegável o avanço no campo da Assistência Social no Brasil, fato este proveniente da regulamentação (e conseqüente padronização) dessa política em âmbito nacional. A questão que se coloca é: *a política de Assistência Social é perspectivada pela lógica do trabalho e possuiria, portanto, potencial tensionador?* Para analisar tal questão, faz-se necessário definir *a priori* (ao menos de modo inicial neste estudo) em que se constitui uma política social por esta perspectiva. A lógica onímota do trabalho não é a mera perspectiva subjetiva do trabalhador, mas, sim, a da transformação social, enquanto aquela que se pauta na superação do próprio trabalho, que está pautada na atividade livre, no horizonte da realização do humano. Isso tem profundas implicações ao Serviço Social na medida em que é premente o suposto do tensionamento das contradições por meio de tais políticas. Esse suposto precisa ser confirmado e não tomado como certo sem a devida análise concreta.

A fim de revelar as contradições internas do próprio “objeto ideológico”, a norma propriamente dita, é que tem lugar a análise imanente, nas palavras de

Chasin, a “crítica imanente”, a qual, em articulação com a gênese histórica e a função social do objeto de estudo, constitui-se no método que esmiuçar as contradições internas e a natureza efetiva da política de Assistência Social. Tal análise será desenvolvida a partir do texto legal – a Política Nacional de Assistência Social de 2004, a peça legal aqui tomada enquanto objeto ideológico – tendo como parâmetro a *perspectiva do trabalho*. Em outras palavras, esta perspectiva será a posição teórica e social que nos possibilitará visualizar a norma sob um prisma específico.

II. DESENVOLVIMENTO

A Assistência Social, política de Proteção Social posta na Seguridade Social, avançou demasiadamente no país ao longo dos últimos anos. Inicialmente a Política Nacional de Assistência Social de 2004 – norma também tomada como objeto ideológico – faz um breve retrospecto dos avanços no campo da Assistência Social, no qual foram e vêm sendo construídos mecanismos viabilizadores da construção de direitos sociais da população usuária dessa política. Nesse sentido, destacam-se esta mesma legislação (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (PAULA e YAZBEK, 2013). A PNAS é aprovada em setembro de 2004, como forma de materializar os preceitos democratizantes contidos na CF/1988 e na LOAS.

A norma elenca enquanto um dos desafios a ser superado, a centralização:

Frente ao desafio de enfrentar a questão social, a descentralização permitiu o desenvolvimento de formas inovadoras e criativas na sua implementação, gestão, monitoramento, avaliação e informação. No entanto, a compreensão de que a gestão democrática vai muito além de inovação gerencial ou de novas tecnologias é bastante limitada neste País. A centralização ainda é uma marca a ser superada. (PNAS, 2004, p. 14)

A partir da questão da centralização vigente no país e do avanço pretendido no sentido da superação desta por meio de uma “gestão

democrática”, torna-se preponderante apreender sobre quais bases democráticas se pauta a lei em análise. De acordo com Naves,

A criminalização da luta social e política torna-se (...) um meio de assegurar o domínio de classe total da burguesia, já que o campo da democracia é impermeável a qualquer expressão dos interesses das massas, e reproduz integralmente as condições de sua subalternidade ao capital. Mas é também a afirmação de que não pode haver exercício da política fora do espaço democrático, que política e democracia são a mesma coisa, e que tudo o que ultrapassa a legalidade democrática burguesa decai ao nível degradante do banditismo. (NAVES, 2010, p. 63)

Dessa maneira, a incompletude de classe da burguesia brasileira estrutura as formas de exercício de poder político, daí que a “história do Brasil é “rica” em ditaduras e “milagres. Pobre efetivamente de soluções econômicas de resolução nacional e carente de verdadeira tradição democrática” (CHASIN, 2000a apud PAÇO-CUNHA, 2015, p. 5).

A “centralização” em voga não se restringe ao nível superestrutural, ou seja, como uma questão política a ser enfrentada. Ao contrário, resulta de relações de ordem estrutural. Entretanto, a descentralização é tomada na lei enquanto solução diante de tal centralismo. Pela perspectiva do trabalho, a descentralização apregoada pela política se restringe à dimensão formal, superestrutural, no âmbito do direito (como uma prerrogativa legal) e da política, e não toca na questão que alteraria a centralização historicamente formada no país: a alteração das condições materiais. Sobre tais condições, Marx (2005, p. 152) defende que “as revoluções precisam de um elemento *passivo*, de uma base *material*. A teoria só se realiza num povo na medida em que é a realização das suas necessidades”.

