

FACULDADE LABORO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA
ASSISTÊNCIA SOCIAL

FERNANDA RENYA SOARES MOTA

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: uma breve análise dos
avanços e desafios de uma política em (re)construção.

São Luís
2018

FERNANDA RENYA SOARES MOTA

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: uma breve análise dos
avanços e desafios de uma política em (re)construção

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Especialização em Políticas
Públicas e Gestão da Assistência Social, da
Faculdade Laboro, para obtenção do título de
Especialista.

Orientadora: Prof.^a Ma. Leonor Viana de
Oliveira Ribeiro

São Luís
2018

FERNANDA RENYA SOARES MOTA

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: uma breve análise dos
avanços e desafios de uma política em (re)construção**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Especialização em Políticas
Públicas e Gestão Da Assistência Social, da
Faculdade Laboro, para obtenção do título de
Especialista.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Ma. Leonor Viana de Oliveira Ribeiro
Faculdade Laboro – São Luís

Examinador 1

Examinador 2

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: uma breve análise dos avanços e desafios de uma política em (re)construção.

FERNANDA RENYA SOARES MOTA¹

RESUMO

A Assistência Social se configura enquanto uma estratégia frente ao cenário de desigualdade e negação de direitos de uma ampla maioria populacional, gerada pelas contradições do sistema capitalista. Nesse sentido, este artigo tem como objetivo situar a trajetória histórica da assistência social no Brasil, bem como o marco legal, a partir da reflexão acerca do direito à assistência social como política de proteção social, identificando a herança assistencialista na construção e efetivação desta política no país, assim como, os avanços na construção das políticas sociais. Para tanto, foi realizado um estudo bibliográfico sobre a dificuldade de avanço na universalização da política em consonância com os cortes no financiamento da mesma, além de um retorno às práticas conservadoras que permeiam a gênese da Política de Assistência Social brasileira.

Palavras-chave: Assistência Social. Políticas Sociais. Desafios. Avanços.

THE SOCIAL ASSISTANCE POLICY IN BRAZIL: A BRIEF ANALYSIS OF THE ADVANCES AND CHALLENGES OF A (RE) CONSTRUCTION POLICY

ABSTRACT

The Social Assistance is configured as a strategy against the scenario of inequality and denial of rights of a large majority of the population, generated by the contradictions of the capitalist system. In this sense, the article aims to situate the historical trajectory of social assistance in Brazil, as well as situate its legal framework, based on the reflection on the right to social assistance as a social protection policy, identifying the welfare heritage in the construction and implementation of this in the country, as well as advances in the construction of social policies. The work is the product of a bibliographic study that presented results such as the difficulty of advancing the universalization of politics in consonance with the cuts in the financing of the same, besides a return to the conservative practices that permeate the genesis of the Brazilian Social Assistance Policy.

Keywords: Social Assistance. Social politics. Challenges. Advances.

¹Especialização em Políticas Públicas e Gestão da Assistência Social pela Faculdade Laboro, 2018.

1 INTRODUÇÃO

Para compreender a Assistência Social é necessário fazer uma retrospectiva histórica dos conceitos e variáveis que circundam esta política, visto que esta não é uma prática recente na história da humanidade. As ações de cunho assistencialista estavam presentes desde a antiguidade, a exemplo, as sociedades Gregas e Romanas distribuíam trigos aos mais necessitados.

Posteriormente, têm-se a civilização judaico-cristã, cuja ajuda toma a expressão de caridade e benemerência ao próximo, como força moral de conduta, de modo que as práticas de ajuda e apoio aos aflitos, grupos filantrópicos e religiosos começaram a se organizar, dando origem às instituições de caridade (Sposati 2007). Dentre outras práticas assistenciais que surgiram ao decorrer da história, situa-se o protagonismo da igreja católica, através da propagação do cristianismo e da doutrina da fraternidade no incentivo a prática assistencial com a difusão das confrarias que apoiavam às viúvas, os órfãos, os velhos e os doentes (Carvalho, 2006).

