

A POBREZA NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

POVERTY IN THE SOCIAL ASSISTANCE POLICY

Silvio Aparecido REDON* 

Eliane Christine Santos de CAMPOS** 

Resumo: O presente artigo visa identificar o conceito de pobreza expresso na Política de Assistência Social, por meio de pesquisa documental dos seus marcos regulatórios, nos valendo, também, de Relatórios do Banco Mundial, instituição que exerce forte influência nos países em desenvolvimento referente às medidas de combate e alívio à pobreza. Para tanto, recorreremos à Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), à Política Nacional de Assistência Social (PNAS), à Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e; ao Caderno de Orientações Técnicas do CRAS. Em conjuntura neoliberal, e considerando as pressões do Banco, a Política de Assistência Social traz em seus documentos oficiais um conceito de pobreza residual, que não considera a estrutura social vigente, apostando em uma definição que individualiza e culpabiliza a condição de pobreza vivida pelos sujeitos.

Palavras-chave: Pobreza. Política de Assistência Social. Banco Mundial.

Abstract: This article aims to identify the concept of poverty expressed in the Social Assistance Policy, by means of documentary research of its regulatory frameworks, also using World Bank Reports, an institution that has a strong influence in developing countries in terms of health measures. combating and alleviating poverty. For that, we resort to the Organic Law of Social Assistance (LOAS), the National Policy of Social Assistance (PNAS), the National Type of Social Assistance Services and; CRAS Technical Guidance Book. In a neoliberal context, and considering the pressures of the Bank, the Social Assistance Policy brings in its official documents a concept of residual poverty, which does not consider the current social structure, betting on a definition that individualizes and blames the condition of poverty experienced by the subjects.

Keywords: Poverty. Social Assistance Policy. World Bank.

Submetido em 19/03/2020.

Aceito em 18/11/2020.

*Graduado em Serviço Social e Mestre em Serviço Social e Política pela Universidade Estadual de Londrina. Doutorando em Serviço Social e Política Social pela mesma universidade. Endereço para correspondência: Rua Mato Grosso, 1766 – Ap. 14, Vila Ipiranga, Londrina - PR. CEP 86010-180. E-mail: silvioredonks@hotmail.com

** Doutora em Serviço Social pela PUC de São Paulo. Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina – atua na graduação e pós-graduação. Endereço para correspondência: Rodovia Celso Garcia Cid, PR-445, Km 380 - Campus Universitário, Londrina – PR. CEP: 86057-970. E-mail: elianecampos@uel.br



© O(s) Autor(es). 2020. Acesso Aberto. Esta obra está licenciada sob os termos da Licença Creative Commons Atribuição - Não Comercial 4.0 Internacional (https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.pt_BR).

INTRODUÇÃO

A partir do desvelamento dos mecanismos da Lei Geral da Acumulação Capitalista e da estrutura exploratória da produção capitalista descrita por K. Marx, compreendemos que a sociedade não pode evitar o imperativo, cada vez mais intenso, do distanciamento das classes sociais. *Como expressão mais perceptível da “questão social”, a pobreza é a contraface mais crua do progresso tecnológico e científico e da relação de dominação e exploração do capital sobre o trabalho.* Segundo dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹, o contingente populacional que vive no Brasil em extrema pobreza, com rendimento mensal *per capita* de até R\$ 145,00, ou US\$ 1,90 por dia - indicador estabelecido pelo Banco Mundial (BM)-, atingiu a incrível marca de 13,5 milhões de sujeitos, população maior que a da Bolívia. Um quarto da população, 52,5 milhões de brasileiros, vive com menos de R\$ 420,00 *per capita* por mês (ou US\$ 5,50 por dia, linha da pobreza para países em desenvolvimento com renda média alta, definida pelo BM). Situação que se adensa devido aos ajustes fiscais e demais reformas econômicas que são defendidas pelos governos em detrimento de investimentos em políticas públicas.

No Brasil, a Política de Assistência Social (PAS) constitui, junto com a Saúde e a Previdência Social, a Seguridade Social. Mas não se pode negar os ataques à concepção de proteção social constante na Constituição de 1988 desde o espraiamento do neoliberalismo no país e as imposições internacionais voltadas para o atendimento da parcela mais pobre da população, numa restrição do princípio constitucional da universalidade, como evidenciado nesse trabalho. Mas qual o significado dessa pobreza? Do que exatamente estamos falando? O presente artigo tem a intenção de identificar qual a concepção de pobreza expressa nos marcos legais que estruturam a PAS e que balizam o trabalho do assistente social vinculados à essa política. Em um primeiro momento, *A influência do Banco Mundial*, o trabalho aborda, em linhas gerais, a incidência da instituição para o Brasil, como um país considerado em desenvolvimento, no que tange às orientações para o enfrentamento e alívio da pobreza. A segunda parte do texto, *A categoria pobreza na Política de Assistência Social*, traz uma análise das normativas da PAS em busca da concepção de pobreza expressa nesses documentos, concepção esta que se alinha ao entendimento neoliberal do Banco Mundial, marcado pela projeção intelectual de Amartya Sen. Tópicos seguidos das considerações finais.

1. A INFLUÊNCIA DO BANCO MUNDIAL SOBRE O CAPITALISMO PERIFÉRICO

Uma das grandes conquistas da Constituição Federal de 1988 (CF/88) foi o conceito de Seguridade Social² que institucionaliza uma nova forma de organização das iniciativas do Estado e da sociedade para o

¹ Vale destacar que, segundo o estudo, “a pobreza atinge sobretudo a população preta ou parda, que representa 72,7% dos pobres; em números absolutos, 38,1 milhões de pessoas. E as mulheres pretas ou pardas compõem o maior contingente, 27,2 milhões de pessoas abaixo da linha da pobreza”. Estudo Síntese de Indicadores Sociais - Dados divulgados pela Agência de Notícias IBGE, em 06 de novembro de 2019. Disponível em: << <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos> >>. Acesso em 11/08/2020.

² A Seguridade Social está alocada no Título VIII, Da Ordem Social, Capítulo II, da Constituição Federal, em que é definida no artigo 194: “A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 2008, p. 127).

acesso às áreas de previdência, saúde e assistência social, incorporando legalmente as reivindicações dos trabalhadores organizados em período de redemocratização (BOSCHETTI e SALVADOR, 2006). A Seguridade Social no Brasil expressa o caráter de proteção social. Segundo Sposati:

A proteção social, política pública de forte calibre humano, carrega marca genética que a torna um tanto distinta de outras políticas sociais. Seu campo de ação não se refere, propriamente, à provisão de condições de reprodução social para restauração da força viva de trabalho humano. As atenções que produz constituem respostas a necessidades de dependência, fragilidade, vitimização de demanda universal porque próprias da condição humana. Porém, o modo pelo qual essa demanda é reconhecida e incorporada, as respostas que obtém, no âmbito público ou privado, decorrem de valores, mais, ou menos, igualitários da sociedade para com seus cidadãos (SPOSATI, 2013, p. 653).