Na sequência do texto legal, tem lugar a “análise situacional”: “Assistência Social como política de proteção social configura-se como uma nova situação para o Brasil. Ela significa **garantir a todos, que dela necessitam, e sem contribuição prévia a provisão dessa proteção**”. Que se efetivará pautada na dimensão ética de incluir “os invisíveis”; visão social de proteção; visão social capaz de captar as diferenças sociais e de entender que a população tem necessidades, mas também possibilidades ou capacidades que devem e podem

ser desenvolvidas sendo capaz de identificar forças e não fragilidades (PNAS, 2004, p. 13, grifo nosso).

O caráter seletivo da política de assistência retoma a gênese da Assistência Social no que tange à sua vinculação com o trabalho:

Os direitos da seguridade social, sejam aqueles baseados no modelo alemão bismarckiano, como aqueles influenciados pelo modelo beveridgiano inglês, **têm como parâmetro os direitos do trabalho**, visto que desde sua origem, esses assumem a função de garantir benefícios derivados do exercício do trabalho para os trabalhadores que perderam, momentânea ou permanentemente, sua capacidade laborativa. (...) A seguridade social brasileira, instituída com a Constituição brasileira de 1988, incorporou princípios desses dois modelos, ao restringir a previdência aos trabalhadores contribuintes, universalizar a saúde e limitar a assistência social a quem dela necessitar. **Em um contexto de agudas desigualdades sociais, pobreza estrutural e fortes relações informais de trabalho, esse modelo, que fica entre o seguro e a assistência, deixa sem acesso aos direitos da seguridade social uma parcela enorme da população.** (BOSCHETTI, 2009, p. 1, grifos nossos)

Ao se caracterizar como uma política pública que não cobre a universalidade das situações vivenciadas pelos usuários – embora apregoe a “universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas” –, a PNAS define a família, como o núcleo central em que a proteção social se dará, visto que se devem “levar em conta três vertentes de proteção social: as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu **núcleo de apoio primeiro, isto é, a família**” (PNAS, 2004, p. 15, grifo nosso).

Neste aspecto se tem a vinculação das pessoas a seus respectivos territórios:

(...) os municípios que, do ponto de vista federal, são a menor escala administrativa governamental. O município, por sua vez, poderá ter territorialização intra-urbanas, já na condição de outra totalidade que não é a nação. A unidade sociofamiliar, por sua vez, **permite o exame da realidade a partir das necessidades, mas também dos recursos de cada núcleo/domicílio.** (PNAS, 2004, p. 15, grifo nosso)

A PNAS supera a visão assistencialista, que se materializa na viabilização de recursos para suprir necessidades, ao passo que credita aos usuários dessa política potencialidades e recursos, que se desenvolverão desde que tenham

acesso aos meios materiais para tal. Rompe-se aqui com a lógica liberal em que todos são vistos como os únicos responsáveis por seu sucesso ou insucesso social independentemente das condições reais de existência dos indivíduos.

A política de Assistência Social inaugura, ainda, outra perspectiva de análise: “ao tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira, tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas – população em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos, pessoas com deficiência” (PNAS, 2004, p. 16). Ao delimitar o seu público-alvo, a legislação avança no que diz respeito à própria organização da política de Assistência Social, ao apontar os invisíveis e excluídos não como sujeitos isolados, mas como coletivos sociais marginalizados na ordem social vigente.

No contexto de um modo de produção social que gera miséria (população de rua), que por sua vez produz e aumenta os índices de criminalidade, em que o crime é o meio de vida (adolescentes em conflito com a lei), que, por interesses ditos coletivos e sob justificativas legais de um pressuposto “interesse público”, são implementados projetos de “des-envolvimento” social nos quais povos e comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas) são expulsos dos seus próprios territórios, para além de um processo de exclusão social relacionado aos ciclos da vida (idosos) ou por condições de vida (pessoas com deficiência).