A análise da construção da Política de Assistência Social no Brasil perpassa a compreensão do desenvolvimento das políticas sociais no país, visto que o avanço do capitalismo industrial na década de 1930 acarretou uma intensificação da exploração da força de trabalho e agravamento significativo nos níveis de desigualdade social, ocasionando um aprofundamento das expressões da questão social, principalmente da pobreza. Nesse contexto, surge a necessidade da construção de um sistema de proteção social, que é criado com uma proposta compensatória para regular e minimizar as mazelas sociais.

Desse modo, é de extrema relevância problematizar o objeto do estudo, tendo em vista que, a conjuntura política social brasileira se estabeleceu por meio de uma históricacultura paternalista, coronelista e populista, que por um longo tempo desconsiderou e ainda desconsidera a garantia social de direitos, como forma de proteção social e acesso a cidadania.

Nesse tocante, o artigo em questão tem por objetivo discorrer sobre a história da Política de Assistência Social no Brasil, resgatando aspectos peculiares da conjuntura política, social e econômica do país, tais como a herança assistencialista e filantrópica

na construção e efetivação de nosso estado de bem-estar em consonância com o direito e cidadania na contemporaneidade, e salientando ainda, os avanços na implementação das políticas sociais, em especial, da Assistência Social. A pesquisa é de natureza bibliográfica, realizada através de levantamento de dados por meio de vastas referências bibliográficas na área.

O artigo está estruturado em quatro seções, sendo a primeira a introdutória a temática, a segunda discorre sobre o histórico da política de Assistência Social e o sistema de seguridade social brasileiro, a terceira destaca algumas discussões sobre os principais avanços e entraves para a efetivação e consolidação da política no país e, a quarta e última são as considerações finais acerca do estudo realizado, apontando o papel do Estado frente ao cenário que denuncia um retorno às práticas conservadoras que permeiam a origem da política de Assistência Social no país.

2 BREVE TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

A assistência social, reconhecida hoje como política pública no Brasil, nem sempre foi orientada na perspectiva do direito, como já mencionado anteriormente. A Assistência Social possui em sua trajetória uma cultura política caracterizada por relações de favor, de tutela, benesse e clientelismo, sendo estas características que por muito tempo os profissionais e usuários dos serviços foram tratados, tendo as relações pessoais e de favor como única forma de acesso e concessão aos bens e serviços assistenciais.

Para Norberto (1995) destaca que esta atividade surge por ações que primam por dar uma organização às formas de assistência social que se materializavam através de um assistencialismo, que para o mesmo, é uma das atividades sociais que historicamente, as classes dominantes implementaram para reduzir minimamente a miséria que geram e para perpetuar o sistema de exploração. Essa atividade foi e é realizada com matizes e particularidades, em consonância com os respectivos períodos históricos, em nível oficial e privado, por leigos e religiosos. A sua essência sempre foi a mesma (à margem da vontade dos “agentes” intervenientes: oferecer algum alívio para

relativizar e travar o conflito, para garantir a preservação de privilégios nas mãos de uns poucos.

Os setores dominantes da época, primeiro, produziam em grande escala a miséria e a doença, em seguida, criavam hospitais e asilos. Este aspecto relacionado à magnitude da prestação de serviços também merece destaque, pois além de não serem erradicadas as causas geradoras da pobreza e suas sequelas, a própria ação paliativa sempre foi muito insuficiente e sequer chegou a equilibrar a quantidade de problemas criados com a atenção que lhes é oferecida (NORBERTO, 1995).

Enquanto a construção de moradias, hospitais e escolas se faz cada vez mais escasso no decorrer histórico das sociedades, a oferta destes segmentos não condiz com a demanda. Contudo, o autor salienta que tais práticas se relativizam e amenizam nos períodos de governos populares, na qual conscientemente ou não, filantropos, damas de caridades e profissionais, dentre os quais se destaca os assistentes sociais, que atuam na minimização das expressões da questão social. Sobre a questão social, lamamoto (2004, p.17) assinala que:

“à questão social diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura (...) expressa, portanto, disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal”.

