

AVANÇOS E DESAFIOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Data de submissão: 02/08/2024

Data de aceite: 01/10/2024

Sandra Delarmelina Andrade Ulyana

Assistente Social, Mestranda do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Nível de Mestrado Políticas Públicas e Desenvolvimento Local – EMESCAM, Especialista em Saúde Pública – pela UFF (Universidade Federal Fluminense)

Janice Gusmão Ferreira de Andrade

Assistente Social, Docente do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Nível de Mestrado Políticas Públicas e Desenvolvimento Local – EMESCAM, Mestre e Doutora em Serviço Social – PUC/SP

RESUMO. Este estudo analisa o processo de constituição da assistência social como política social a partir da Constituição Federal de 1988, da Lei Orgânica da Assistência Social de 1993, da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social. Busca compreender através de uma pesquisa bibliográfica os elementos centrais que vem contribuindo para que a assistência social enfrente na atualidade movimentos de mudanças, tensões e retrocessos. Conclui que, o cenário de agravamento do neoliberalismo

e conservadorismo recentes tem provocado o desmonte de direitos e conseqüentemente a ampliação das desigualdades sociais.

PALAVRAS-CHAVE: Assistência Social; Constituição Federal de 1988; Neoconservadorismo; Ultraneoliberalismo; Direitos Sociais.

ABSTRACT: This study analyzes the process of establishing social assistance as a social policy based on the Federal Constitution of 1988, the Organic Law on Social Assistance of 1993, the National Social Assistance Policy and the Unified Social Assistance System. It seeks to understand, through bibliographical research, the central elements that have contributed to social assistance currently facing movements of change, tensions and setbacks. It concludes that the scenario of worsening recent neoliberalism and conservatism has caused the dismantling of rights and consequently the expansion of social inequalities.

KEYWORDS: Social assistance; Federal Constitution of 1988; Conservatism; Ultra-neoliberalism; Social rights.

1 | INTRODUÇÃO

A presente pesquisa busca discutir e analisar a política de Assistência Social a partir do registro dos processos de mudanças por que passou esta área pós Constituição Federal de 1988, sinalizando que a Constituição Cidadã é um marco fundamental desse processo pois reconhece a assistência social como política social que, junto com as políticas de saúde e de previdência social passam a compor o sistema de seguridade social brasileiro.

Desta forma, através da análise do movimento de construção dessa política social com suas concepções, ações e práticas, a metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica de estudos e autores afins à temática para discussão acerca dos avanços e desafios enfrentados pela assistência social no Brasil.

Inicialmente aborda-se aspectos da Constituição da Assistência Social enquanto política pública a partir da Constituição Federal de 1988 e os marcos normativos LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social), PNAS (Política Nacional de Assistência Social) e SUAS (Sistema Único da Assistência Social), destacando que, esta pode ser caracterizada como uma área em permanente transformação e que enfrentou pequenas e grandes lutas até se institucionalizar.

Analisa-se em um segundo momento o cenário de Neoconservadorismo e Ultraneoliberalismo vivenciado nos últimos anos e suas repercussões na Política de Assistência Social, destacando que considerar tais mudanças e desmontes ocorridos neste período é fundamental especialmente no momento atual, em que o país luta para fortalecer sua democracia e as diretrizes da Constituição Cidadã de 1988.

Neste sentido, há que se buscar constantemente o envolvimento de diferentes atores (sociedade civil, poder público) no processo de afirmação da política de Assistência social como direito socialmente constituído, através de mobilização permanente dos envolvidos com a política buscando afirmá-la, consolidá-la e aproximar os textos legais de novas práticas voltadas para a garantia e efetivação de direitos.

2 | ASSISTÊNCIA SOCIAL: TRAJETÓRIA E CONCEITUAÇÃO

A Assistência Social no Brasil possui sua trajetória sócio-histórica marcada pelas particularidades herdadas da formação do Estado brasileiro, de caráter conservador, de cunho populista desde a formação da sociedade capitalista. A Assistência Social ganha status de Política Pública somente na Constituição Federal de 1988, quando é instituída a Seguridade Social Brasileira baseada no tripé: saúde, previdência e assistência social.

Sposati (2007b, p. 438) afirma que para analisar a especificidade/particularidade da política de assistência social no Brasil é necessário entender que estamos tratando de um objeto sócio-histórico, econômico e geograficamente situado e que, portanto, estamos diante de uma dada relação de forças sociais, econômicas e políticas que constrói o formato do regime brasileiro de assistência social.