Embora se avance na identificação dos usuários dessa política – com uma perspectiva coletiva e não individual destes sujeitos, ao passo que rompe com a visão genética da Assistência Social, enquanto área destinada a sujeitos isolados, com demandas fragmentadas – não se aprofunda na análise da geração da invisibilidade e exclusão social em pauta. Avançar nesta análise é também colocar a política de Assistência Social como não funcional ao modo de produção capitalista, fomentando o debate de classe; é questionar a ordem social vigente que produz tais mazelas sociais e defender não apenas o atendimento destas mazelas, mas o fim das mesmas; é tornar a presente política alinhada à perspectiva do trabalho; é a constituição desta em uma “metapolítica” (CHASIN, 2000a).

O próximo eixo da norma traz os “Aspectos Demográficos” condicionados ao modo de produção e reprodução social capitalista, com a exemplificação de expressões da questão social:

A dinâmica populacional é um importante indicador para a política de assistência social, pois ela está intimamente relacionada com o **processo econômico estrutural de valorização do solo** em todo território nacional, destacando-se a alta taxa de urbanização, especialmente nos municípios de médio e grande porte e as metrópoles. Estes últimos espaços urbanos passaram a ser **produtores e reprodutores de um intenso processo de precarização das condições de vida e de viver, da presença crescente do desemprego e da informalidade, de violência, da fragilização dos vínculos sociais e familiares, ou seja, da produção e reprodução da exclusão social, expondo famílias e indivíduos a situações de risco e vulnerabilidade.** (PNAS, 2004, p. 17, grifos nossos)

A legislação em análise reconhece o processo de “valorização” do solo, assim como elenca algumas consequências de tal processo, para além daquelas mencionadas é importante delinear tal “precarização das condições de vida e de viver”. As relações de propriedade capitalistas implicam na expulsão de povos e comunidades tradicionais de seus respectivos territórios, sob a justificativa de implantação de projetos que irão gerar desenvolvimento econômico. Territórios são legalmente expropriados de famílias, cujas histórias de vida e cujos meios de vida são retirados das comunidades. Por outro lado, aqueles que lutam para ter direito a um território ficam à mercê de uma reforma agrária que acontece em passos lentos.

Sobre o processo de apropriação territorial do capitalismo, Iamamoto (2014), coloca que:

(...) o capital cria a forma específica de propriedade que lhe convém, valorizando este monopólio na base da exploração capitalista, subordinando a agricultura ao capital. Aí a propriedade privada adquire sua forma puramente econômica – despojando-se dos vínculos políticos e sociais anteriores –, na renda fundiária capitalista: a forma como se realiza economicamente a propriedade territorial. (...) Uma vez a agricultura dominada pelo capital industrial – e a mais-valia, a fonte corrente de renda –, a renda da terra é o resultado de relações sociais estabelecidas entre trabalhadores assalariados, capitalistas industriais, proprietários territoriais na produção e distribuição social da riqueza. A renda capitalista da terra é, assim, diferente das formas de rendas originárias – renda em trabalho, em produto ou dinheiro – que supõe uma apropriação imediata do sobretrabalho do produtor direto da parte daquele que explora economicamente a propriedade fundiária, em decorrência do insuficiente desenvolvimento da mercantilização da vida social. (IAMAMOTO, 2014, p. 89-90)

O movimento de valorização do solo está diretamente relacionado com o domínio do capital fetiche: “o caráter alienado da relação do capital, sua fetichização, alcança seu ápice no capital que rende juros, que representa a mera propriedade do capital como meio de apropriar-se do trabalho alheio presente e futuro” (IAMAMOTO, 2014, p. 93). A devida análise do “processo econômico estrutural de valorização do solo” nos possibilita avançar no eixo “aspectos demográficos”, presente no texto legal da PNAS.

Ao reconhecer a diversidade do contexto populacional brasileiro (população residente em metrópoles e municípios divididos em pequenos, médios, grandes) ressalta que

(...) seus contextos apresentam situações de vulnerabilidades e riscos sociais igualmente alarmantes, justamente por apresentarem territórios marcados pela quase total ausência ou precária presença do Estado. (PNAS, 2004, p. 17)

A referida “total ausência ou precária presença do Estado” é reconhecida na norma, no entanto não é problematizada na mesma. Ou seja, qual a razão pela não atuação estatal em certas localidades? O que proporcionou a precária presença do Estado? Qual o motivo da dissonância entre regiões do país em relação à cobertura estatal?