A partir desta necessidade, a autora aponta que esta definição não se dá de maneira simples, uma vez que implica admitir que por trás de cada definição existam ideologias, valores e perspectivas teóricas que competem entre si. Porém, em seu texto, a autora considera a política social:

“como produto da relação dialeticamente contraditória entre estrutura e história e, portanto, de relações – simultaneamente antagônicas e recíprocas – entre capital x trabalho, estado x sociedade e principalmente da liberdade e da igualdade que regem os direitos da cidadania.” (PEREIRA, 2008, p.166)

As políticas sociais se configuram como espaço privilegiado de atuação profissional dos Assistentes Sociais, haja vista que à medida que o país passava por mudanças conjunturais nos aspectos sociais, econômicos e políticos sob os

acontecimentos dos anos 90, registravam-se avanços na conquista dos direitos sociais, da Seguridade Social e da gestão das políticas, através da Constituição Federal de 1988, ainda que esta tenha sido implantada num contexto de questionamentos do modelo de Estado, em razão da crise estrutural do sistema vigente: o capitalismo.

Posteriormente, tem-se no campo dos direitos sociais a escassez de acesso as políticas públicas preconizadas legalmente no dispositivo constitucional brasileiro, dentre os quais se destaca a assistência social, educação, saúde, previdência, dentre outras políticas que são de responsabilidade do Estado, mas que estão sendo cada vez mais focalizadas e, transferidas para outros setores da sociedade.

Para alguns autores, à Política Social é um fenômeno correlacionado à constituição da sociedade burguesa, ou seja, do específico modo capitalista de produzir e reproduzir-se. Evidentemente, que não desde a sua gênese, mas quando se tem um reconhecimento da “questão social” inerente às relações sociais nesse modo de produção, vis a vis ao momento em que os trabalhadores assumem um papel político e até revolucionário.

O reconhecimento da questão social nos países capitalistas está relacionado à reprodução da força de trabalho, à regulação das relações entre capital e trabalho e à produção de legitimidade, sendo concebido enquanto produto tanto da necessidade que são impostas pelas relações econômicas, derivadas da produção capitalista, quanto pelas demandas de grupos e classes sociais, cristalizadas em relações políticas (GALLO, 1992). A questão social expressa, assim, um conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos, que a formação da classe operária e seu ingresso no cenário político desencadeiam no curso da constituição e desenvolvimento da sociedade capitalista (RAICHELIS, 1998).

Subsequentemente, salienta-se que no final do século XIX são criadas as primeiras legislações e medidas de proteção social, com destaque para países como a Alemanha e a Inglaterra. Porém, a disseminação Seguridade Social no capitalismo se dará no período posterior à Segunda Guerra Mundial, no qual se assiste a singular experiência da construção do WelfareState ou Estado Social, em alguns países da Europa Ocidental, acompanhado de diversas tipologias de política social, tanto no capitalismo central, ou “capitalismo organizado”, como na periferia capitalista.

Referenciando-se no pensamento de Ivanete Boschett, nos países capitalistas da Europa ocidental e da América Latina, a Seguridade Social se estrutura tendo como referência a organização social do trabalho, apesar de constituir-se de forma bastante diferenciada em cada país, em decorrência de questões estruturais, como o grau de desenvolvimento do capitalismo e de questões conjunturais, como a organização da classe trabalhadora. A instituição da seguridade social, como núcleo central do Estado social após a Segunda Guerra Mundial, foi determinante na regulação das relações econômicas e sociais sob o padrão keynesiano - fordista. Os direitos da seguridade social sejam aqueles baseados no modelo alemão bismarckiano, como aqueles influenciados pelo modelo beveridgiano inglês, têm como parâmetro os direitos do trabalho, visto que desde sua origem, esses assumem a função de garantir benefícios derivados do exercício do trabalho para os trabalhadores que perderam, momentânea ou permanentemente, sua capacidade laborativa.

De acordo com Araújo (2006) e Martinez (1999), no Brasil, ampliou-se o conceito de seguridade social, a partir da Constituição de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã, preconizando-se que todos devem ter o direito aos benefícios que ela distribui e o dever de contribuir para manter a solidariedade entre gerações.

Cabe mencionar que o histórico das políticas sociais no Brasil se difere desde seu princípio dos modelos de Proteção Social de países desenvolvidos, uma vez que estes tiveram como pilar o protagonismo das classes trabalhadoras na elaboração e efetivação dessas políticas.

