

A Política Pública de Assistência Social no Percurso da Travessia Social

The Public Policy on Social Assistance in Social Traverse Route

Maria do Rosário de Fátima e Silva

Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Professora da Universidade Federal do Piauí

E-mail: rosafat@uol.com.br

Maria Isabele Duarte de Souza

Doutorado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí

Mestra em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará

Professora do Curso de Graduação em Serviço Social do Centro Universitário INTA

E-mail: isabele.duarte@uninta.edu.br

Endereço: Maria do Rosário de Fátima e Silva
Universidade Federal do Piauí, Centro de Ciências
Humanas e Letras, Departamento de Serviço Social,
Campus Petrônio Portela, Ininga Teresina-PI, CEP:
64049-550.

Endereço: Maria Isabele Duarte de Souza
Rua Coronel Antônio Rodrigues Magalhães, Nº 359,
Bairro Dom Expedito, Sobral-CE, CEP: 62050-100.

Editor-chefe: Tonny Kerley de Alencar Rodrigues

**Artigo recebido em 09/12/2017. Última versão
recebida em 23/01/2018. Aprovado em 24/01/2018.**

**Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review
pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review
(avaliação cega por dois avaliadores da área).**

Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação

RESUMO

O presente artigo propõe trazer reflexões acerca da Política Pública de Assistência Social, na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social, bem como buscar compreender o contexto neoliberal em que esta, se insere, fundamentado nos atuais ajustes fiscais, especialmente naqueles em que situa o desmonte das políticas públicas de cunho social, tendo como aporte a proposta lançada pelo PMDB, no que se refere à Ponte para o Futuro no ensaio da Travessia Social, como mola propulsora do Governo Temer. Não é proposta deste artigo realizar um estudo aprofundado deste documento, ele servirá, sobretudo, para delimitar em que contexto buscaremos perceber a Política Pública de Assistência Social. Trata-se de um estudo exploratório, bibliográfico e de cunho qualitativo. É mister salientar que as considerações trazidas neste artigo são superficiais e preliminares, tendo em vista a necessidade de aprofundamentos e análises mais aguçadas das questões aqui apontadas.

Palavras-chave: Estado. Políticas Públicas. Assistência Social.

ABSTRACT

The present article proposes to reflect on the Social Assistance Public Policy, from the perspective of the Single Social Assistance System, as well as to understand the neoliberal context in which it is based, based on the current fiscal adjustments, especially in those where it dismantles the public policies of a social nature, based on the proposal launched by the PMDB regarding the Bridge to the Future in the Social Travessage trial, as the driving force behind the Temer Government. It is not the purpose of this article to carry out an in-depth study of this document, it will serve, above all, to delimit in what context we will seek to perceive the Public Policy of Social Assistance. This is an exploratory, bibliographic and qualitative study. It is necessary to emphasize that the considerations brought forward in this article are superficial and preliminary, considering the need for deepening and more acute analysis of the issues mentioned here.

Key words: State. Public Policies. Social Assistance.

1 INTRODUÇÃO

Só é possível compreender a Política Pública de Assistência Social a partir de uma análise do contexto capitalista, que trouxe ao país profundas transformações societárias, especialmente no âmbito social, político, econômico e cultural. Devemos situá-la no patamar do direito social e de cidadania, via Constituição Federal de 1988.

É importante destacar os rebatimentos da ideologia neoliberal frente à execução da Política Pública de Assistência Social, sem desconsiderar sua constituição histórica da cultura política brasileira, até chegarmos aos dias de hoje, em que temos a condição de percebê-la como direito social inscrito no âmbito da Seguridade Brasileira, compreendida em seu tripé, juntamente com as políticas de saúde e previdência social.

No que se apresenta atualmente, temos o Sistema Único de Assistência Social, que traz em sua formatação possibilidades maiores de acesso aos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais pela população em situação de vulnerabilidade e/ou risco social.

Partindo dessa premissa, cabe pensar quais os rumos que esta política poderá trilhar diante do que se apresenta, ou seja, o ajuste fiscal, desmonte das políticas públicas, retração dos direitos sociais, que estão sendo articulados, mais precisamente, no governo de Michel Temer, a partir de sua proposta de governo que tem como lema A Ponte para o Futuro, sendo configurada como possibilidade de uma Travessia Social.

Trata-se de um estudo, cujo método de análise é o dialético, com vistas a ter uma visão da totalidade, considerando os seus aspectos contraditórios; é qualitativo, por se tratar de um fenômeno social, cuja abordagem exploratória busca uma visão mais ampla com o intuito de explorar o material elencando, bem como é bibliográfica, a partir da escolha de livros e artigos que consideramos importantes para a produção do presente artigo.

O texto está dividido em três partes. A primeira, introduz algumas concepções sobre Estado, Políticas Públicas, com abordagem mais específica para as Políticas Sociais. A segunda, traz uma discussão sobre o contexto neoliberal e, por fim, as considerações finais, intitulada de anúncio do devir, onde se propõe uma breve análise da Política Pública de Assistência Social nessa conjuntura.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Estado e Políticas Públicas (Sociais) no Brasil

Nos dias atuais, o mundo vem passando por diversos impasses econômicos, mistos de crescimento e crise, características das sociedades capitalistas, com suas manifestações e mudanças que refletem significativamente na esfera da economia, da política e também no âmbito social. E neste cenário é notória a presença do Estado que busca se equilibrar nesse desequilíbrio mundial que se reflete no país e nos territórios mais ermos, ou seja, toda a sociedade sente os impactos da crise ou do crescimento econômico que, por muitas vezes, acarreta maiores desigualdades sociais, que demandam do Estado, investimentos em políticas públicas.