Portanto, as políticas de proteção social, mais do que proporcionarem formas de apenas garantirem a manutenção e conservação da classe trabalhadora para as necessidades restritas de acumulação do capital, respondem às demandas próprias da condição de vida humana, mas na medida em que a sociedade estabelece seus níveis de vida, abaixo do qual nenhum cidadão deve viver. Mas isso não é garantia de tratamento igualitário para todos. Sposati (2013) ainda nos esclarece que o atendimento de indivíduos fora dos ciclos de vida característicos da proteção social, devido a não inserção no mercado de trabalho para auferir seu sustento, representa um choque de interesses diante do capitalismo. Com isso, a proteção social não se encerra no campo social, mas se estende aos campos político e econômico: gerida pelo Estado burguês através de leis e pactos entre classes que tentam conciliar interesses conflitantes, a proteção social é marcada pelo atendimento de necessidades sociais contando com escassos recursos; a lógica da sociedade burguesa é o investimento em atividades geradoras de riqueza (PEREIRA, 2013), assertiva intensificada em contexto de neoliberalismo e agravada considerando a particularidade econômica periférica do Brasil.

No “mundo em desenvolvimento”, o Banco Mundial (BM) exerce grande influência. Originalmente concebido para a reconstrução da Europa devastada pelo conflito bélico, as ações e estratégias do BM se voltam, ao longo das décadas, para políticas e projetos destinados ao desenvolvimento e combate à pobreza nos países em desenvolvimento; segundo a sua concepção, esta é um entrave para o desenvolvimento, entendimento defendido pela instituição a partir dos anos 1970, quando da gestão de R.S. Macnamara, *momento que a assistência passou a ser interpretada como parte do desenvolvimento, ou seja, o social e o econômico se integravam de forma complementar*. Há, nesse momento, um aumento dos recursos destinados às políticas sociais, visto que o BM incorpora projetos para o atendimento às necessidades básicas e alívio da pobreza às suas estratégias. Mas o financiamento dessas políticas só ganhou espaço depois que o Banco se desvincilhou dos preceitos de equidade e redistribuição atrelados ao *Welfare State*, não contemplados nessas estratégias. Segundo Santos Júnior (2010, p. 134), a pobreza “deveria ser superada conforme o progresso econômico e tecnológico”, entendendo as suas causas estruturais relacionadas à estagnação econômica dessas sociedades.

Com a crise mundial do capitalismo desencadeada no final da década de 1960, e que atingiu os países em desenvolvimento nos anos 1980, expondo o endividamento dessas nações – de acordo com Pereira (2010), endividamento de empréstimos que asseguraram o crescimento de economias periféricas em

meados da década de 1970-, se impõe os ajustes estruturais, arquitetados pelo BM e FMI para renegociação da dívida externa dos países em desenvolvimento e liberação de novos empréstimos³ (MAURIEL, 2009), que se alicerçam nas condicionalidades de natureza econômica, política e financeira, momento em que os empréstimos para a área social deixam de ser priorizados, com desdobramento nos investimentos das políticas sociais. (SANTOS JÚNIOR, 2010). Mas o próprio Banco, em um Relatório dos anos 1990, mesmo defendendo a necessidade dos ajustes, *reconhece seus impactos sociais negativos*⁴, principalmente em países da América Latina e África Subsaariana. A partir dessa década, o BM retoma o combate à pobreza, além da iniciativa de conhecer essa pobreza e esses pobres, mas acompanhado da estruturação dos ajustes de “segunda geração”, direcionados para reformas institucionais, sob o entendimento de que o sucesso das reformas econômicas dependeria do bom funcionamento das instituições e estabilidade financeira e política dos governos, por isso a necessidade da reforma do Estado.

Esse movimento condenou milhões de pessoas ao empobrecimento, com aumento da fome, do desemprego, da falta de acesso à saúde e educação. Essa imposição de reformas leva ao que Chossudovsky (1999, p. 27) chamou de “*globalização da pobreza*”. Se a estabilização econômica requer a austeridade orçamentária e a reforma estrutural traz a diminuição da pobreza como uma condicionalidade para que prevaleçam acordos e empréstimos junto ao Banco Mundial⁵, *impõe-se a administração da pobreza com custos orçamentários mínimos, de modo que não comprometa a reprodução e o processo de acumulação capitalista*.

Sobre o “amparo aos pobres”, é importante destacar dois aspectos que iriam moldar as estratégias direcionadas ao combate à pobreza e que se irradiariam pelo mundo em desenvolvimento.

A experiência mostra que é possível direcionar a despesa pública em favor dos pobres, mesmo dentro de um contexto geral de disciplina fiscal, e é possível também *definir com mais precisão as clientelas-alvo das transferências* [...]. Para as intervenções terem eficácia em termos de custos, é preciso que além de *visarem a clientelas-alvo bem definidas*, consigam atender bem as necessidades específicas dos pobres.

No combate à pobreza, podem ser importantíssimos os gastos públicos bem planejados e destinados a clientelas bem definidas. *Mas ainda que sejam eficazes em termos de custos, esses programas não substituem o esforço para harmonizar as políticas econômicas mais abrangentes às necessidades dos pobres. Basicamente, combater a pobreza não compete a projetos que se concentrem em objetivos muito limitados, por mais essenciais que sejam esses projetos. Combater a pobreza compete as políticas econômicas em geral* (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 3-4, grifo nosso).

Primeiro, devemos pontuar que aqui tem-se a largada da focalização e da seletividade dos programas direcionados ao social, especificamente direcionados à pobreza e aos pobres, para contrabalançar as

³ O FMI e o Banco Mundial se tornaram a partir de então centros de propagação e implantação do “fundamentalismo do livre mercado” e da ortodoxia neoliberal. *Em troca do reescalamento da dívida, os países endividados tiveram de implementar reformas institucionais como cortes nos gastos sociais, leis do mercado de trabalho mais flexíveis e privatização*. Foi inventado assim o “ajuste estrutural” (HARVEY, 2008, p. 38, grifo meu).

⁴ O primeiro questionamento da eficácia dos ajustes foi publicado já em 1987 no Relatório *Ajuste com Rosto Humano*, formulado pelo Fundo das Nações Unidas para a infância (UNICEF), apontando piora na condição de vida da população dos países pobres causada pela crise econômica e os ajustes estruturais.