Nesse sentido, entende-se que há uma dicotomia no que se refere à implementação e efetivação dessas políticas em países considerados referências em políticas de bem-estar social e o contexto político social brasileiro no que se refere à garantia ampliada de direitos. O processo de efetivação de direitos no Brasil, foi e vem sendo dirigido de formainversa.

Oliveira (2005) afirma que por muito tempo a Assistência Social foi o lugar da não política, da cultura do favor, de ações caritativas, voluntaristas de cunho solidário e assistencialista. O próprio trato do Estado era voltado para uma política caracterizada como fragmentada, pontual e paliativa, identificada como intervenção para os pobres,

tendo esses como seu público-alvo através de ações marginais e secundárias. O autor salienta ainda:

Na história da humanidade, a assistência aparece inicialmente como prática de atenção aos pobres, aos doentes, aos miseráveis e aos necessitados, exercida, sobretudo, por grupos religiosos ou filantrópicos. Ela é antes de tudo, um dever de ajuda aos incapazes e destituídos, o que supõe uma concepção de pobreza enquanto algo normal e natural ou fatalidade da vida humana. Isto contribuiu para que, historicamente e durante muito tempo, o direito à Assistência Social fosse substituído por diferentes formas de dominação, marginalização e subalternização da população mais pobre (OLIVEIRA, 2005, p. 25).

Posteriormente, compreende-se que no período de 1930, no Brasil, a pobreza não era entendida como expressão da questão social, mas como uma disfunção pessoal dos indivíduos, fato este revelado pelo atendimento social dado aos indivíduos da época, os quais eram encaminhados para o asilamento ou internação, uma vez que a pobreza era tratada como uma doença e em muitos casos, até “contagiosa”. Sposati (2007, p. 42) destaca que

[...] os pobres eram considerados como grupos especiais, párias da sociedade, frágeis ou doentes. A assistência se mesclava com as necessidades de saúde, caracterizando o que se poderia chamar de binômio de ajuda médico-social. Isto irá se refletir na própria constituição dos organismos prestadores de serviços assistenciais, que manifestarão as duas faces: a assistência à saúde e a assistência social. O resgate da história dos órgãos estatais de promoção, bem-estar, assistência social, traz, via de regra, esta trajetória inicial unificada.

Para a autora Yazbek (2004) o campo da assistência foi continuamenteversado de maneira secundária pelo Estado e, deste modo, o desenvolvimento daAssistência Social foi marcado por ações pontuais e desarticuladas destinadas aatender de forma descontínua os mais necessitados e “desvalidos”. Complementa, ainda, que há em torno da Assistência Social uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo e nem a emancipação dos usuários e ainda uma cultura moralista e autoritária que culpa o pobre por sua pobreza.

É importante destacar que a cultura tuteladora, identificada por alguns autores e em especial por Oliveira (2005) como “cultura do atraso”, não está presente única e exclusivamente na Política de Assistência Social, mas perpassa de forma peculiar toda a construção histórica da formação do país, tendo em vista que a existência de relações

peçoais e de favor é transversal à sociedade brasileira. Assim, lamamoto (2006) aborda que uma das marcas da história política brasileira, que se construiu ao revés do imaginário igualitário da modernidade. História Política assentada na “ideologia do favor, como a nossa mediação quase universal”, que foi terreno fértil para a privatização do Estado e de entidades da sociedade civil segundo interesses particulares de grupos poderosos e influentes, em detrimento do cultivo do espírito público. Uma sociedade hierarquizada que repõe no dia-a-dia e de forma ampliada privilégios, violências e discriminações de renda, poder, de raça, de gênero, entre outras, ampliando o fosso das desigualdades no marco diversificado das manifestações da questão social.