Neste contexto, Costa, Pralon e Vita (1998, p. 7), destacam que:

Até 1930 pode-se afirmar que a assistência social no Brasil apresentou um caráter eminentemente filantrópico, cujas iniciativas e ações ficavam a cargo da rede de solidariedade da sociedade civil, especialmente daquelas de cunho religioso, a exemplo das Santas Casas de Misericórdia. Em outras palavras, ao menos até esse período, a pobreza não era apreendida enquanto expressão da questão social, mas tratada como disfunção pessoal dos indivíduos. Entretanto, o crescente processo de industrialização, iniciado entre fins do século XIX e início deste século, principalmente em São Paulo, acabou por contribuir para uma alteração desse quadro.

Com o crescimento e aprofundamento da industrialização durante as décadas de 1940 e 1950, a Questão Social começa a ser incorporada na agenda pública. Para Iamamoto e Carvalho (2006), o que transforma a Questão Social na agenda pública como problema de política e não como caso de polícia é a entrada da classe trabalhadora no cenário político da sociedade, entrada que vai evidenciar a oposição de forças existentes entre burguesia e proletariado. A partir disso, os autores definem a questão social como:

A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão (Iamamoto; Carvalho, 2006, p. 77).

No Brasil, foi a partir do governo de Getúlio Vargas, popularmente conhecido como período Vargas, que o Estado passou a se envolver com questões sociais com a intenção de acalmar a revolta de trabalhadores e exercer um mecanismo de controle sobre os sujeitos beneficiados; neste mesmo período denominado Estado Novo (1937-1945) surgem as primeiras instituições de assistência social. Couto (2008) destaca que, “o perfil das políticas sociais do período foi marcado pelos traços do autoritarismo e centralização técnico-burocrática, pois emanavam do poder central e sustentavam-se em medidas autoritárias” (Couto, 2008, p. 103).

Uma das instituições criadas foi a Legião Brasileira de Assistência (LBA), instituída em 1942, a mais notória de todas as instituições assistenciais da época. A LBA era comandada pelas primeiras-damas e tinha como objetivo realizar ações clientelistas, de caráter filantrópico como instrumento de controle social e político, sob pauta dos interesses dos governos vigentes. “[...] a LBA representou o braço assistencialista do governo [...], esse traço clientelista e vinculado à benemerência apresentou-se persistente por muitos anos na política assistencial brasileira” (Couto, 2008, p. 103).

Couto (2008) menciona ainda que, outras entidades foram criadas nessa mesma década (1940) para reforçar o enfoque assistencialista e clientelista, como a Fundação Leão XIII, em 1946, sob articulação do Estado e da Igreja Católica, e o Serviço Social da

Indústria (SESI), visando atuar no bem-estar do trabalhador da indústria.

Para Iamamoto e Carvalho (2006), as políticas sociais da época se subordinavam aos interesses políticos e econômicos das instituições que eram responsáveis por sua administração, ou seja, eram subordinadas aos interesses das classes dominantes e serviam ao propósito de garantirem a reprodução da força de trabalho necessária à ampliação do capital.

Finalizada a Era Vargas e o período populista (1946-1964) caracterizado por intensas tensões políticas e pela política desenvolvimentista, em 1964 é instalado o Regime Militar que vai perdurar até 1985 trazendo diminuição de recursos para as entidades assistenciais instituídas. Neste período ditatorial, o Estado propunha apenas programas assistenciais com “a intenção de obter apoio ao regime e despolitizar as organizações dos trabalhadores” (Sposati, 2008, p. 50).

Nas décadas de 1970 e 1980 há traços conservadores e assistencialistas marcantes cuja expressão mais atenuante que marca o cenário nacional é o nível de pauperização da maioria da população (Sposati, 2008).

Couto (2008) destaca que ainda na década de 1980, a pressão dos movimentos populares pelo fim da ditadura culminou num marco histórico, “em 1982 o país viveu um forte movimento das massas, que concentrou uma multidão nas principais cidades, em defesa de eleições diretas para presidente: era o movimento ‘diretas já’” (Couto, 2008, p. 135).

O movimento pelas “Diretas Já” foi uma mobilização política de cunho popular que resultou em um momento histórico de grande relevância para a política brasileira contemporânea, de participação e mobilização da população, de abertura política, e de construção de militância em torno das eleições diretas e da votação da Emenda Dante de Oliveira. Teve como objetivo a retomada das eleições diretas ao cargo de presidente da República no Brasil, durante a ditadura militar. Naquele momento histórico foram realizados diversos comícios pelo Brasil com a participação de políticos e de artistas gritando pela mudança e com forte pressão popular pelo voto direto (Coutinho, 1984).