⁵ “Um aumento puro e simples de recursos, porém, não resolverá o problema [da redução da pobreza]. A ajuda é mais eficaz quando complementa os esforços dos que a recebem. Sua concessão deve estar mais estritamente vinculada ao comprometimento de cada país em adotar programas de desenvolvimento que visem a redução da pobreza” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. III e IV).

consequências dos ajustes econômicos. Inicia-se um redimensionamento da compreensão e do papel a ser desempenhado pela política social, com nítido ataque ao seu princípio universalizante, outrora defendido. Tudo isso é *justificado* pelo segundo ponto a ser destacado: que o crescimento econômico continua a ser entendido como principal mecanismo de enfrentamento à pobreza, visto que a *política social do Banco é a política econômica*; aquela política está subordinada à essa. *A base da política social é o aspecto econômico*; é esse aspecto que condiciona o direcionamento da compreensão e da intervenção social. Como se reconhece que nem todos podem se beneficiar do mercado, esses sujeitos serão a clientela-alvo de medidas compensatórias e pontuais. São esses fundamentos que vão adentrar e se afirmar nos anos 2000, incidindo e moldando a política social pública nos países em questão.

Devemos destacar que o Banco, que “exerce função eminentemente ‘disciplinadora’ dentro da economia capitalista internacional” (BORÓN, 1995, p. 93), possui um grande contingente de economistas e cientistas sociais a serviço da ideologia neoliberal. Mesmo em meio a controvérsias sobre sua metodologia⁶, esse conjunto de pesquisadores imprime certa cientificidade e legitimidade às pressões neoliberais impostas aos diversos governos, em especial os da América Latina e África. O Banco Mundial é um grande produtor e disseminador de conhecimentos e estatísticas, exercendo forte influência a nível global em produções governamentais, acadêmicas e jornalísticas. Além disso, e vinculado a esses apontamentos, Pereira (2017, *online*) nos informa que o BM não deve ser considerado apenas como uma agente financeiro, mas também como um ator político e intelectual, combinando coerção e persuasão à sua atuação, em que o dinheiro funciona como instrumento de indução de seu produto principal: “ideias e prescrições sobre o que fazer em matéria de desenvolvimento capitalista”, numa complexa estrutura de relações que convergem “agentes nacionais e internacionais públicos, privados, não governamentais, filantrópicos e empresariais”.

Como bem salienta Vianna (2005), essas mudanças e justificativas, em que se destaca a antinomia universalização e focalização, não se dão de forma espontânea e desordenada, mas fundamentam-se em concepções teóricas que as dão suporte; para a autora, essa perspectiva é a que foi denominada “liberal revisitada”⁷, em que seu maior expoente é o indiano Amartya Sen, “cujas ideias conformam a base para a teoria do desenvolvimento humano, propagada por organismos econômicos multilaterais como PNUD e Banco Mundial” (MAURIEL, 2010, p. 175). Por isso as ações do BM são direcionadas ao aumento do capital humano dos sujeitos aptos ao mercado de trabalho, instrumentalizando-os no sentido de ampliação de suas capacidades, ideias defendidas por Sen (2000). Uma abordagem individual que responsabiliza os sujeitos pela sua condição de pobreza devido ao seu perfil de não produtivo. E mesmo quando o Banco agrega

⁶ Sobre essa questão, por exemplo, Farias e Martins (2007, p. 209-210) dizem que o conceito de pobreza do BM determinado por seus pesquisadores é construído sob uma metodologia não esclarecida em seus documentos, passando a impressão é que os pobres estariam sob controle da instituição e que os empecilhos ao desenvolvimento resultariam da “incapacidade” dos pobres ou da “incompetência” dos governos. Também Pereira (2017, *online*) diz que a instituição tem pouco contribuído para a criação de conhecimentos inovadores em Economia, praticando um “narcisismo agudo, respaldando as suas pesquisas em investigações do próprio Banco ou encomendadas por ele”.

⁷ Segundo a autora, essa concepção traz em si que a igualdade deve ser a de oportunidades, para que as pessoas possam ser livres para fazerem suas escolhas, atingindo uma cidadania autônoma. As pessoas devem ter direito a um ponto de partida igualitário, apenas. A cidadania não pode ser produzida e distribuída; os indivíduos devem ter a capacidade de se habilitarem, buscando seu desenvolvimento e sua liberdade (VIANNA, 2005).

outros elementos, como a discussão da violência e da desigualdade, os problematiza enquanto freios ao desenvolvimento e não como suas consequências (BANCO MUNDIAL, 1990; 2000/2001; 2011).

O pensamento do economista indiano Amartya Sen⁸ se tornou referência para o Banco Mundial quanto as medidas orientadas para o desenvolvimento e para as políticas de combate e alívio da pobreza que são direcionadas aos países da periferia capitalista. Sen (2000) amplia a noção de pobreza para além do quesito renda⁹, apresentando uma compreensão muito particular que difere do entendimento predominante no Serviço Social, enquanto resultado do processo de exploração e acumulação capitalista e que se refrata no não acesso a um conjunto de direitos e deveres que se fazem presentes na vida em sociedade; a multidimensionalidade da pobreza em Sen (2000) se projeta como privação de capacidades:

Nessa perspectiva, a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza. A perspectiva da pobreza como privação de capacidades não envolve nenhuma negação da ideia sensata de que a renda baixa é claramente umas das causas principais da pobreza, pois a falta de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa (SEN, 2000, p. 109).

Embora estabeleça essa diferenciação entre a pobreza enquanto baixo nível de renda e da pobreza como inadequação de capacidade, o autor aponta que ambas estão vinculadas: “a privação de liberdade econômica pode gerar a privação de liberdade social, assim como a privação de liberdade social ou política pode, da mesma forma, gerar a privação de liberdade econômica” (SEN, 2000, p. 23). Nessa relação, é estabelecido que a renda é um dos elementos importantes para obter capacidades e, por meio dessas, aumentar o potencial de uma pessoa ser produtiva e prover renda; uma relação que se retroalimenta. Mas alerta que *apesar da relação entre o não acesso à renda e o impedimento de exercer capacidades (pobreza de renda e pobreza de capacidades), o aumento da renda não deve ser o principal motivo das políticas de combate à pobreza*. O que é colocado em foco é que a expansão das capacidades humanas caminha junto com a expansão da produtividade e o poder de gerar renda. *Assim, o aumento das capacidades básicas individuais é o que traria a possibilidade de o pobre atuar em sua “condição de agente”¹⁰ e superar sua situação de pobreza*. A pobreza é um obstáculo à liberdade e, assim, ao desenvolvimento.

Mas vale dizer que a própria realidade social em que se operam esses movimentos possibilita a articulação de estratégias de resistências ao avanço neoliberal, encabeçada por protagonistas sociais

⁸ Dado os limites do artigo, apresentaremos as ideias mais gerais sobre a teoria de Sen.