Até se configurar como uma política pública de direito, a assistência perpassou diversos acontecimentos históricos, permeado de desafios, dentre os quais destaca-se como marco temporal, A Lei Eloy Chaves, Decreto Legislativo nº 4.682, de 24/01/1923, foi a primeira norma a instituir no país a previdência social, com a criação das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP) para os ferroviários. De acordo com Araújo (2006), “Este é considerado o marco da previdência social no Brasil. A referida lei estabeleceu que cada uma das empresas de estrada de ferro deveria ter uma caixa de aposentadoria e pensão para os seus empregados. A primeira foi a dos empregados da Great Western do Brasil. A década de 20 caracterizou-se pela criação das citadas caixas, vinculadas às empresas e de natureza privada. Eram assegurados os benefícios de aposentadoria e pensão por morte e assistência médica. O custeio era a cargo das empresas e dos trabalhadores.” (pág.136)

No Brasil, os princípios do modelo bismarckiano predominam na previdência social, e os do modelo beveridgiano orientam o atual sistema público de saúde (com exceção do auxílio doença, tido como seguro saúde e regido pelas regras da previdência) e de assistência social, o que faz com que a seguridade social brasileira se situe entre o seguro e a assistência social (BOSCHETTI,2006).

Assim, segundo a autora, um dos pilares de estruturação da seguridade social é sua organização com base na lógica do seguro social. Essa é a lógica que estrutura os direitos da previdência social em praticamente todos os países capitalistas. No Brasil, a lógica do seguro estruturou e estabeleceu os critérios de acesso da previdência e da saúde desde a década de 1923 até a Constituição de 1988. O princípio dessa lógica é

garantir proteção, às vezes exclusivamente, e às vezes prioritariamente, ao trabalhador e à sua família. É um tipo de proteção limitada, que garantem direitos apenas àquele trabalhador que está inserido no mercado de trabalho ou que contribui mensalmente como autônomo ou segurado especial à seguridade social.

No Brasil, a criação dos direitos sociais foi resultante da luta de classes, que por sua vez, expressa a correlação de forças predominante, onde o Estado é pressionado a garantir esses direitos. Nesta perspectiva, a autora apregoa que, “pela via social e de seus benefícios o Estado busca, portanto, manter a estabilidade, diminuindo desigualdades e garantindo direitos sociais, embora o país não alcance a institucionalização de um Estado de Bem-Estar Social” (YAZBEK, 2005: 82).

Nesse sentido, os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Em outras palavras, os direitos sociais existem e estão assegurados pela Constituição que rege o nosso país, na perspectiva de minimização das mazelas sociais, advindas do modelo capitalista que rege a nossa sociedade.

Ressalta-se que somente com a promulgação da Carta Magna de 1988 a Assistência passa a compor o sistema de Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Previdência Social. No entanto, só em dezembro de 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) vai ser aprovada, passando a regulamentá-la como política social pública e, com isso, gestar a possibilidade de superação do caráter emergencial e fragmentado das ações que marcam sua trajetória no Brasil.

Com a Constituição Federal de 1988, iniciou-se um longo processo de mudanças ao considerar diversas situações sociais que necessitavam de garantias legais, tendo, portanto avançado ao explicar sobre os Direitos Sociais:

São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, Art. 6.º)

Cabe ressaltar, que também foi instituído o Sistema de Seguridade através da CF de 1988, posto que por definição constitucional é integrada pelas políticas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social, e expressa às necessidades prioritárias de nosso país.

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 CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, Art.194. V.)

Após Constituição Federal de 1998, a assistência social, só passa a ser efetivada enquanto um dever do Estado, inserida no sistema de seguridade social, a partir de 07 de dezembro de 1993, com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que surge para regulamentar a Constituição no que se refere à assistência social:

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. (LOAS, Art. 1º.)

Este novo conceito de “assistência social” teve sua regulamentação em dezembro de 1993, com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, estabelecendo-a como direito do cidadão e dever do Estado, enquanto política de Proteção Social articulada a outras políticas sociais e realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. Porém, este importante avanço que se deu com a legitimação e inserção da assistência social no Tripé de Seguridade Social, não foi suficiente para acabar com a tendência da focalização, seletividade e fragmentação das ações nessa política.

3 AVANÇOS E DESAFIOS DE UMA POLÍTICA EM (RE)CONSTRUÇÃO

De acordo com Couto (2011), a Assistência Social como política social se caracteriza por sua intervenção social, como também por sua inter-relação com os interesses econômicos da classe dominante, demonstrando sua incapacidade de interferir na realidade da questão social brasileira, se tonando ainda mais grave, uma

vez apoiada por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira, esta área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como não política, renegada como secundária e marginal do conjunto das políticas públicas.