Segundo Iamamoto (2014), com a radicalização da questão social,

(...) ampliam-se as necessidades não atendidas da maioria da população, pressionando as instituições públicas por uma demanda crescente de serviços sociais. De outro lado, esse quadro choca-se com a restrição de recursos para as políticas sociais governamentais, coerente com os postulados neoliberais para a área social, que provocam o desmonte das políticas públicas de caráter universal, ampliando a seletividade típica dos “programas especiais de combate a pobreza” e a mercantilização dos serviços sociais, favorecendo a capitalização do setor privado. (IAMAMOTO, 2014, p. 148)

Para além da resposta estatal em “programas focalizados de combate a pobreza”, frente à lacuna na atuação estatal, as inúmeras expressões da questão social tornam-se objeto de ações filantrópicas e de benemerência. Aliada à ausência do Estado está a marca da desigualdade social no país:

O Brasil apresenta um dos maiores índices de desigualdade do mundo, quaisquer que sejam as medidas utilizadas. Segundo o Instituto de

Pesquisas Aplicadas – IPEA, em 2002, os 50% mais pobres detinham 14,4% do rendimento e o 1% mais ricos, 13,5% do rendimento. (PNAS, 2004, p. 17)

Ao atualizar esses dados, o que se constata é uma redução na desigualdade de renda – renda que é mensurada “considerando as medidas de pobreza” (renda *per capita* inferior a ½ salário mínimo) e indigência (renda *per capita* inferior a ¼ do salário mínimo) (PNAS, 2004, p. 18) – no Brasil.

(...) tanto pelo índice de Gini quanto por outros três índices da família de indicadores de entropia generalizada as desigualdades de renda decrescem no Brasil de 2004 a 2014. O índice de Gini do país caiu de 0,570 em 2004 para 0,515 no ano passado. Da mesma forma, a parcela da população em situação de pobreza sofreu redução no período analisado. A queda na taxa de pobreza extrema de 2004 para 2014 varia de 63% a 68,5%, dependendo da linha de análise utilizada, uma redução média em torno de 10% ao ano. (IPEA, 2015)

A redução da desigualdade de renda, assim como da população em situação de pobreza no período analisado, 2004 a 2014, corresponde ao período de implementação da norma (PNAS). Esse dado comprova o avanço na área da Assistência Social no que tange à redução da desigualdade. Dessa forma, embora caminhe no sentido de uma redistribuição de renda, a perspectiva do trabalho aqui defendida não se concretiza, uma vez que fica apenas no nível da redistribuição das mercadorias produzidas socialmente. Por outro lado, só a redistribuição dos meios de produção garantirá não a redução da miséria, mas, sim, o seu fim.

Na obra “*O socialismo jurídico*”, Engels e Kautsky (2012) dispõem que, aos socialistas, importa a propriedade coletiva dos meios e dos resultados da produção e não como deve ser a justiça na distribuição dos resultados. Isso nos coloca no problema da circulação das mercadorias e a resposta é a política de redistribuição de renda.

O direito dos trabalhadores ao produto integral do trabalho, isto é, o direito singular de cada trabalhador ao produto específico do *seu* trabalho, é, nessa definição, nada mais que doutrina proudhoniana. **Algo muito diferente é a reivindicação de que os meios de produção e os produtos devam pertencer à coletividade trabalhadora.** (ENGELS; KAUTSKY, 2012, p. 29, grifos nossos)

Considerando o quadro de desigualdade social no país é que a PNAS aponta que uma **análise situacional** não se esgota nos indicadores de renda, uma vez que, pelo “conjunto dos municípios brasileiros, já é possível observar as diferenças de concentração da renda entre os municípios, o que supõe a necessidade de conjugar os indicadores de renda a outros relativos às condições de vida de cada localidade” (PNAS, 2004, p. 18). A análise citada pressupõe a construção de um diagnóstico que abarque a totalidade das questões sociais de tal maneira que não se restrinja ao corte de renda. A PNAS não mantém este viés no âmbito dos serviços e benefícios previstos, ao ter como condicionante essencial de acesso a estes a questão da renda, ou da quase ausência desta, tendo como critério, por exemplo, o rendimento de ¼ do salário mínimo por pessoa.