⁹ Segundo Siqueira (2013, p. 124), é atribuída à Sen, ganhador do Prêmio Nobel de 1998, a definição de pobreza em sua multidimensionalidade. A doença, a miséria, a não participação social e política, dentre outros, são consideradas privações de capacidades que impedem a superação da pobreza. Além de influenciar grandes organizações, como a Organização das Nações Unidas e o Banco Mundial, Sen participa da elaboração do Relatório do Desenvolvimento Humano. Consultar: SIQUEIRA, Luana. **Pobreza e Serviço Social** – Diferentes concepções e compromissos políticos. São Paulo: Cortez, 2013.

¹⁰ Sen (2000, p. 33) usa o termo *agente* de forma a caracterizar indivíduos que agem e provocam mudanças, cujos feitos são julgados por seus próprios valores e objetivos, independentemente de serem avaliados ou não por algum critério externo. O autor leva em conta “o papel da condição de agente do indivíduo como membro do público e como participante de ações econômicas, sociais e políticas (interagindo no mercado e até mesmo envolvendo-se, direta ou indiretamente, em atividades individuais ou conjuntas na esfera política ou em outras esferas)”.

organizados. Mesmo com a presença de orientações¹¹ compulsórias do Banco, em recente análise Almeida (2018) aponta que Brasil e Uruguai, países alvos de sua pesquisa, ampliaram seus sistemas de proteção social não contributiva para além das medidas de alívio à pobreza a partir do Estado nos termos de Gramsci e Poulantzas¹².

Mesmo com essa consideração, não podemos descartar a influência neoliberal sobre o Banco Mundial, como destaca Harvey (2008). Retomando esse aspecto, o que queremos salientar é que os países em desenvolvimento, grupo em que está inserido o Brasil, sofrem constrangimentos de instituições internacionais nesse quadro de economia globalizada, avançando sobre a soberania dos Estados e até mesmo constrangendo governos a adotarem medidas consideradas necessárias. Essas imposições passam pelo conceito de pobreza, pois desse entendimento decorre as medidas para seu alívio e enfrentamento. Conceito este irradiado e difundido pelo mundo.

2. A CATEGORIA POBREZA NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A pobreza, condição a que está submetida grande parte da população mundial, não deve ser concebida apenas como falta de renda, o que está diretamente relacionado com as condições adversas da estruturação do trabalho (assalariado) e da propriedade (privada) na sociedade burguesa, ou como privação de capacidades; está para além dos limites restritos do campo monetário, incidindo não somente nas condições materiais de vida, mas se projetando na forma mesma de sociabilidade e existência dos indivíduos, em seus diversos âmbitos. Deve ser encarada como limitadora de acesso à uma série de direitos, o que se refrata numa deterioração do *status* de cidadão, fragmentando a própria noção de cidadania. Pobreza que deve ser apreendida enquanto expressão da “questão social” e em sua multidimensionalidade, enraizada que está e como traço característico do modo de produção capitalista.

É aqui que se especifica a pobreza como algo que diz respeito não apenas a legião dos miseráveis, esses que já ultrapassaram o que se convencionou definir como linha da pobreza. A pobreza não é simplesmente fruto de circunstâncias que afetam determinados indivíduos (ou famílias) desprovidos de recursos que os qualifiquem para o mercado de trabalho. *O pauperismo está inscrito nas regras que organizam a vida social* (TELLES, 1993, p. 13, grifo nosso).

¹¹ Os Objetivos estabelecidos e que estão ligados à proteção social não contributiva: Erradicação da pobreza; Fome zero e agricultura sustentável; Trabalho decente e crescimento econômico; Redução das desigualdades: Consumo e produção responsáveis; Parcerias e meios de implementação. Mesmo compreendendo a Saúde, Almeida priorizou a Política de Assistência Social para seus estudos. (ALMEIDA, 2018, p. 226).

¹² “É possível afirmar que de fato os Estados absorvem demandas sociais, ao ofertar programas e serviços a segmentos populacionais específicos, ou com demandas específicas, como pessoas com deficiência, idoso, crianças e adolescentes muitas vezes vítimas de violência, ou para indivíduos que, por alguma contingência social, como estar ou morar na rua, pessoas vítimas de violência, ou até mesmo adolescentes em cumprimento de medidas, oferta de acolhimento institucional para segmentos e situações diferenciadas. Fica claro que os países criaram estratégias de resistência ao modelo neoliberal de não atender somente a perspectiva do desenvolvimento econômico” (ALMEIDA, 2018, p. 244).

Os esforços agora se direcionam para identificar a concepção de pobreza expressa nos marcos da Política de Assistência Social brasileira. De acordo com a Constituição, no Título VIII, Capítulo II, a Assistência Social “será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (BRASIL, 2008, p. 134). Foi regulamentada pela Lei Federal nº 8.742/93 - Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), inovando ao afirmar seu caráter não contributivo diante da necessidade de integração entre o econômico e o social, além da responsabilização do Estado na universalidade e garantia de direitos e acesso a serviços sociais com a participação da população. Em 2004 é aprovada, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), através da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Segundo Sposati (2011), a PNAS, foi resultado de um amplo debate descentralizado por todo o país, se projetando da seguinte forma:

Seu eixo central é a proteção social não contributiva como alargamento do alcance da política brasileira de proteção social como direito de cidadania, e não direito ao trabalho próprio do seguro social ou da proteção social contributiva (SPOSATI, 2011, p. 9).

Deliberada na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2003, a PNAS se coloca na perspectiva de materialização das diretrizes da LOAS e dos princípios da CF de 1988, tornando claras essas diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito do cidadão e responsabilidade do Estado. Os gestores da política de assistência social devem se nortear pela PNAS e seus eixos estruturantes¹³. O sistema de proteção foi hierarquizado, em básica e especial, indicando a instalação do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), responsáveis pela oferta dessas proteções em todo território nacional. À PNAS seguiu-se a construção e normatização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), aprovado em julho de 2005 pelo CNAS através da NOB nº 130, de 15 de julho de 2005.

O SUAS está voltado à articulação em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquia, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob o critério de universalidade e de ações em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2014, p. 60).

Em 2009 o CNAS aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais através da Resolução nº 109/2009, em que são estabelecidas as referências básicas dos serviços referentes ao seu acompanhamento, avaliação e fiscalização. Os serviços são especificados para maior compreensão de como devem ser ofertados e para qual público se dirige, além de estabelecer a base de seu financiamento. Dois anos depois o SUAS, segundo Sposati (2011) diante da sua maturidade, alterou o texto da LOAS com a

¹³ A saber: Matricialidade Sociofamiliar; Descentralização político-administrativa e Territorialização; Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; Financiamento; Controle Social; o desafio da participação popular/cidadão usuário; A Política de Recursos Humanos e A informação, o Monitoramento e a Avaliação (BRASIL, 2005, p. 39).

aprovação da Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, Lei conhecida como LOAS-SUAS, reafirmando a Assistência Social como política de direito e dever do Estado no âmbito da Seguridade Social.