Para a autora Yazbek (1995), a Assistência Social ao longo de seu processo histórico transitou do assistencialismo clientelista para o campo da política social, esta como política de Estado passa a ser um campo de defesa e atenção dos interesses dos segmentos mais empobrecidos da sociedade. Assim, a assistência como política pública é considerada como mecanismo de distribuição das demais políticas, contudo isto não significa dizer que ocorreu uma deselitização das políticas, ela apenas foi reconhecida como política e dever do Estado perante a questão social.

Conforme preconizado na Carta Magna, a Assistência Social passa a ser garantida enquanto Política Pública e direcionada para um novo campo: o campo dos direitos, da universalização do acesso e da responsabilidade estatal. “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social [...]”. (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, Art. 203.º).

Contudo, mesmo sendo regulamentada com a LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, estabelecendo-a como direito do cidadão e dever do Estado, enquanto política de Proteção Social articulada a outras políticas sociais e realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas, não foi suficiente para acabar com a tendência da focalização, seletividade e fragmentação das ações nesta área de atuação profissional.

Para tanto, com vistas a redesenhar a Política de Assistência Social no Brasil, em 23 de janeiro de 2004 foi criado o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, “[...] responsável pelas políticas nacionais de assistência social com ênfase na integração entre serviços e benefícios socioassistenciais e as ações de segurança alimentar e nutricional.” (Brasil. CapacitaSuas volume I, 2008):

[...] a criação do MDS pretendeu alterar a situação até então vivida pelas políticas de proteção social no Brasil, que existiam sem lócus institucional próprio e limitadas à implantação de poucas e fragmentadas ações,

desarticuladas, de baixa cobertura e reduzida efetividade social, centralizadas nacionalmente e desrespeitando a realidade e as necessidades locais e com o parco e pulverizado orçamento [...]. O MDS constituiu-se pela decisão de possibilitar integrar áreas estratégicas para o cumprimento do plano de governo no que diz respeito às políticas de combate à pobreza [...] (LOPES, 2006, p. 80).

Por conseguinte, destaca-se que no ano de 2004 o MDS juntamente com a Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS2 e Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS3 elabora e aprova a Política Nacional de Assistência Social – a qual foi construída a partir de discussões que ocorreram em todos os Estados brasileiros, por meio de fóruns e conferências.

A decisão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS e do Conselho Nacional de Assistência Social - PNAS, demonstra a intenção de construir coletivamente o redesenho desta política, na perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Esta iniciativa, decididamente, traduz o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2003, e denota o compromisso do MDS/SNAS e do CNAS em materializar as diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. (BRASIL. PNAS, 2009, p.11).

Ressalta-se ainda, que a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, presente nas deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência realizada em Brasília em dezembro de 2003, foi aprovada em 22 de setembro de 2004, pelo CNAS com o objetivo de incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política da efetivação da assistência social enquanto direito do cidadão e dever do Estado. Outro aparato de extrema importância, é o SUAS – Sistema Único de Assistência Social, que tem se constituído como um instrumento-chave em direção da implementação da Política Nacional da Assistência Social – PNAS, tornando-se relevante a reflexão sobre os objetivos que orientam esta política, de modo que este se configure enquanto estratégia para efetivação de uma política de proteção social.

Sobre o SUAS – Sistema Único de Assistência Social, LOPES (2006) assinala que o sistema, em construção no país, é a materialização de uma agenda democrática cuja biografia tem raízes históricas nas lutas e contradições que compõem esse direito social, que foram e são objeto da atenção de intelectuais, da atuação de militantes e da

ação de trabalhadores sociais em todo o país. Esse processo histórico de alguma duração, perto de quatro décadas, continua a requisitar muita atenção, já que aparece como referência para a montagem da nova condição da política de assistência social em curso. Esta justa “retrovisão” assessora o enfrentamento dos desafios colossais que envolve o projeto e o processo desse inédito sistema e garante a manutenção do seu compromisso central, que é solapar o flagrante desmonte do sistema de direitos sociais arduamente conquistados, que andava em curso no Brasil até 2003 (LOPES, 2006, p.77).