O próximo item da política em análise é “A Família e Indivíduos”, o qual constata as transformações que a família brasileira vem passando ao longo do tempo: “uma delas refere-se à pessoa de referência da família. Da década passada até 2002 houve um crescimento de 30% da participação da mulher como pessoa de referência da família” (PNAS, 2004, p. 20). Esse dado se relaciona com as informações posteriores apresentadas na norma, quais sejam: a gravidez na adolescência e o trabalho infantil. Com o número alto de gestantes menores de 20 anos, por vezes elas se tornam as únicas responsáveis pela criação de seus filhos, e conseqüentemente tornam-se chefes de família. A cultura patriarcal que ratifica a vigência de distintas responsabilidades de acordo com o gênero, corrobora para a manutenção desses dados.

O tópico subsequente da PNAS é a Proteção Integral, que abarca crianças, adolescentes e jovens. No que tange a esse público, a lei constata que “uma variável considerada importante e que influenciaria a defasagem escolar seria o rendimento familiar per capita (...) além da renda, o tamanho dos municípios também pode interferir no indicador de defasagem escolar” (PNAS, 2004, p. 21).

O acesso à educação aqui se relaciona diretamente com o acesso à renda, para além da influência do porte do município nesse quesito. Sobre a questão da “satisfação de uma necessidade coletiva”, Marx coloca que é necessário deduzir do “fruto do trabalho coletivo”, o que “serve à satisfação das

necessidades coletivas, como escolas, serviços de saúde, etc. Essa parte crescerá significativamente, desde o início, em comparação com a sociedade atual e aumentará na mesma medida em que a nova sociedade se desenvolver” (MARX, 2012, p. 29-30), tendo em mente um período de transição do capitalismo ao comunismo. Sobre o rompimento com a (i) lógica vigente, em que a renda condiciona o acesso (ou não acesso) à educação dos sujeitos sociais, a contribuição marxista se faz elucidativa:

Numa fase superior da sociedade comunista, quando tiver sido eliminada a subordinação escravizadora dos indivíduos à divisão do trabalho e, com ela, a oposição entre trabalho intelectual e manual; quando o trabalho tiver deixado de ser mero meio de vida e tiver se tornado a primeira necessidade vital; quando, juntamente com o desenvolvimento multifacetado dos indivíduos, suas forças produtivas também tiverem crescido e todas as fontes da riqueza coletiva jorrarem em abundância, apenas então o estreito horizonte jurídico burguês poderá ser plenamente superado e a sociedade poderá escrever em sua bandeira: “De cada um segundo suas capacidades, a cada um segundo suas necessidades!”. (MARX, 2012, p. 33)

A PNAS relaciona o conceito de Proteção Social tanto às formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto aos bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Esta deve garantir seguranças que se subdividem em segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar:

A **segurança de rendimentos**, (...) garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego. (...) **segurança da acolhida** opera com a previsão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade. (...) **A segurança da vivência familiar ou a segurança do convívio** é uma das necessidades a ser preenchida pela política de assistência social. (PNAS, 2004, p. 31-32, grifo nosso)

Nesse ponto, a política em voga se faz alinhada à perspectiva do trabalho, visto que defende a garantia da segurança independentemente do acesso ao trabalho, ao emprego, ou seja, rompe com a perspectiva da política condicionada à situação ocupacional do usuário. As seguranças são de ordem material e social e, uma vez colocadas enquanto garantias, tem-se como premissa que tais

seguranças se constituem em direitos dos usuários. A norma tem como objetivos:

Realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à **garantia dos mínimos sociais**, ao provimento de condições **para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais**; Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial **para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem**; 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; Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham **centralidade na família**, e que garantam a convivência familiar e comunitária. (PNAS, 2004, p. 33, grifo nosso)

A garantia dos mínimos sociais irá viabilizar a universalização dos direitos sociais? Aqui se retoma a função social e o caráter (não) contraditório dessa política, uma vez que atender as contingências sociais daqueles que assim necessitam, é duplamente funcional a ordem vigente, pois subsidia o processo extenuante de exploração e descarte humano (público-alvo da Assistência Social). A garantia dos mínimos sociais atende aos interesses da classe trabalhadora em ordem pífia. Corrobora-se a tese de Silva (2013) acerca do padrão atual da política de Assistência Social no Brasil, ao compreender que este modelo “dá suporte à superexploração do trabalho e equaliza a pobreza entre os próprios trabalhadores, para resguardar a riqueza produzida no país do conflito sobre a sua repartição e transferi-la para a expansão do capital, em escala internacional” (SILVA, 2013, p. 87).