As políticas públicas constituem um dos principais resultados da ação do Estado e nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 foi, sem dúvida, um marco na implantação de políticas públicas e efetivação de direitos sociais e de cidadania, as quais emergem em um período de ascensão dos movimentos sociais populares, pautadas na mediação das relações sociais entre o poder público e a sociedade civil. Elas orientam as ações da administração pública, com a utilização de métodos e normas para estabelecer a sinergia entre a administração pública e a sociedade, entre Estado e atores sociais. Teixeira (2002, p.29) explica que:

Políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre o poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamento) que orientam as ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as não ações, as omissões, como forma de manifestações de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos.

Partindo de uma base teórica conceitual, Souza (2006) nos diz que as políticas públicas estão dentro de campos multidisciplinares orientados a explicar a sua natureza e seus processos, na busca da construção de uma teoria geral que tenha como objetivo sintetizar teorias de diferentes ciências sociais, como as da ciência econômica e, especificamente nesse aspecto, as Políticas Públicas são associadas às falhas de mercado.

Portanto, as políticas públicas produzem efeitos específicos, de forma direta, ou através de delegação, influenciando a vida dos cidadãos, bem como nas escolhas feitas pelos

governos, sejam de ordem social ou econômica, “com o intuito de proporcionar ótimos sociais que não podem ser maximizados por agentes privados” (FIGUEIREDO, 2009, p. 687).

A partir da década de 1970 o Estado entra em crise, demandando cada vez mais por respostas efetivas aos problemas sociais que ora se agravavam, tais respostas poderiam advir das políticas públicas que, com a reforma do Estado, têm como base a descentralização político-administrativa e como responsáveis por sua efetivação a sociedade e o poder público.

No aspecto mais econômico da questão, verificam-se as falhas do mercado, que não consegue atender a todas as demandas da sociedade, seja por seus sucessivos desequilíbrios de renda ou, mais gravemente, pela ausência desta, deixando à margem grande parcela da população que fica à mercê da própria sorte ou, ainda, sob a responsabilidade do Estado em ofertar políticas públicas capazes de minimizar os danos ocasionados pela questão social.

E nesse aspecto,

[...] o Estado Social de Direito não vai conseguir responder, adequadamente, às demandas de participação efetiva e cotidiana da cidadania, na definição de políticas públicas e prioridades políticas emergentes, exigindo-se outras formas de viabilização e compromisso com a Sociedade. Daí, surge a necessidade de readequação do Estado e do Governo à nova era, valorando, ainda mais, o conteúdo efetivamente democrático das instituições públicas representativas e, quiçá, criando outras novas (LEAL, 2000, p. 48).

Pois, se percebe que as demandas são crescentes e as respostas a estas ficam aquém de contemplar a todos os demandatários por políticas públicas, diante de tantas desigualdades sociais que, atualmente, não se restringem apenas às questões de renda, e sim perpassam por outras problemáticas agravadas por tantas outras questões, principalmente pela ineficácia das políticas públicas, tais como: precariedade na educação, saúde, habitação, segurança pública, acesso restrito a serviços e benefícios socioassistenciais, agravamento da violência, dentre outros.

Entretanto, as políticas públicas visam responder a demandas, especialmente dos setores marginalizados da sociedade, aqueles considerados mais vulneráveis. Tais demandas fazem parte da agenda daqueles que ocupam o poder, porém sendo influenciado pela sociedade civil através da pressão e mobilização social. Também buscam ampliar e efetivar os direitos de cidadania, objetivam promover o desenvolvimento, criando alternativas de geração de emprego e renda, como forma compensatória diante de tantas perdas que a população mais vulnerabilizada vem passando em sua condição de sobrevivência.

Nesse contexto, onde o Estado tem a responsabilidade por atender as demandas da sociedade, e junto com ela promover condições de acesso às políticas públicas, destacamos, mais especificamente no conjunto destas as políticas sociais, através das quais o Estado é requisitado para o enfrentamento da questão social, “conjunto de programas e ações continuadas no tempo, que afetam simultaneamente várias dimensões das condições básicas de vida da população” (DRAIBE, 1997, p. 14).

A política social na concepção liberal gera a ideia de intervenção coletiva ou estatal no mercado privado para promover o bem-estar individual e social; tem provisão e oferta de serviços sociais; sua técnica social é de caráter compensatório, preventivo ou redistributivo. Para a concepção dialética, as políticas sociais são estratégias governamentais de intervenção nas relações sociais, na manutenção da desigualdade social, estratégias de controle da força de trabalho; regulamentação de direitos sociais passíveis de absorção pelo capitalista (DALLAGO *apud* GALPER, 2007, p. 2).

Na concepção de Pereira (2008, p. 92), “a política, na sua configuração recente e restrita, tem a conotação de política pública a qual engloba a política social. Ou melhor, a política social é uma espécie do gênero política pública”.

Pensamos a política pública e, a partir dela, a política social do aspecto “que privilegia a relação dialeticamente contraditória entre Estado e sociedade como o fermento e processamento dessa política” (PEREIRA, 2008, p. 94). Nesse sentido há que perceber a política social como resultado dessa relação, ou seja, na concepção de Ianni (1986) é uma relação de reciprocidade e antagonismo ao mesmo tempo, “isso quer dizer que não é possível falar de Estado sem relacioná-lo à sociedade, e vice-versa pois, onde quer que ambos compareçam, um tem implicações no outro e se influenciam mutuamente” (PEREIRA, 2009, p.135).