É sublime pincelar que a construção do SUAS foi um grande salto na organização da Política de assistência social, trazendo de forma descentralizada, hierarquizada e participativa uma nova forma de gestar a política. Ressaltamos que a participação dos usuários nos conselhos de assistência social é considerada um dos grandes avanços nesse processo, colocando o usuário como protagonista da Política de assistência social, dando vez e voz a quem era considerado mero receptor de ações assistencialistas.

Como saldo positivo, destaca-se também que este novo sistema de gestão da Política de Assistência Social respeita as diferenças entre os municípios e a realidade da população urbana e a rural, sendo que, determina os níveis de gestão dos municípios de acordo com proteção social que é ofertada (Básica e especial), normatizando os padrões de serviços, estabelecendo qualidade no atendimento e indicadores de avaliação, assim como as funções de proteção social e vigilância socioassistencial.

Com base nos processos históricos e na atual conjuntura, subentende-se que as dificuldades da efetividade das políticas sociais no contexto brasileiro se inserem diretamente no modelo societário capitalista neoliberal de priorização do mercado financeiro, tendo em vista que as políticas públicas são combinadas por políticas econômicas e sociais, tendo o Estado como seu formulador e executor. Se por um lado, a política de assistência social se fundamenta no pilar da seguridade social caracterizada como política de proteção social, por outro, em sua efetivação, esta se torna uma política restritiva e excludente, alcançando apenas aqueles sujeitos que estiverem em extrema pobreza. De todo modo, as formas focalizadas de atuação das

políticas sociais através dos programas de transferência de renda são resultado da política neoliberal que dá preferência em manter e equilíbrio o capital financeiro. Sendo assim, as políticas sociais, na lógica burguesa, estarão sempre sofrendo desmontes ou restrições, que fazem parte da relação de poder em defesa de interesses distintos.

Todavia, esta análise acaba tendo duas faces, pois partindo do pressuposto que um dos grandes avanços da política de assistência social foi romper com a forma de tratar as expressões da questão social através da lógica assistencialista, pondera-se que a tentativa de resolver essas questões por meio da filantropia é um verdadeiro retrocesso no âmbito da Política de assistência social, visto que, deixar uma parcela dos cidadãos desprotegidos dá ao Estado, respaldo, à continuidade de formas assistencialistas para enfrentar a pobreza.

Observa-se que tanto os governos Lula e Dilma quanto o governo ilegítimo de Temer, não se preocuparam em fazer cortes essenciais em diversos setores que dizem respeito sobre os direitos históricos da classe trabalhadora para garantir os lucros do sistema financeiro e das elites burguesas. No entanto, é no governo Temer que se percebe uma aceleração dos desmontes de todo o sistema protetivo do trabalho, como meio de atender aos interesses dos organismos internacionais e dos grandes oligopólios nacionais e internacionais, materializado pelo conjunto de projetos de lei e emendas constitucionais para garantir os compromissos assumidos com o capital financeiro. A lógica simples, mas absolutamente perversa, demonstrou a impossibilidade de continuação do projeto de conciliação de classes emergente nos governos petistas, que ora mantinha os históricos privilégios da burguesia nacional e internacional, ora investia em políticas compensatórias para os(as) trabalhadores(as).

No governo atual, fica cada vez mais difícil romper com os paradigmas das antigas formas de assistência, haja vista que no mesmo dia de sua posse, Temer o atual presidente do país, edita a Medida Provisória n. 726/2016, transformada na Lei n. 13.341, que dispõe sobre a reestruturação da presidência da República e dos ministérios. No que se refere diretamente à Seguridade Social, ocorreram significativas alterações, entre elas: a extinção do Ministério da Previdência Social, sendo o INSS transferido para o novo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; a transferência da Superintendência Nacional de Previdência Complementar — Previc e da Empresa