Além desses documentos (LOAS, considerando sua alteração em 2011, PNAS e Tipificação), elegemos também para análise o caderno Orientações Técnicas da Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social – SUAS: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Essa publicação traz um “conjunto de diretrizes e informações para apoiar os municípios e o Distrito Federal no planejamento, implantação e funcionamento do CRAS”, tendo em consideração sua caracterização como porta de entrada para a rede de proteção social de assistência social, além de oferecer apoio aos Estados e União para o acompanhamento da implantação e aprimoramento das unidades já existentes.

É importante considerarmos e contextualizar as duas décadas de expressivas conquistas da Assistência Social no Brasil: a de 1990 e os anos 2000. A década de 1990 é marcada pela persistência e crescimento da pobreza no Brasil (TELLES, 1993); pobreza que reatualiza o passado brasileiro, marcado pelo tradicionalismo e mandonismo e que, junto à “pobreza moderna” de amplas camadas de trabalhadores, denuncia a nossa precária formação cidadã, que invalida o reconhecimento dos direitos. Outro ponto fundamental dessa década, “em que a legislação regulamentadora dos preceitos constitucionais começa a ser produzida no Brasil”, como pontua Vianna (2005, p. 129), é o início do desmonte institucional. Segundo a autora, os princípios da integração das políticas voltadas para assegurar os direitos sociais e o seu caráter universalista, de clara inspiração beveridgiana, *não conheceram existência efetiva por aqui*: “embora o sistema de proteção brasileiro continue, na letra da Lei, universal, disseminou-se a ideia de que a política social é ação voltada para os excluídos (os pobres), ou seja, focalizada” (VIANNA, 2005, p. 120), como estabelece o Banco Mundial.

Já nos anos 2000, a PAS congrega ganhos normativos e a estruturação do SUAS, como antes pontuado, conquistas que de forma alguma devem ser minimizadas. Contudo, é também nessa quadra que se intensificam os programas de transferência de renda como medida privilegiada para o combate à pobreza na América Latina. Amplia-se e intensifica-se o caráter focalizado e seletivo das intervenções sociais, em detrimento de uma proteção social robusta e contemplativa, capaz de contrarrestar os efeitos mais violentos dos mecanismos estruturais da sociedade capitalista sobre a classe trabalhadora. É a partir dessa década que se irradia para os países em desenvolvimento, e de forma mais intensa, as concepções do Banco Mundial sobre política social, em particular o Brasil.

No Brasil, longe de ser pontual ou episódica, a atuação intelectual do Banco é vasta, contínua e abrange todos os setores do desenvolvimento. Mediante um processo de alargamento institucional e mudança incremental, o Banco, criado em 1944, hoje tem incidência na definição de *políticas de educação, saúde, energia, política macroeconômica e fiscal, políticas sociais, infraestrutura, gestão urbana, desenvolvimento rural, meio ambiente e administração pública* (PEREIRA, 2017, *online*, grifo nosso).

Na análise dos documentos elegidos, não foi encontrado, ao menos não de forma explícita, o conceito de pobreza ou de pobres. Não há uma definição teórica que elucide objetivamente sobre o que

estamos lidando. Muito se fala sobre “mínimos sociais”; “necessidades básicas” (BRASIL, MDS, 2011, p. 7); “exclusão pela pobreza”; “população que vive em situação de vulnerabilidade social” (BRASIL, MDS, 2005, p. 33); “exclusão social” (BRASIL, MDS, 2005, p. 36). Em decorrência do uso recorrente dessas expressões, que nos remetem à um quadro extremo de condições de vida, *a concepção de pobreza expressa na PAS na questão de renda é a pobreza absoluta*. Segundo Salama e Destremau (1999, p. 51), a pobreza absoluta “seria aquela com a qual qualquer indivíduo ou grupo familiar viveria, se não possuísse renda suficiente para se reproduzir, sendo esta renda a conversão monetária do mínimo de calorias necessários à reprodução fisiológica, mínimo ao qual acrescentadas as despesas ligadas à moradia, ao transporte”. Entende-se por esse enfoque que essa parcela da população viva um processo de *pauperização absoluta*, nos termos de Netto e Braz (2012), com degradação real das condições de vida e que se reflete na queda dos padrões de alimentação e moradia, além do desemprego.

A recorrência aos termos “mínimos sociais” e “necessidades básicas” aparece de forma constante na PAS. Não há especificação dos seus significados. A LOAS, por exemplo, estabelece que:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que *provê os mínimos sociais*, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o *atendimento às necessidades básicas* (Artigo 1º, Capítulo 1, Lei nº 8.742, de 7/12/1993, grifo nosso).

Ainda segundo a LOAS (Parágrafo Único, incluído pela Lei nº 12.435/2011), a garantia desses mínimos sociais, as condições para atender contingências sociais e promover a universalização de direitos, são os pontos basilares do enfrentamento da pobreza pela assistência social, que se realizará de forma integrada às demais políticas sociais.

Em sua análise, Pereira (2011) aponta que a partir do século XX a ideia de mínimos sociais perde seu caráter individual e sua conotação meramente biológica e natural, atrelada à pobreza absoluta, para se inserir no âmbito das necessidades sociais como matéria de direito, devendo ser enfrentadas por políticas pensadas coletivamente. *Portanto, essa provisão correspondente às necessidades básicas devem estar para além da ideia de mínimo, para ser essencial*. É a partir da adoção do Plano Beveridge e das ideias de J. M. Keynes, que os mínimos se distanciam da simples manutenção de renda para abarcar outros mecanismos de proteção social, como serviços universais e proteção ao trabalho. *Mas com o neoliberalismo voltou-se a defender a identificação dos mínimos sociais com um mínimo de renda*.

No Brasil, as políticas sociais tiveram sua trajetória marcada pelo movimento das alterações econômicas internacionais, embora aqui não tenhamos conhecido uma proteção social ampla nos moldes da experiência europeia, mesmo prevista na Constituição de 1988. Ainda que elaborada a partir da realidade de países desenvolvidos, Pereira (2011) argumenta que a teoria desenvolvida por Gough e Douyl¹⁴ se aplica

¹⁴ Não cabe aqui reiterar a análise de Pereira (2011). A autora promove sua discussão à luz da teoria das necessidades humanas Ian Gough e Len Douyal (*A theory of human need*). Os autores defendem a objetividade e universalidade das necessidades humanas, entendidas sob dois elementos: saúde física e autonomia. É pela satisfação dessas necessidades que os seres humanos podem se constituírem enquanto tal e qualquer outro objetivo ou desejo que julgarem valerosos.

ao Brasil por seu caráter universal, mesmo entendendo sua inserção periférica no capitalismo mundial e uma relutância em adotar políticas direcionadas à satisfação das carências sociais, por mínimas que fossem.