A conjuntura neoliberal coloca a família como maior responsável pela proteção social de seus membros, a centralidade na família na verdade é a roupagem da “unicidade” na família. Em uma ordem societária que responsabiliza cada sujeito pela situação que se encontra no meio social, o apelo à família, sob o discurso do fortalecimento de vínculos na verdade é o apelo a solidariedade ao menos no meio familiar, de modo a garantir a sobrevivência dos indivíduos.

A norma elenca como público-alvo:

(...) famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades

estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; **exclusão pela pobreza** e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; **inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal**; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (PNAS, 2004, p. 33, grifos nossos)

Os usuários dessa política, que vivenciam as duras expressões da questão social, tornam-se público-alvo mediante o processo de exclusão de ordem social e material. Resgata-se aqui a gênese da Assistência Social, em que o acesso aos serviços assistenciais teve relação direta com a posição ocupacional do indivíduo, ou seja, sua condição de não cidadão, no sentido de não possuir um trabalho (legalmente reconhecido) que lhe garantisse um sustento digno que condicionou o acesso à Assistência Social.

A assistência neste sentido cumpre o papel chave de atender ao público que em regra não é atendido, porém de modo subsidiário em relação às demais políticas sociais tendo em vista a menor destinação de recursos para a assistência em comparação com as demais políticas da seguridade social.

No que diz respeito à prerrogativa da norma pela parceria estatal com organizações e entidades de Assistência Social, de modo a vislumbrar uma inserção no mercado de trabalho enquanto *modus operandi* de enfrentamento da pobreza, cabe apontar que se trata de uma adequação desta pobreza à ordem e não a erradicação da mesma. Somente o fim do trabalho, como posto nessa sociabilidade, enquanto trabalho gerador de mais-valia, é que possibilitará o fim da geração de miséria e pobreza.

No modo de produção social vigente, o Estado é tomado como o único detentor da capacidade de estruturar e coordenar áreas transpostas em políticas públicas. Em um estágio avançado de sociedade, o Estado não será mais necessário, uma vez que os próprios trabalhadores construirão a sua auto-organização.

Desaparecidas no curso de desenvolvimento as diferenças de classes e concentrada toda a produção nas mãos dos indivíduos associados, o poder público perde o caráter político. Em sentido próprio, **o poder político é o poder organizado de uma classe para a opressão de uma outra**. Se o proletariado na luta contra a burguesia, necessariamente se unifica em classe, por uma revolução se faz classe

dominante e como classe dominante suprime pela força as velhas relações de produção, então suprime, juntamente com estas relações de produção, as condições de existência da oposição de classes em geral e, com isto, o seu próprio domínio de classe. Em lugar da velha sociedade burguesa, com as suas classes e antagonismos de classes, surge uma associação em que o livre desenvolvimento de cada um é a condição para o livre desenvolvimento de todos. (MARX e ENGELS, 1998, p. 205, grifo nosso)

Na perspectiva marxista, a classe proletária é o ator central no processo de revolução social e construção de outra sociedade. Na norma em análise, os usuários da política de Assistência Social – classe proletária – são colocados como parceiros complementares do estado. O engendramento da Assistência Social se reatualiza ao vislumbrar uma parceria com a sociedade civil que resulte em consensos. A tutela das entidades prestadoras de serviço para com seus usuários é convertida na tutela estatal em relação aos trabalhadores e público-alvo dessa política.

Ora, a consciência social dos sujeitos está diretamente relacionada às condições objetivas dadas. Ao passo que a política de Assistência Social se apropria de elementos de sua gênese (como a questão da prestação da Assistência Social por entidades da sociedade civil, o que reatualiza a lógica da benemerência, avessa à perspectiva do direito social), reproduz diretamente as bases concretas para uma consciência social relegada a tal conformação, gerando uma lógica dual: uma “consciência” é difundida no nível legal e no âmbito estatal e outra se reproduz no âmbito das organizações sociais prestadoras da política de Assistência Social.

Destaca-se a potencialidade creditada às políticas de segurança alimentar e de transferência de renda, uma vez que é vinculada a elas a garantia da “sustentabilidade e o compromisso com a democracia e a civilidade”. Tais necessidades imediatas, alimentação e renda, são de fato essenciais.