Historicamente, no período de 1930 a 1960, as políticas sociais no Brasil, caracterizam-se por seu aspecto protetivo, destinadas especialmente aos trabalhadores, com o intuito de criar condições para garantir a força de trabalho adequado ao mercado emergente, sendo ainda uma luta dos próprios trabalhadores por melhores condições de trabalho e de vida.

No período ditatorial, as políticas sociais tinham como objetivo a legitimação do sistema autoritário vigente, e caracterizavam-se pelo assistencialismo, clientelismo e seus aspectos fragmentário, setorial e emergencial, dando ao governo bases sociais para manter-se no poder, tempo em que se supunha que desenvolvimento social seria decorrente do desenvolvimento econômico. Esse período foi caracterizado pelo autoritarismo, pela censura,

repressão e ausência de eleições. Nesse contexto as expressões da “questão social” se agravam e demandam por respostas do Estado, como aponta Soares:

[...] no pós-64, ao longo de período de autoritarismo, que se consolida o arcabouço político-institucional das políticas sociais brasileiras. Suas características podem ser expressas nos seguintes princípios: 1. extrema centralização política e financeira no nível federal das ações sociais do governo; 2. fragmentação institucional; 3. exclusão da participação social e política da população nos processos decisórios; 4. autofinanciamento do investimento social; e 5. privatização (SOARES, 2001, p. 209).

No fim da década de 1970 e início da década de 1980 ocorreram muitas divergências contra o regime vigente através de mobilizações e greves coordenadas pelos sindicatos, quando a sociedade brasileira passa a reivindicar a redemocratização do país e clamava pela “abertura política”, especialmente na década de 1980, sob o governo do General João Batista Figueiredo. Em 1982 acontecem as eleições diretas para governadores e prefeitos e a criação do multipartidarismo, visto que até então, tínhamos o bipartidarismo (MDB e ARENA).

A sociedade imersa na repressão, encontrou forças e lutou por seus interesses na busca de soluções políticas, econômicas e sociais, o que a leva à instauração da Assembleia Nacional Constituinte, que resulta na Constituição Federal de 1988.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, é instituída a seguridade social, com a provisão de garantia dos mínimos sociais atrelado à saúde como política universal, previdência social, como política de contribuição, e assistência social com vistas a atender a quem dela necessita (parcela da população socialmente marginalizada e sem acesso aos bens e serviços básicos para sua subsistência), vindo à tona uma efetivação real das políticas públicas.

Assim, as políticas públicas de cunho social, surgem na efervescência dos movimentos sociais e latência da questão social, como forma/estratégia do Estado para amenizar tais questões. Em um período onde o país perpassava um processo de dominação e alienação do homem pelo Estado. Dessa forma, as políticas sociais surgem com o objetivo de amenizar os efeitos nocivos da política econômica, a partir de reivindicações da classe trabalhadora, mas que vêm atender aos interesses do capital.

As políticas sociais são caracterizadas por sua complexidade e contraditoriedade, especialmente por atender vários papéis e interesses diversos e distintos. Nesse sentido, segundo Pereira (2009, p.166),

Tal política jamais poderá ser compreendida como um processo linear, de conotação exclusivamente positiva ou negativa, ou a serviço exclusivo desta ou daquela classe. Na realidade, ela tem se mostrado simultaneamente positiva e negativa e beneficiado interesses contrários de acordo com a correlação de forças prevaletentes. É isso que torna a política social dialeticamente contraditória.

Sabe-se que tais políticas são viabilizadas através de “escolhas e de decisões definidas nas arenas conflituosas de poder” (PEREIRA, 2009, p. 166), tendo em vista que são identificadas como política de ação, “incluindo, é claro, os momentos conflituosos de escolha e de tomada de decisão, que fazem parte de qualquer política” (PEREIRA, 2009, p. 171).

Diante desse contexto, é de fundamental importância perceber que as políticas públicas, especialmente as políticas públicas sociais, quando deixam de ser políticas de governo e passam a ser política de Estado, tendem a ter mais efetividade quando elaboradas e implementadas de maneira eficaz, apesar de tantos desafios e impasses que se verificam nessas políticas, em especial, as que compõem a seguridade social brasileira, destacando, aqui, a política pública de assistência social, por todo o seu percurso histórico, com seus peculiares contornos e sua especificidade.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1 A Política Pública de Assistência Social

A partir da definição de um sistema de seguridade social, alicerçado no tripé saúde, previdência social e assistência social, dá-se início a um novo modelo assistencial. Como política pública, a assistência social passa a ser trabalhada como direito social, com primazia na universalização do acesso e responsabilização do Estado como órgão executor de tais políticas.

No entanto, a assistência social, em particular, carrega marcas históricas de um assistencialismo baseado na filantropia, troca de favores e no clientelismo. Mesmo nos dias atuais, com os avanços que surgem a partir da sua inserção no tripé da seguridade social e da construção de mecanismos que viabilizam e normatizam a construção dos direitos sociais, como a Política Nacional de Assistência Social – PNAS e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, ainda são imperativos o trabalho filantrópico, voluntário e solidário, reflexos desse processo histórico cultural. Segundo Sposati (2007, p. 444-445),

A assistência social sempre foi muito mais aceita e entendida no senso comum como prática da sociedade sem lhe exigir, como componente, a qualidade de trabalho técnico profissional com suporte científico- metodológico para garantir resultados em suas ações, serviços, atividades e programas. Ela foi sendo caracterizada como ação voluntária de ajuda material presidida mais pela atitude do que pelo conhecimento e pela razão. É ainda socialmente decodificada pelo que tem sido tradicionalmente, isto é, uma prática que pertence ao campo da ajuda, da caridade, da benemerência, da fraternidade, da filantropia, da solidariedade, ou pertencente ao campo do gesto, onde a colaboração do voluntariado social perante o mais fraco se destaca face ao compromisso de Estado com a proteção social pública a riscos e vulnerabilidades pessoais e sociais. A gestão de uma política de Estado exige mais do que o gesto, pois depende de efetivas condições permanentes na gestão pública.