Efetivamente, a noção de mínimos contemplada na política social brasileira sempre este afeta ao salário e à renda da população pobre e, mesmo assim, de forma ínfima e sem o devido vínculo orgânico com as demais previsões sociais ou com projetos políticos de otimização de satisfação de necessidades básicas (PEREIRA, 2011, p. 186).

A Política de Assistência Social não menciona, quando trata da população atendida, categorias que possam evidenciar uma sociedade dividida em classes, que nos remeteria a interesses conflitantes; não há menção a “trabalhadores”, “classe trabalhadora”. A centralidade das intervenções é direcionada para a família, entendida “como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidado aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida” e, nesse sentido, “a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e indivíduos” (BRASIL, MDS, 2005, p. 41), sendo esses compreendidos como “beneficiários”, “destinatários”, *destituídos de classe social*.

A Tipificação também não define, diretamente, um conceito de pobreza, se restringindo às “situações de vulnerabilidades vivenciadas” (BRASIL, MDS, 2011, p. 6). Traz o detalhamento dos serviços ofertados pela PAS, uma padronização sobre objetivos, usuários, os resultados esperados e questões burocráticas. Os serviços da proteção social básica, ofertados nos CRAS, são voltados às famílias; mesmo os segmentos apresentados, como criança, adolescente, idoso, pessoa com deficiência, devem ser compreendidos na perspectiva familiar. São direcionados às consequências da pobreza e a possibilidade de rompimento de seus agravos, como a fragilização de vínculos familiares e comunitários e o isolamento. Na descrição do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), por exemplo, principal serviço ofertado obrigatoriamente pelo CRAS, a Tipificação traz que o trabalho social desenvolvido com famílias “apreende as origens, significados atribuídos e as possibilidades de enfrentamento das *situações de vulnerabilidade* vivenciadas por toda a família, contribuindo para sua proteção de forma integral, materializando a matricialidade sociofamiliar no âmbito do Suas”. Expõem, posteriormente, que essas vulnerabilidades são resultado “da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade [...]”, *em uma clara incorporação do direcionamento do BM*¹⁵. Portanto, o PAIF é voltado para a possibilidade de enfrentar as *consequências da pobreza, da fragilidade de atuação do Estado no campo social ou outro motivo que dificulte o acesso aos serviços e comprometa a relação do indivíduo com a sociedade, fatores que geram a vulnerabilidade, atestando o princípio do Banco Mundial de que o combate à pobreza é de competência das políticas econômicas em geral*. A PAS se propõe a grandes objetivos, como enfrentamento de desigualdades sócio-territórias (BRASIL, MDS, p. 33) e se colocando como “fundamental no processo de emancipação”

¹⁵ “Nas dimensões de renda e saúde, *vulnerabilidade é o risco de que uma família ou um indivíduo venha a passar eventualmente por um episódio de pobreza em função de renda ou saúde*. Porém, vulnerabilidade também significa a probabilidade de exposição a diversos outros riscos (violência, crime, catástrofes naturais, ser tirado da escola)” (BANCO MUNDIAL, 2000/2001, p. 19, grifo nosso).

das famílias (BRASIL, MDS, p. 42), *mas com uma referência de pobreza muito restrita, pautada em condições extremas de vida.*

A justificativa para tornar a família o eixo central das medidas da PAS vai além do seu papel social de proteção, promoção e inclusão de seus membros. De acordo com a PNAS (BRASIL, MDS, 2005, p. 42.), estudos sobre população e condições de vida embasam que transformações de diversas ordens ocorridas na sociedade contemporânea, como “as relacionadas à ordem econômica, à organização do trabalho, à revolução da reprodução humana, à mudança de valores e à liberalização de hábitos e dos costumes, bem como ao fortalecimento da lógica individualista em termos societários, redundaram em *mudanças radicais na organização das famílias*”. Algumas mudanças elencadas sobre as famílias se referem ao enxugamento dos grupos familiares (famílias menores), uma variedade de arranjos (monoparentais, reconstituídas), que se somam com processos de “empobrecimento acelerado e da desterritorialização das famílias geradas por movimentos migratórios”. São essas transformações responsáveis pelo processo de fragilização de vínculos familiares e comunitários que expõem às famílias à vulnerabilidade. Segundo a normativa consultada:

A vulnerabilidade à pobreza está relacionada não apenas aos fatores da conjuntura econômica e das qualificações específicas dos indivíduos, mas também às tipologias ou arranjos familiares ou aos ciclos de vida das famílias. Portanto, as condições de vida de cada indivíduo dependem menos de sua situação específica que daquela que caracteriza sua família. No entanto, percebe-se que na sociedade brasileira, dadas as desigualdades características de sua estrutura social, o grau de vulnerabilidade vem aumentando e com isso aumenta a exigência das famílias desenvolverem complexas estratégias de relações entre seus membros para sobreviverem (BRASIL, MDS, 2005, p. 42, grifo nosso).

A referência sobre a base econômica e a condição em que se efetiva o trabalho na sociedade capitalista não são discutidos, apenas timidamente sinalizados e, posteriormente, diluídos em meio a outros processos de caráter científico, ético e moral, gerando alguns questionamentos: quais foram essas transformações sociais relacionadas à “ordem econômica, à organização do trabalho”? Qual o significado para a utilização desses termos? Além das indagações, outra questão é que o risco de pobreza é explicado por variados pontos: além de *fatores da conjuntura econômica*, sem revelar quais são, mas tidos como passageiros, já que conjunturais e não estruturais, temos à *responsabilização do indivíduo devido às suas qualificações pessoais*, mas também às características de como *está estruturada a família e ciclos específicos de vida*. Entendemos que a infância e a velhice requerem maior atenção de medidas de proteção social, fato expresso na PNAS. Mas o que se coloca aqui é que as causas da pobreza têm sua gênese vinculada ao movimento e organização internos da família e que teriam grande peso sobre as condições de vida do sujeito. E mais. Reconhecendo que o grau de vulnerabilidade é agravado devido às desigualdades ampliadas, características da sociedade brasileira, *aponta que as famílias devem criar estratégias relacionais entre seus membros para a sua sobrevivência*. E quais as possibilidades de estratégias postas na realidade de uma família pobre? Quais as alternativas para as pessoas que vivem nos ditos “territórios vulneráveis”?