(...) os homens têm de estar em condições de viver para poder “fazer história”. Mas, para viver, precisa-se, antes de tudo, de comida, bebida, moradia, vestimenta e algumas coisas mais. O primeiro ato histórico é, pois, a produção dos meios para a satisfação dessas necessidades, a produção da própria vida material, e este é, sem dúvida, um ato histórico, uma condição fundamental de toda a história, que ainda hoje, assim como há milênios, tem de ser cumprida diariamente, a cada hora, simplesmente para manter os homens vivos. (MARX e ENGELS, 2007, p. 33)

A questão que se coloca é: atender a tais necessidades é sinônimo de se alcançar a sustentabilidade, a democracia, a civilidade? Pela perspectiva do trabalho, as políticas de redistribuição de renda e segurança alimentar encontram-se na esfera das necessidades imediatas da classe trabalhadora e não no campo dos interesses reais da mesma. A produção da vida material é coletiva, e os seus frutos são apropriados privadamente; logo, a questão da satisfação de tais necessidades está no nível de redistribuição das mercadorias, o que não altera a estrutura que engendra a fome e a ausência de renda.

III. CONCLUSÃO

Ao construir uma análise da Assistência Social brasileira, que não se reduz a questão da renda, a PNAS reconhece a “ausência do Estado” na prestação de serviços públicos, relaciona o “acesso à educação” ao acesso à renda, assim como as “privações e diferenciais de acesso a bens e serviços, e compreende a pobreza enquanto associada à desigualdade social e a perversa concentração de renda”. Dessa forma, a norma apresenta um olhar crítico sobre a realidade brasileira, embora não debata o cerne da questão: a geração de tais apontamentos, da mesma forma que não prevê o fim das ausências de estado, de renda, educação, privações, desigualdades, etc.

A norma apregoa proteções sociais (Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, de Média e Alta Complexidade), garantia de seguranças (de rendimentos; acolhida; vivência familiar ou a segurança do convívio), assim como a geração de emprego e renda, e a universalização dos direitos sociais. Concomitantemente, pauta-se em “medidas de pobreza”, “mínimos sociais”, articulação de consensos nos espaços de participação social, centralidade na família.

Para além das contradições internas da PNAS apontadas, a grande questão que se coloca é: diante de tais contradições qual é a perspectiva predominante desta política?

Diante do foco dado, por exemplo, à transferência de renda em relação à geração de emprego e renda, este é um aspecto que nos possibilita visualizar as

respostas às expressões da questão social que tal política abarca. Embora haja previsão legal de geração de emprego e renda, o foco na legislação se dá em relação à delimitação de programas e serviços de transferência de renda, que por sua natureza não “geram” emprego e renda, mas condicionam uma aceitação social das condições de vida do seu público-alvo. Tal entendimento não resulta na apreensão da “geração de emprego e renda”, enquanto a premissa legal que tem a potencialidade de materializar os interesses da classe trabalhadora, tendo em vista que as relações materiais de existência permanecem intactas. Esse apontamento nos possibilita apreender o aprofundamento da questão social, o fracasso do capitalismo, que, diante da impossibilidade de gerar emprego e renda, utiliza a medida administrativa da redistribuição de renda.

Dizer isso não significa descartar a importância dessa política; ao contrário, ao se ter ciência da sua centralidade no estágio capitalista vigente, é sinalizar a potencialidade por essência da PNAS. Tal questão remete à crítica à dimensão política, enquanto dimensão limitada no que concerne aos interesses da classe proletária.

(...) a revolução parcial, *meramente* política, que deixa de pé os pilares do edifício. Qual a base de uma revolução parcial, *meramente* política? Apenas esta: uma *seção da sociedade civil* emancipa-se e alcança o domínio universal: uma determinada classe empreende, a partir da sua *situação particular*, uma emancipação geral da situação. Tal classe emancipa a sociedade como um todo, mas só no caso de a totalidade da sociedade se encontrar na mesma situação que esta classe; por exemplo, se possuir ou facilmente puder adquirir dinheiro ou cultura. (MARX, 2005, p. 154)

Na emancipação parcial (política) uma classe social ascende ao poder e coloca os seus interesses como universais, o que representa essencialmente a alternância de uma classe dominante por outra. Pela lógica ilimitada do trabalho, as esferas política e jurídica são um meio, mas não um fim para a realização dos interesses coletivos.