Na concepção de Yazbek (2009), até os anos 1980, a assistência social configurou-se como uma ação paliativa, pontual, fragmentada, secundária; nem mesmo merecia o estatuto de política social. Eram ações precárias para aquela parcela da população a quem a sociedade capitalista nega os direitos mais elementares à sobrevivência. Yazbek faz um alerta para as distorções nesta área que, quase sempre aparece como,

Apoio, muitas vezes, na matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas (...); sua vinculação histórica com o trabalho filantrópico, voluntário e solidário dos homens em sua vida em sociedade (...); sua conformação burocratizada e inoperante, determinada pelo lugar que ocupa o social na política pública e pela escassez de recursos para a área (YAZBEK, 2009, p. 51).

Apesar desse arraigado processo histórico por que a assistência social passou e que marcou e marca profundamente sua efetividade enquanto política pública, Yazbek (2008, p. 79) afirma que “a compreensão da Assistência Social como área de Política de Estado coloca o desafio de concebê-la como o conjunto das políticas sociais e com as características do Estado Social que as opera”, destacando o papel fundamental do Estado no processo de implantação, implementação e efetivação dessa política social.

Sabemos que, a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, alterada pela Lei 12.435, de 6 de julho de 2011), a assistência social ganha status de política de Estado, uma política estratégica no combate à pobreza, na busca da cidadania das classes subalternas. Tal política pública, a exemplo de outras, deve ter sua gestão efetivada por um sistema descentralizado e participativo, cabendo aos municípios significativa responsabilidade na sua formulação e execução.

Aldaíza Sposati (2007, p. 445), entende que,

Na gestão pública brasileira, a CF-88 e a LOAS determinaram, para todo o território nacional, uma nova delegação político-programática no âmbito das políticas sociais públicas denominadas “assistência social”. a consolidação desses dispositivos legais exige ter estrategicamente claro o âmbito das necessidades sociais da população brasileira que deverão ser problematizadas, gestadas e providas por essa política como sua particularidade dentre as demais. Trata-se, portanto, de um paradigma fundado no conhecimento da realidade social brasileira com alcance de leitura para além do genérico, das médias, das aproximações grosseiras. A construção do conhecimento da realidade social brasileira para subsidiar a política social pública precisa entender a população e a demanda como agentes vivos, com capacidades e forças que interagem e vivem coletivamente em um dado território como expressão dinâmica de um espaço social. Dados gerais percentuais não dão conta dos elementos da vida que compõem essas necessidades e às pré-condições existentes para seu enfrentamento que, face às diversidades regionais do território brasileiro, precisam ser particularizadas em novos conhecimentos.

Nesse aspecto, há que se destacar a construção histórica da política pública de assistência social, desde sua concepção como mérito individual, sob a perspectiva das sobras, distante da concepção de política social, garantidora de direitos, tendo como consequência o desenvolvimento de políticas sociais compensatórias, residuais, que atendem apenas situações emergenciais até sua efetivação como política pública, dever do Estado e direito do cidadão.

Porém, muitos acontecimentos vêm marcando a consolidação da assistência social enquanto política pública de direitos sociais, o que nos fornece uma dimensão da rica construção da política social de direitos, principalmente com a promulgação da Constituição Federal Brasileira em 1988, conhecida como Constituição Cidadã, marco fundamental desse processo, porque reconhece a assistência social como política social que, junto com as políticas de saúde e de previdência social, compõem o sistema de seguridade social brasileira.

A partir de então, a assistência social é concebida como Política Pública no Brasil.

Em 1993 foi promulgada a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS que introduz um novo significado à assistência social como política pública de seguridade social, direito do cidadão e dever do Estado, prevendo um sistema de gestão descentralizado e participativo, cujo eixo é posto na criação do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, criado em 2004 (MESTRINER, 2011, p. 206).

Na construção que se verifica na política pública de assistência social, merecem destaque as cinco primeiras Conferências Nacionais de Assistência Social, realizadas nos anos de 1995, 1997, 2001, 2003 e 2005, que deliberaram, avaliaram e propuseram novas bases para sua regulação e regulamentação. Contribuíram com a “formação de competências de gestão, consensos e avanços nesta política” (CARVALHO, 2005, p. 2).

Aprovada em 2004, pelo Conselho Nacional de Assistência Social, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) representa o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003. Incorporando as demandas da sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, a PNAS define o novo modelo de gestão e apresenta as diretrizes para efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado.

O Conselho Nacional de Assistência Social aprovou, em 15 de julho de 2005, a Norma Operacional Básica de Assistência Social – NOB/SUAS que apresenta os eixos estruturantes para a realização do pacto a ser efetivado entre os três entes federados e as instâncias de articulação, pactuação e deliberação, visando à implementação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), deliberado em 2005 na V Conferência de Assistência Social, fator relevante para a consolidação da assistência social como política pública.

Entretanto, apenas em 8 de junho de 2011 foi aprovado o projeto de lei que institui o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, como política de Estado. De acordo com o projeto, o país passará a contar com formato de prestação de assistência social descentralizado e com gestão compartilhada entre governo federal, estados e municípios, com participação de seus respectivos conselhos de assistência social, e ainda, das entidades e organizações sociais públicas e privadas que prestam serviço nessa área.