A PAS traz em si um conceito de pobreza *multidimensional* referente às suas *causas*. A multidimensionalidade também se refere à vulnerabilidade em que o sujeito ou família possa estar e,

dependendo do seu agravamento, se enquadrar na condição de pobreza. Segundo o Caderno de Orientações Técnicas – CRAS (BRASIL, MDS, 2009), o CRAS é uma unidade pública estatal descentralizada, instalado em territórios de alta vulnerabilidade, responsável pela organização da rede socioassistencial e a oferta da Proteção Social Básica (PSB), de caráter preventivo quanto à essas vulnerabilidades.

Proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a *prevenir* situações de vulnerabilidade e risco social por meio do *desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários* (LOAS, Lei nº 8742/1993 alterada pela Lei nº 12.435/2011, grifo nosso).

As ações são direcionadas para o “empoderamento” do indivíduo para que ele possa lidar com situações adversas presentes na sociedade e no âmbito intrafamiliar, ou mesmo em decorrência da sua condição pessoal, e que possam repercutir de forma negativa na sua vida, comprometendo seu acesso ao básico necessário à sua sobrevivência. Na realidade, a verdade é menos promissora: *a PAS responsabiliza o sujeito sobre sua situação*¹⁶. Ele tem que estar preparado para poder evitar e/ou enfrentar as situações que possam gerar prejuízos e constrangimentos em seu padrão de vida e nas suas relações. Mas isso é suficiente? O que fazer em uma sociedade marcada pela exploração, pelo crescente número de desemprego e trabalhos informais e precários, por uma desigualdade extrema, por políticas públicas sociais sob constante ataque dos interesses capitalista e pelo crescente empobrecimento da população? Como o sujeito é capaz de lidar com todos esses fatores que o expõem ainda mais a uma vida marcada por inúmeras situações de dificuldades? A realidade se mostra mais complexa do que nos termos na lei.

Retomando Sen (2000), a concepção de pobreza defendida por ele parte do seu entendimento sobre desenvolvimento enquanto expansão das liberdades reais do indivíduo, indo além da questão mais habitual da renda e do crescimento econômico¹⁷. O desenvolvimento se estrutura na eliminação de variadas formas de privação de liberdade que limitam escolhas e oportunidades, comprometendo o potencial das pessoas exercerem sua condição de agentes; a liberdade se afirma como principal *fim* e, também, como principal *meio* para o desenvolvimento.

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. A despeito de aumentos sem precedentes na opulência global, o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas – talvez até a maioria (SEN, 2000, p. 18).

¹⁶ Segundo Mauriel (2010, p. 178), há, predominante, uma perspectiva de política social que reduz a “questão social” à pobreza, “esta entendida como falta de dotação e capacidades”. Essa busca de aquisições e desenvolvimento de potencialidades, que está completamente deslocada da realidade social, traz a ideia de que o indivíduo seja autossuficiente para lidar com as adversidades da vida social, por si mesmo.

¹⁷ Além disso, Sen (2000) nos diz também que a insegurança econômica pode estar relacionada à ausência de direitos e liberdades democráticas; quanto mais incidente for a força das necessidades, mais a urgência de efetivação de liberdades políticas. Por isso, o autor combate os três argumentos que contrariam a manutenção da democracia e das liberdades política e civil: a) de que essas liberdades criam um movimento de contrarrestar o desenvolvimento econômico; b) de que os pobres, se tiverem oportunidade, preferem satisfazer necessidades econômicas que essas liberdades e; c) esses são valores essencialmente ocidentais, ao passo que o oriente se volta mais para a ordem e a disciplina (SEN, 2000, p. 30, 174 – 176).

O desenvolvimento requer a superação desses problemas, em que a liberdade, como seu elemento constitutivo básico, exerça papel no combate a esses males. Privilegia a expansão de capacidades para as pessoas levarem o tipo de vida que valorizam, o que pode ser propiciado pelo aumento das políticas públicas, que também podem ser influenciadas pela capacidade de participação da população. Nesse sentido se faz importante a condição de agente dos indivíduos para lidar como as privações, o que é condicionada pelas oportunidades sociais, políticas e economias que dispomos.

A ligação entre liberdade individual e realização de desenvolvimento social vai muito além da relação constitutiva – por mais importante que ela seja. O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas. As disposições institucionais que proporcionam essas oportunidades são influenciadas pelo exercício das liberdades das pessoas, mediante a liberdade para participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impelem o progresso dessas oportunidades (SEN, 2000, p. 19).

Portanto, além da liberdade fazer parte do desenvolvimento em sua totalidade, ela também é oportunizada, ou não, pelas condições sociais, econômicas e políticas pré-dispostas e que garantam seu exercício. Por sua vez, a garantia institucional de efetivação dessas condições que possibilitam a realização dessas oportunidades também é influenciada pelas pessoas em seu exercício de liberdade. Ou seja, a liberdade é condicionada pela presença de oportunidades, mas também influencia a sua garantia. As pessoas, em sua condição de agentes, devem ter o poder de influenciar as instituições sociais e fazer incidir nelas seus interesses.

A defesa da perspectiva, da análise da pobreza sob a vertente das capacidades, é que ela melhora a compreensão da *natureza e das causas da pobreza*, ultrapassando a discussão de sua superação centrada na distribuição de renda como meio, para os fins, as liberdades que as pessoas podem alcançar. Nesse sentido, as consequências do desemprego podem ser amenizadas pelo “auxílio renda”, mas elas não se restringem unicamente ao aspecto monetário, gerando também uma série de danos nos campos psicológico e social (SEN, 2000, p. 117).

O pensamento de Sen é marcado pela ausência de debates referentes à condição de classe, exploração, apropriação privada das riquezas socialmente produzidas. Em contra partida, traz a fé no mercado, a desresponsabilização do Estado, a meritocracia e o individualismo. Aposta na expansão das capacidades para que as pessoas exerçam suas liberdades, por exemplo, de não morrerem de fome. Não enxerga isso como direito de todo indivíduo, pois privilegia os limites dos recursos econômicos. Não realiza uma crítica ao sistema capitalista, explorando suas engrenagens; na verdade o equipara a outros já superados quando se refere ao fato da vulnerabilidade e privação não serem exclusivas de nossa época¹⁸, não evidenciando suas particularidades nesse período histórico. Na verdade, até usa sabiamente Marx para

¹⁸ E de fato, não são. Contudo, anteriormente à sociedade capitalista a pobreza decorria de um quadro de escassez, medido pelo nível de desenvolvimento das forças produtivas materiais e sociais. Na sociedade capitalista a situação é outro; a pobreza se mantém pelos mesmos meios que poderiam, em última instância, apontar para sua supressão (NETTO, 2011a, p. 154).