(...) por fim, de uma esfera que não pode emancipar-se a si mesma nem se emancipar de todas as outras esferas da sociedade sem emancipá-las a todas - o que é, em suma, a *perda total* da humanidade, portanto, só pode redimir-se a si mesma por uma *redenção total* do

homem. A dissolução da sociedade, como classe particular, é o *proletariado*. (MARX, 2005, p. 156)

A partir da análise imanente da PNAS, elencam-se pontos (conforme discutidos anteriormente) que avançam em relação à gênese da Assistência Social e outros que resgatam características de tal engendramento, assim como se constata a centralidade dessa política no âmbito da Seguridade Social, para além do processo de “assistencialização” das políticas sociais. O foco na política de Assistência Social, especialmente nos programas de transferência de renda, demarca um estágio do capital em que a função social da PNAS se faz essencial como meio de consenso social e resposta a dinâmica de superexploração do trabalho, enquanto modo de acumulação capitalista. Ademais, as contradições internas presentes na legislação, a análise em sua totalidade da norma, nos possibilita constatar que a PNAS representa um instrumento de administração e condicionamento da pobreza e não possui potencialidade para sequer tensionar a ordem vigente.

Tendo em vista a compreensão das lacunas presentes no próprio âmbito jurídico, e do entendimento das lacunas existentes no interior do texto legal da PNAS, é que se acentua a necessidade de tomar a política em questão pela perspectiva do trabalho. A lógica aqui defendida se constitui enquanto potencialidade real de tensionar a estrutura social vigente.

Portanto, será a partir do entendimento da consciência da sua condição de classe – o que institui o proletariado “não é a pobreza *naturalmente existente*, mas a pobreza *produzida artificialmente*, não é a massa do povo mecanicamente oprimida pelo peso da sociedade, mas a massa que provém da *desintegração aguda* da sociedade e, acima de tudo, da desintegração da classe média” (MARX, 2005, p. 156) – de “classe para si” que a perspectiva do trabalho se materializará.

REFERÊNCIAS

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: CFESS-ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília, 2009.

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

CHASIN, José. Rota e Prospectiva de um Projeto Marxista. In: **Ensaio Ad Hominem** 1, tomo III - Política. São Paulo: Estudos e Edições Ad Hominem, 2000.

_____. A determinação ontonegativa da politicidade. In: **Ensaio Ad Hominem** 1, tomo III - Política. São Paulo: Estudos e Edições Ad Hominem, 2000a.

ENGELS, F; KAUTSKY, K. **O socialismo jurídico**. São Paulo: Boitempo, 2012.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

IPEA. Ver Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Em 10 anos, redução da extrema pobreza foi de ao menos 63%**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2015.

MARX, Karl. **Crítica da Filosofia do Direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. **Glosas críticas ao artigo "O rei da Prússia e a reforma social. De um prussiano"**. In: Lutas de classes na Alemanha. São Paulo: Boitempo, 2010.

_____. **Crítica ao programa de Gotha**. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2012.

_____; ENGELS, Friedrich. **Mensagem da Direção Central à Liga dos Comunistas**. Lisboa: Editorial "Avante!", 1982.

_____.; _____. **A ideóloga Alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846)**. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____.; _____. **Manifesto Comunista**. São Paulo: Boitempo, 1998.

NAVES, Márcio Bilharinho. A democracia e seu não lugar: Um balanço crítico da redemocratização no Brasil. **Ideias**, Campinas, São Paulo, n. 1, p. 61-69, 1 sem. 2010.

PAÇO CUNHA, Elcemir. Direitos Humanos do Capital: reflexo jurídico e comando da força de trabalho. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS, 2, 2015. **Anais...** Juiz de Fora: UFJF, 2015.

PAULA, Renato Francisco dos Santos ; YAZBEK, Maria Carmelita. A gestão pública social no contexto dos fundamentos da formação do Estado Moderno e o SUAS. In: PAULA, Renato Francisco dos Santos (Org.). **Gestão Pública e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. São Paulo: Livrus, 2013. v. 1, p. 29-66.

SILVA, Sheyla Suely de Souza. Contradições da Assistência Social no governo “neodesenvolvimentista” e suas funcionalidades ao capital. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 113, p. 86-105, jan./mar. 2013.