Verificamos muitos avanços na política pública de assistência social, porém há uma longa caminhada para a efetivação e universalização de acesso aos demandatários da assistência social, pois ainda se percebe que as políticas sociais “se caracterizam por sua pouca efetividade e por sua subordinação a interesses econômicos dominantes, revelando incapacidade de interferir no perfil de desigualdade e pobreza que caracteriza a sociedade brasileira” (COUTO *et al.* 2010, p. 32). No caso da assistência social, esses aspectos são mais graves, por seu cunho histórico baseado no clientelismo, apadrinhamento, benemerência, o que acabou por caracterizar a assistência social como não política, sempre renegada e colocada em segundo plano no conjunto das políticas públicas.

Portanto, para compreender a Assistência Social é preciso analisá-la sob dois aspectos: como relação histórica das classes sociais frente à desigualdade social, enquanto tensão permanente entre capital e trabalho e, por meio da condição do Estado como mediador desta questão que, historicamente, na gestão da política pública de assistência social defende ideias de igualdade, liberdade individual e práticas que as contrariam a partir das relações de favor, de dependência, determinadas por ações clientelistas, populistas, distanciadas das reais necessidades da população.

Considerando a atual conjuntura política, social e econômica em que se insere a política pública de assistência social, é necessário compreender os limites e constrangimentos de ordem estrutural, que comprometem a sua efetividade. Apesar de todos os esforços e avanços, ainda permanece um abismo entre os direitos garantidos constitucionalmente e a sua efetiva afirmação.

Na árdua e lenta trajetória rumo à sua efetivação como política de direitos, permanece na Assistência Social uma imensa fratura entre o anúncio do direito e sua efetiva possibilidade de reverter o caráter cumulativo dos riscos e possibilidades que permeiam a vida de seus usuários (YAZBEK, 2004, p. 26).

Contudo, o processo de reprodução social não é independente do processo de produção social, pois as demandas por proteção social têm relação intrínseca com o modo de inserção do cidadão no modo de produção capitalista, através do processo de produção produtivo, e o modo de produção da sociedade de mercado. A falta de vínculos do cidadão ao mercado de trabalho o coloca em situação de demandante por proteção social, assegurado pela assistência social enquanto política pública, com aspecto compensatório.

Por um longo período histórico, suas demandas foram atendidas de modo focalizado, em que o Estado, diante dos conflitos sociais, tratava a questão social com medidas protetivas, sempre parciais e “voltadas aos grupos de maior força de pressão, cooptando assim reivindicações que teriam de ser solucionadas pela legislação trabalhista, omitindo-se com relação ao desemprego, à insuficiência de renda etc” (MESTRINER, 2011, p. 49).

Essa forma de atendimento condicionou a assistência social uma demanda de indivíduos considerados socialmente específicos, que vivenciavam situações específicas ou especiais, com problemas isolados, o que os diferenciava de todos os cidadãos, aqueles com vínculo trabalhista; já os que não possuíam tal vínculo eram estigmatizados como os “sem trabalho”, para os quais se colocavam as diferenças como sendo aptos ou inaptos, os capazes ou incapazes: “cabe à Assistência Social, como mecanismo econômico e político cuidar daqueles que aparentemente não existem para o capital: o trabalhador parado, o que não possui vínculo formal, o desempregado, o indigente, os deserdados” (SPOSATI, FALCÃO; FLEURY *apud* MESTRINER, 2011, p. 50).

A grande questão é que a cultura da personalização por marginalizar o indivíduo no seu processo de atendimento, opõe-se frontalmente à realização da cidadania, que supõe direito à seguridade social, com políticas públicas efetivas de proteção social (MESTRINER, 2011, p. 49).

Portanto, a política social depende do modelo de regulação econômica, social e política, frente ao papel exercido pelo Estado entre os processos de acumulação, distribuição e redistribuição do capital para o trabalho face às desigualdades sociais e econômicas, “a política social refere como dever do Estado e direito do cidadão as provisões que têm provisão pública, isto é, aquelas que transitam da responsabilidade individual e privada para a responsabilidade social e pública” (SPOSATI, 2007, p. 437).

No Brasil, o alargamento da responsabilidade pública pela provisão social ocorreu nas duas últimas décadas do século XX, pressionado pelos movimentos sociais e pelos movimentos sindicais, em que a luta pelo retorno ao Estado Democrático de Direito mesclou-se com a luta pela extensão do acesso aos direitos sociais de todos. Sposati (2007, p. 440), considera que,

O exame da política de assistência social, como de outras políticas sociais, significa tratar de uma mediação estatal na relação de classes em uma sociedade de mercado que tem por objetivo construir novos parâmetros e alcances na luta pela efetivação de direitos sociais e ampliação do alcance do dever do Estado com o social. Tem-se à frente a possibilidade de fazer avançar, em alguns aspectos, um processo constituinte ainda inconcluso, mesmo que sua completude seja, muitas vezes, mais desejo do que possibilidade. Trata-se do campo da dívida social brasileira, face às exclusões sociais, onde os serviços de assistência social são importantes, quer para suprir demandas de proteção e reprodução social, quer para a desconstrução/reconstrução da sociabilidade cotidiana de várias camadas da população sob uma nova relação de igualdade/equidade de direitos perante a sociedade e o Estado brasileiro e perante a ética sócio-política fundada na dignidade humana.

Segundo a autora, a Constituição Federal de 1988 inova, ao tratar a assistência social como política pública de direitos, enquanto direito do cidadão e dever do Estado que, juntamente com a saúde e com a previdência social constitui a seguridade social brasileira. Entretanto, a eficiência da assistência social em sua função é comumente referida ao emergencial, ao ato do fazer em tempo curto, ou seja, capaz de amenizar o grau de sofrimento, mas não de alcançar a responsabilidade em responder a um direito de cidadania produzindo, com sua ação, resultados mais duradouros.