de Tecnologia e Informações da Previdência Social — Dataprev para o Ministério da Fazenda, sob o comando do ministro Henrique Meirelles, ex-presidente do Banco Central nos dois mandatos do governo Lula e representante legítimo do capital financeiro, evidenciando a subsunção dos direitos sociais da maioria da população aos interesses do grande capital.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente, vive-se as concepções de Estado liberal e neoliberal, o qual coloca o mercado e a própria sociedade civil como os responsáveis pelo desenvolvimento das questões sociais e pela efetivação dos direitos fundamentais. A questão é que o mercado e a sociedade civil não estão preparados para vislumbrar a importância do desenvolvimento das questões sociais e a efetivação dos direitos fundamentais, pois suas perspectivas giram em torno do lucro e de sua ascensão individual, e não o coletivo, o que gera uma profunda desigualdade no modelo de Estado Liberal.

Considera-se que as políticas sociais, na ordem burguesa, terão sempre limites, relativos ao próprio sistema capitalista. Portanto, é preciso, para compreender os limites e possibilidades de avanço da política de assistência social, apreender o significado da Política Social no capitalismo, em determinado contexto histórico e segundo as lutas de classes internas às particularidades de cada país.

Destarte, como já mencionado, é dever do Estado promover uma vida digna e assegurar o pleno exercício dos direitos sociais e individuais garantidos por dispositivos constitucionais. Todavia, nota-se um retrocesso quanto a sua efetividade, principalmente quando se diz respeito a políticas arcaicas distribuídas das sobras orçamentárias, incapazes de levar em conta a importância da cidadania popular. Prova disso, é a posição que o Estado assume frente a efetivação dos direitos sociais, na medida em que delega tal atribuição à iniciativa privada, abrindo mão de seu protagonismo como provedor social, gerando a mercantilização de tais direitos. Dessa forma, o que se tem é uma combinação que gera um quadro perverso de dualidade entre os que podem e os que não podem pagar pelos serviços e, ao mesmo tempo, cria

um espaço lucrativo para o capital, como é o caso da educação particular, saúde, habitação, entre outros.

REFERÊNCIAS

ALAYÓN, Noberto. **Assistência e Assistencialismo** – Controle dos pobres ou erradicação da pobreza. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1995.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

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

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **CapacitaSuas**, volume I. Brasília, 2008

COUTO, Berenice Rojas Couto. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade brasileira: uma equação possível**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

Crise do capital e desmonte da Seguridade Social: **desafios (im)postos ao Serviço Social**. Revista130 Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 130, p. 447-466, set./dez. 2017

GIOVANNI, Geraldo Di. **Sistema de proteção social**. São Paulo, 22 ago. 2008. Disponível em <<http://geradigiovanni.blogspot.com.br/2008/08/sistema-de-proteo-social.html>> Acesso em 25 jul. 2018.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 2009.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. **O tempo SUAS**. In: Serviço Social e Sociedade – SUAS e SUS. Nº 87, ano XXVI Especial 2006, p. 76-95. São Paulo: Cortez, 2006.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **A Seguridade social na Constituição Federal**. 2. ed. São Paulo: Ltr, 1999.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS). **Política de Monitoramento e Avaliação do MDS**. Brasília, 2006. Disponível em <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/TemplateHTML/PDFs/Most/mostport.pdf>> Acesso em 15 de junho de 2018.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS); CNAS. **NOB- Norma Operacional Básica**. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012, Brasília, MDS, 2012.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao método da teoria social**.s.l, s.a. Disponível em <<https://pcb.org.br/portal/docs/int-metodo-teoria-social.pdf>> Acesso em 15 jun. 2018

OLIVEIRA, I. M. **Assistência Social após LOAS em Natal, a trajetória de uma política social entre o direito e a cultura do atraso**. Programa de estudos pós-graduados em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, 2005.

Disponível em: http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1556. Acesso em: 19 Julho. 2018

PEREIRA, Potyara A. P. Concepções e propostas de política social: tendências e perspectivas. In **Política social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

RAICHELIS, R. (Coord.). **SUAS: Configurando os eixos de mudança**. Caderno 1-SUAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007

SPOSATI, Aldaíza. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, número especial, p. 96-122, 2006

YASBEK, M. C. Estado e Políticas Sociais. **Revista Praia Vermelha**. 18. ed. UFRJ. Rio de Janeiro, segundo semestre 2005.