defender a superioridade capitalista frente a outros sistemas econômicos. O que é defendido por Sen está carregado da ideologia neoliberal vigente, que condena o Estado, eleva o mercado como a forma privilegiada de participação social e exacerba o individualismo; é essa realidade que se faz presente em seus estudos. Afinal, os pensadores são reflexos de seu tempo e essa condição marca suas ideias¹⁹.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente, as ideias que estruturam a concepção e as orientações voltadas à pobreza têm grande influência de Sen, cujo pensamento é adotado pelo Banco Mundial e difundido entre os países sobre os quais a instituição exerce certo domínio. Aqui no Brasil isso não é diferente. *Muito embora a PAS não explicita uma definição exata sobre pobreza, a concepção sobre o tema expressa em seus documentos se vincula à figura do Estado, como instância que mais emprega os assistentes sociais; uma perspectiva neoliberal, cuja formulação se estreita à presença dos organismos internacionais e ao grande capital.* De fato, uma concepção residual que contribui para estigmatizar e culpabilizar o sujeito pela sua condição de vida, colocando sobre ele toda a carga de responsabilidade e possibilidade de superação da pobreza. Apesar de os documentos analisados não privilegiarem uma leitura da sociedade capitalista em sua essência, para além do que está imediatamente posto, a PAS não deve ser problematizada de forma autônoma, desvinculada da realidade, nacional e internacional; ela reflete, em si, o momento histórico em que é concebida. Segundo Mauriel (2010), se restringindo a PNAS:

A “nova” concepção de assistência, como a própria PNAS afirma, corrobora com os princípios e conceitos presentes na teoria do desenvolvimento humano ou desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen, base que fundamenta os documentos dos organismos multilaterais como Banco Mundial e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Organização Mundial do Comércio (MAURIEL, 2010, p. 178).

Deixemos claro que essa ideia de pobreza institucional não convergente com o debate acadêmico do Serviço Social, que busca sua sustentação argumentativa numa perspectiva teórico-crítica, que evidencia o modo de produção em que vivemos e seus traços basilares de alienação e exploração. Portanto, uma categoria histórica e socialmente produzida, que é própria do movimento necessário para garantir a acumulação e expansão do capital, cujas consequências se fazem presente nas condições de vida e de trabalho da classe trabalhadora.

Defendemos também a importância necessária de apropriação dessa categoria analítica pelos profissionais: a pobreza é um dos elementos presentes na realidade que deve ser analisada pelos assistentes sociais para que ele pense estratégias de intervenção junto à população. Há de se ter clareza das divergências legais e as acadêmicas. A possibilidade de tensionamento político para além do que está posto

¹⁹ “Mas os filósofos não brotam como os cogumelos da terra, mas são os frutos do seu tempo e do seu povo, cuja seiva é mais sutil, mais valiosa e mais invisível circula em idéias filosóficas. É o mesmo espírito que constrói sistemas filosóficos no cérebro dos filósofos e aquele que cuida do ferrovias pelas mãos dos trabalhadores. A filosofia não é encontrada fora do mundo [...]” (MARX, 1982, p. 230. Tradução livre).

institucionalmente, requer esse domínio para que a intervenção profissional não responda apenas ao que é requerido legalmente do assistente social, mas que se crie espaços de lutas e debates que se alinhem ao compromisso ético-político com a classe trabalhadora.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Denise. M. F. **Proteção Social não contributiva no Brasil e Uruguai** – estratégias de resistência aos ditames dos organismos multilaterais. 2018. 299 fls. Tese – (Doutorado em Serviço Social e Política Social). Universidade Estadual de Londrina, Londrina. 2018.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. Washington: Banco Mundial, 1990.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. Luta contra a pobreza. Washington: Banco Mundial, 2000/2001.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento Mundial** – Visão Geral. Conflito, Segurança e Desenvolvimento. Washington, DC: Banco Mundial, 2011.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. O financiamento da Seguridade Social no Brasil no Período 1999 a 2004: Quem Paga a Conta? In: MOTA, A. E. et al. (Orgs.). **Serviço Social e Saúde: Formação e trabalho profissional**. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2006

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 14^o ed. São Paulo: Rideel, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2004). Resolução n^o 145, de 15 de outubro de 2004. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**, Brasília, novembro de 2005.

BRASIL. Resolução n^o 109, de 11 de novembro de 2009. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**, Brasília, reimpresso em 2012.

BRASIL. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social** – Cras. Brasília, 2009, reimpresso em 2012

BRASIL. Lei n^o 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, reimpressão 2012.

CHOSSUDOVSKY, Michel. **A globalização da pobreza**. Impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial. São Paulo: Moderna, 1999.

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 B. R., et al. (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 4^o ed. São Paulo: Cortez, 2014).

MARX, K. Del Número 179 de La “Gazeta de Colonia”: Rheinische Zeitung, n^o 195, 14 de julio de 1842. In: **Escritos de Juventud de Carlos Marx**. Obras Fundamentais de Marx e Engels. Colección dirigida por Wenceslau Rocés. México: Fondo de Cultura Económica, p. 230-236. 1982.

MARX, K. O Capital. Crítica da economia política. Livro Primeiro: **O Processo de Produção do Capital**. 31º ed. v. I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

MAURIEL, A. P. O. Relações internacionais, política social e combate à pobreza. **Revista em Pauta**, Rio de Janeiro, nº 23, v.6, p. 43-67, jul. 2009.

MAURIEL, A. P. O. O. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. **Revista Katálisis**, Florianópolis, nº 2, v. 13, p. 173-180, jul./dez. 2010.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política** – uma introdução crítica. 8º ed. São Paulo: Cortez, 2012.

PEREIRA, João Márcio Mendes. O Banco Mundial e a construção político-intelectual do “combate à pobreza”. **TOPOI**, nº 21, jul./dez. p. 260-282, 2010.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **Conhecimento, poder e indução política: o Banco Mundial como ator intelectual**. Disponível em: <https://plataformapoliticasocial.com.br/conhecimento-poder-e-inducao-politica-o-banco-mundial-como-ator-intelectual/>. Acesso em: 02/09/2020.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. Proteção Social contemporânea: *cui prodest?* **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 116, p. 636-651, out./dez. 2013.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **Necessidades humanas**. Subsídios à crítica dos mínimos sociais. 6º ed. São Paulo: Cortez, 2011

SALAMA, Pierre e DESTREMAU, Blandine. **O tamanho da pobreza**. Economia política da distribuição de renda. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS**: um processo de construção da Assistência Social. 6º ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SPOSATI, Aldaíza. Proteção Social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, nº 116, p. 652-674, out./dez. 2013.

TELLES, V. S. Pobreza e cidadania – dilemas do Brasil contemporâneo. **Caderno CHR**, Salvador, nº19, p. 8-21. 1993.

VIANNA, M. L. T. W. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica: **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, nº 13, segundo semestre 2005.

Contribuições dos autores

Silvio Aparecido Redon: autor e revisor.

Eliane Christine Santos de Campos: autora e revisora.