Nesse aspecto,

Avançar no estabelecimento da função pública “assistência social” e instaurá-la no campo do interesse público como de dever do Estado, com responsabilidades por resultados efetivos que resguardecam e fortaleçam o cidadão, é um grande trânsito

político-social, técnico-científico e jurídico. Um dos resultados desse trânsito está na conquista de um espaço programático específico, como política pública, cuja função vá além da prontidão socorrista da atenção eventual. Na condição de política pública, ela deve responder, de forma racional e programática, com qualidade e quantidade face às demandas, a determinadas necessidades sociais, tornando-se provedora de seguranças sociais (SPOSATI, 2007, p.442).

Para isso, é necessário que a gestão pública estabeleça de forma participativa o planejamento como uma ferramenta importante para a operacionalização de uma política pública regulada, monitorada e submetida ao controle social da sociedade, primando pela efetividade, eficácia e eficiência junto à população demandante.

A inclusão da assistência social na seguridade social significou, certamente, a ampliação do acesso aos direitos sociais e humanos e, conseqüentemente, “introduziu a exigência de a assistência social, como política, ser capaz de formular com objetividade o conteúdo dos direitos do cidadão em seu raio de ação, tarefa, aliás, que ainda permanece em construção” (SPOSATI, 2009, p. 14).

Enfim, todo esse processo histórico vem reforçar e exigir do Estado a consolidação da Política Pública de Assistência Social como garantidora de direitos sociais, dando-lhe a real possibilidade de efetivação em todo o território nacional e, por consequência o que vem ensaiando a implantação e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

3.2 Breves reflexões sobre o Contexto Neoliberal

As mudanças no cenário mundial, a crise capitalista e o reforço que se verificam na estratégia neoliberal redefinem uma nova hegemonia do capital financeiro no contexto de crise e mundialização do capital, onde há a nítida preocupação com a esfera econômica e política em detrimento do papel social do Estado, em especial nas suas responsabilidades junto à classe trabalhadora, que são atingidos pelo desmonte de políticas públicas de cunho social, e a conseqüente perda de direitos sociais.

Nesse cenário, a mobilização social vem buscando barrar as reformas que atingem de forma drástica a classe operária, porém os movimentos sociais vêm sendo desmontados e mesmo criminalizados, em especial pela mídia que coloca os interesses do atual governo como resolutivos para a atual situação de crise em que se encontra o país.

Sabemos que a crise não é recente e muito menos localizada; é, na verdade, uma crise mundial, com características heterogêneas e complexas, mas que tem como especificidade ser

uma crise do sistema capitalista, crise de superprodução e superacumulação de produtos no contexto do mundo globalizado e com características do processo de financeirização do capital, que favorece não somente a crise econômica, mas a política institucional, cultural e destacadamente a social.

Nesse sentido, há uma fuga do capital da atividade produtiva e comercial para a esfera financeira onde “a constante ampliação e socialização da produção é acompanhada da cada vez maior apropriação privada do produto (MONTAÑO; DURIGUETO, 2011, p.182), o que reflete a contradição fundante do modo de produção capitalista que tem desenvolvimento cíclico, segundo Marx: “estabilidade, animação crescente, prosperidade, superprodução, craque, estagnação, estabilidade, etc” (MARX *apud* MONTAÑO; DURIGUETO, 2011, p.183)

Na perspectiva contemporânea, tais ciclos configuram-se como: um período de expansão ou auge e prosperidade; uma fase de superprodução; um período de crise e depressão; uma nova fase de recuperação econômica (MANDEL *apud* MONTAÑO, DURIGUETO, 2011).

A crise do sistema capitalista é devastadora, profunda e persistente, caracterizada pela derrocada do sistema financeiro internacional, mais precisamente pela superprodução, que traz consequências para todo o mundo, em especial aqueles em desenvolvimento que sofrem de maneira mais contundente os efeitos e consequências da crise, quais sejam: queda brusca do comércio mundial, afetando dessa forma a globalização/mundialização do capital; grande recessão, caracterizada pela queda do consumo e altas taxas de juros; desemprego generalizado, apresentado em grande escala e na condição de estrutural; graves tensões sociais no centro e na periferia do mundo capitalista.

Segundo Mézaros (2011, p.100).

Sob as condições de crise estrutural do capital, seus constituintes destrutivos avançam com força extrema, ativando o espectro da incontabilidade total numa forma que faz prever a autodestruição, tanto para este sistema reprodutivo social excepcional, em si, como para a humanidade em geral.

O autor destaca que a relação entre produção e consumo deve ser percebida “em sua estrutura de maneira tal que a necessária unidade de ambos se torna insuperavelmente problemática” (MÉSZAROS, 2011, p.102) e, com o passar do tempo será geradora de alguma espécie de crise.

Segundo ele,

A atual crise estrutural do capital afeta em profundidade todas as instituições do Estado e os métodos organizacionais correspondentes. Juntos com essa crise vem a crise política em geral, sob todos os seus aspectos, e não somente sob os diretamente preocupados com a legitimação ideológica de qualquer sistema particular de Estado. (MÉSZÁROS, 2011, p.107).

Diante dessa questão surgem tentativas ensaiadas pelas lideranças das principais economias mundiais, através de intervenções tópicas na busca pela recuperação do sistema capitalista, com vistas a controlar a crise e com o intuito de manter o processo de acumulação capitalista, seja pela produção e mais crescentemente pela financeirização do capital.

Uma das estratégias que tem avançado no mundo, especialmente dos países em desenvolvimento é a política de ajuste neoliberal que apresenta, como principais características: mínima participação estatal nos rumos da economia de um país; pouca intervenção do governo no mercado de trabalho; política de privatização de empresas estatais; livre circulação de capitais internacionais e ênfase na globalização; abertura da economia para a entrada de multinacionais; adoção de medidas contra o protecionismo econômico; desburocratização do Estado: leis e regras econômicas mais simplificadas para facilitar o funcionamento das atividades econômicas; diminuição do tamanho do Estado, tornando-o mais eficiente; posição contrária aos impostos e tributos excessivos; aumento da produção, como objetivo básico para atingir o desenvolvimento econômico; contra o controle de preços dos produtos e serviços por parte do Estado, ou seja, a lei da oferta e demanda é suficiente para regular os preços; a base da economia deve ser formada por empresas privadas; defesa dos princípios econômicos do capitalismo.

Segundo Soares (2002, p. 23), “é a partir dos anos 80 e sobretudo início dos 90 que a maioria dos países latino-americanos desencandeia e/ou avança nos ajustes e nas reformas”. Nessa perspectiva, acrescenta como objetivos do ajuste neoliberal: a abertura da economia para o exterior, com o intuito de aumentar a competitividade, liberalização dos mercados ao passo em que o Estado tenha sua participação na economia racionalizada e a manutenção sobre o controle de preços, dentre outras variáveis macroeconômicas.

No contexto da crise dos anos 80, o Estado brasileiro se encontrava política e economicamente fragilizado, especialmente pela falta de recursos (econômicos e políticos) para enfrentar as medidas de ajuste no período. Desde então, o país vem enfrentando “um processo circular e crônico de instabilização macroeconômica e política: instabilidade da

moeda; instabilidade do crescimento; instabilidade na condução das políticas públicas” (SOARES, 2002, p.36). Tal crise se estende e se agrava nos anos 2000 e avança com mais vigor em 2015.

Várias foram as tentativas de reversão e controle da crise, porém o processo de estabilização e retomada do crescimento são múltiplas e complexas, o que ultrapassa a dimensão apenas da política econômica. Nesse sentido, buscou-se a alternativa da proposta neoliberal condicionada pelo agravamento da crise econômica e pelo esgotamento do Estado desenvolvimentista brasileiro.

Destacando o processo de transição democrática, ao final do governo Sarney, perpassando pelo plano de estabilização e de reforma econômica do governo Collor e, posteriormente, com Fernando Henrique Cardoso, percebe-se que “os contornos neoliberais do processo do “ajuste brasileiro” tornam-se mais nítida, bem como as suas consequências econômicas e, sobretudo, sociais” (SOARES, 2002, p.38-39).

Assim, busca-se a liberdade do mercado, especialmente pela desregulamentação da economia, bem como as privatizações. O que acontece no Brasil, a exemplo de outros países da América Latina, é o agravamento das condições de desigualdade social e o consequente surgimento de novas formas de pobreza ou exclusão social, tendo como pano de fundo o advento maciço do desemprego. Dentre as consequências sociais do ajuste, podemos citar: “maior extensão populacional; maior concentração de renda; maior heterogeneidade social; peso urbano-rural; maiores e mais numerosos centros metropolitanos; entre outras” (SOARES, 2002, p. 33)

A autora destaca que “[...] muitas dessas consequências são de difícil reversão, sobretudo se mantidos a atual política econômica e o padrão de intervenção do Estado no social de caráter “residual” (SOARES, 2002, p.33).

Segundo Behring e Boschetti (2007), no país, a tentativa tardia de se estabelecer um Estado de Bem-Estar Social, através da Seguridade Social que deveria provocar mudanças profundas na saúde, previdência social e assistência social, vê-se atropelada pelo ajuste neoliberal, o que vai refletir na implantação, implementação e execução dessas, dentre outras políticas públicas, tendo em vista que já se iniciam fragmentadas e precarizadas, remontadas à perspectiva do ajuste fiscal.

O país se encontra numa situação econômica, política e institucional instável e fragilizada, que reflete um quadro social agravado. Nesse sentido, “[...] o ajuste neoliberal deve ser entendido não apenas como medidas de caráter exclusivamente econômico, mas também como um projeto global para a sociedade”, o que lhe trará medidas e transformações

drásticas, especialmente no âmbito social, sobretudo porque “o país foi pego a meio caminho na sua tentativa tardia de montagem de um Estado de Bem-Estar Social” (SOARES, 2002, p.35).

O agravamento da dívida pública acarreta nas diversas propostas de reformas no mais diversos setores da sociedade, dentre as quais podemos destacar as seguintes áreas: educação, saúde, previdência social e nas leis trabalhistas. Fato é que tem se buscado, desde os anos 90, a redução com os gastos públicos, mesmo com a proposição do aparato de uma Seguridade Social, a partir da Constituição Brasileira de 1988, com o intuito de redução da inflação, porém é importante destacar que tais ações vêm recaindo sempre sobre os setores mais desfavorecidos da sociedade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

4.1 Anúnciação do devir

Segundo Soares, “o ajuste fiscal tem se tornado cada vez mais custoso para o setor público, obrigando-o a cortar gastos essenciais e suportar desequilíbrios patrimoniais crescentes” (2002, p. 27-28). Busca-se o ajuste fiscal e redução de gastos por parte do Estado.

A orientação para o corte dos gastos sociais do Estado, para assim conter o déficit público e gerar superávit primário, segue, na verdade, as recomendações contidas no ajuste estrutural proposto pelos organismos internacionais, pelas quais as economias nacionais devem adaptar-se às novas condições da economia mundial. É nesse cenário que é preconizada a redução da intervenção estatal no financiamento e na operacionalização das políticas sociais. (MONTAÑO; DURIGUETO, 2011, p.208).

Nesse cenário, “a assistência social é a política que mais vem sofrendo para se materializar como política pública” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.161) e, no que atualmente se apresenta, percebemos a possibilidade em se constituir o Sistema Único de Assistência Social desregulamentado, precarizado e fragilizado diante do desmantelamento das políticas sociais e direitos sociais que ora se apresentam no país, denunciado, num primeiro momento, pela aprovação da Proposta de Emenda Constitucional 55/2016, que refere o congelamento com gastos públicos.

Institui o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por 20 exercícios financeiros, existindo limites individualizados para as despesas primárias de cada um dos três Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União; sendo que cada um dos limites equivalerá: I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% e II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. Determina que não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos: I - transferências constitucionais; II - créditos extraordinários III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes. (BRASIL, 2016).

Tal proposição afetará de forma preocupante a Política Pública de Assistência Social, tendo em vista que até 2015, ano em que o Sistema Único de Assistência Social completou 10 anos de execução no país, apesar de todas as dificuldades enfrentadas nesse período, há que se destacar os indiscutíveis avanços conquistados no âmbito desta política no enfrentamento das expressões da questão social; porém muito há que ser feito, muito precisa ser melhorado e efetivado, sobretudo na universalização do acesso pela população demandatária por esta política.

No entanto, o momento atual nos faz apreensivos, pois poderemos enfrentar um retrocesso social, talvez sem precedentes históricos, onde serão afetados especialmente os mais pobres, tendo em vista que a classe trabalhadora será a mais atingida diante do que se anuncia, destacando para o agravamento das desigualdades sociais e com ela tantos problemas que poderão ocorrer e se manifestar. Porém não há como estimar precisamente as consequências do atual ajuste fiscal, travestido de desmonte de políticas públicas, desregulamentação do trabalho e consequente perdas de direitos sociais.

Enfim, ao sinalizar tais questões, percebemos que a Política Pública de Assistência Social vem passando por grandes desafios para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social, em especial no contexto atual, em que se apresentam propostas governamentais que sinalizam o desmonte e desmantelamento das políticas sociais brasileiras. Momentos de incerteza, apreensão e medo, porém há que se refletir quais consequências reais e efetivas poderemos viver diante do que se anuncia, e buscar enfrentar o desmantelamento a partir do que tem se apresentando no segundo semestre de 2016 e, sobretudo, quais as consequências do que está por vir ou devir.

REFERÊNCIAS

BEHRING, E. R. BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. Biblioteca Básica do Serviço Social. v.2. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. **Lei nº 12.435 de 6 de julho de 2011**. Alterar lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993 e dispõe sobre a organização da assistência social. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/.../Lei/L12435.htm>.

COUTO, B. R. *et al.* **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

DALLAGO, C. S. T. Estado e Políticas Sociais no Brasil: formas históricas de enfrentamento a pobreza. In: III Jornada Internacional de Políticas Públicas, 3, 2007. São Luís. **Anais...** São Luís: UFMA, 2007.

DRAIBE, S. M. Uma nova Institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. **São Paulo em Perspectiva—Revista da Fundação SEADE**, vol. 11, n. 4, 1997.

FIGUEIREDO, A. M. As políticas e o planejamento do desenvolvimento regional. In: COSTA, J. da S.; NIJKAMP, P. (Org.) **Compêndio de Economia Regional: Teoria, Temáticas e Políticas**. V. 1 Coimbra: Principia, 2009.

LEAL, R. G. **Perspectivas Hermenêuticas dos Direitos Humanos e Fundamentais no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. 4 ed. São Paulo. Cortez, 2011.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: Bomtempo, 2011.

MONTAÑO, C; DURIGUETTO, M. L. **Estado, Classe e Movimento Social**. Biblioteca Básica do Serviço Social. v.5. 2ª. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, P. A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, I. **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 5ª. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Política Social: temas e questões**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SOARES, L. T. **Ajuste Neoliberal e desajuste Social na América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes. 2001.

_____. **Os Custos Sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina**. 2ª. ed. São Paulo, Cortez, 2002.

SOUZA, C. Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v.8, n. 16, p.20-44. jul./dez. 2006.

SPOSATI, A. Assistência Social: de Ação Individual a Direito Social. Perspectivas na Constituição, **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, São Paulo, n. 10, p. 435-458, 2007.

_____. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva**: concepções fundantes - concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Unesco, 2009.

TEIXEIRA. E. C. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. Disponível em: <http://www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf>. Acessado em: 06 de agosto de 2013.

YAZBEK, M. C. **Classes Subalternas e Assistência Social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS. In: RAICHELIS, R. (IEE). (Org.). **SUAS: Configurando os eixos de mudança**. 1.ed. p. 79-136. Brasília: Prol Editora e Gráfica Ltda, 2008.

_____. As ambiguidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v.25, n.77, p. 11-29, 2004.

Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:

SILVA, M. R. F; SOUZA, M. I. D. A Política Pública de Assistência Social no Percurso da Travessia Social. **Rev. FSA**, Teresina, v. 15, n. 2, art. 10, p. 176-196, mar./abr. 2018.

Contribuição dos Autores	M. R. F. Silva	M. I. D. Souza
1) concepção e planejamento.	X	X
2) análise e interpretação dos dados.	X	X
3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.	X	X
4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.	X	X