Todo este movimento e a militância por uma nova ordem política resultou na edição da Constituição Federal de 1988, que determina uma nova estrutura para o campo das políticas sociais, dentre elas, a destinada à assistência social. É imprescindível afirmar com base em Costa, Pralon e Vita (1998) que, a mudança mais significativa na trajetória da assistência social irá ocorrer com o fim da Ditadura Militar, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 que instituirá a Assistência Social como um dos pilares da seguridade social brasileira, reafirmando a dimensão social da cidadania e a universalidade dos direitos.

A Constituição Federal de 1988 é um marco fundamental na garantia dos direitos sociais, pois é a partir dela que a assistência social, passa a ter *status* de política de seguridade social e a ser um direito do cidadão e um dever do Estado. “As políticas de

previdência, saúde e assistência social foram reorganizadas e reestruturadas com novos princípios e diretrizes e passaram a compor o sistema de seguridade social” (Boschetti, 2009, p. 8).

De acordo com o Artigo 194 da CF, “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, 1988, p.113).

A Assistência social é abordada diretamente na Constituição Federal de 1988 no Título VIII Da Ordem Social, Capítulo II Da Seguridade Social, Seção IV Da Assistência Social, artigos 203 e 204; o artigo 203 destaca que “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social [...]”. (Brasil, 1988, p. 118).

Neste panorama, a Constituição de 1988 delimita o início de um novo ciclo na assistência social brasileira. Sposati (2004, p. 42) destaca que a assistência social, garantida na Constituição Federal de 1988, contesta o conceito de:

[...] ‘população beneficiária como marginal ou carente, o que seria vitimá-la, pois suas necessidades advêm da estrutura social e não do caráter pessoal’ tendo, portanto, como público alvo os segmentos em situação de risco social e vulnerabilidade, não sendo destinada somente à população pobre.

Yazbek (2004, p. 26) enfatiza essa construção:

Com a Constituição de 1988, tem início a construção de uma nova concepção para a Assistência Social brasileira. Incluída no âmbito da Seguridade Social e regulamentada pela Loas em dezembro de 1993, como política social pública, a assistência social inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal.

A assistência social conquistou no Brasil um novo lugar, mesmo com resistências e embates. Há muito que se comemorar, no entanto, também há preocupações vigentes que exigem enfrentamentos para consolidação de uma política social pública, efetiva e de qualidade para a população mais vulnerável.

3 | MARCOS NORMATIVOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: LOAS, PNAS E SUAS

O status de política pública de proteção social adquirido na Constituição Federal de 1988 vai requerer da Assistência Social mudança radical do processo de produção e gestão dos serviços socioassistenciais e trazer novas exigências, entre elas a expansão da leitura da realidade e do domínio institucional das situações de desproteção social. A partir disso, torna-se inadmissível que um órgão gestor permaneça ausente da leitura de incidência de necessidades individuais e coletivas de proteção social (Brotto; Sposati; Senna, 2016).

Para Brotto (2016), a Assistência Social nas últimas décadas pode ser caracterizada como uma área em permanente transformação e marcada por processos significativos que

vão desde o crescimento e organização dos movimentos sociais organizados na defesa de direitos sociais até o crescente conjunto de normatizações, que buscam regulamentar princípios de diretrizes democráticas e de acesso universal às políticas.

Neste sentido, algumas normativas passam a ser necessárias para regular todo este processo de constituição desta política pública como direito do cidadão e dever do Estado.

Uma das normativas instituídas após a Constituição de 1988 para regulamentar o texto constitucional foi a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, que após longo processo de luta, negociações e confrontos entre a sociedade civil organizada, agentes sociais, parlamentares, governo federal e profissionais, é promulgada no ano de 1993, colocando definitivamente a assistência social como um direito social não contributivo, estabelecendo seus princípios e diretrizes, bem como a proteção social a ser garantida por meio de serviços, benefícios, programas e projetos (Faleiros, 2000, p. 51).

A LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1.993, prevê em seu artigo 1º:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que prevê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (Brasil, 1993, p. 01)).

Conforme enfatiza Mestriner (2001), a LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social também situou os princípios doutrinários e organizativos da área, enfatizando o princípio da democratização, da descentralização, equidade e complementaridade entre o poder público e a sociedade através de um sistema de gestão descentralizado e participativo.

A partir da LOAS e das discussões democráticas subsequentes, foi deliberado na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, a aprovação da Resolução nº. 145/04 do Conselho Nacional de Assistência Social, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Secretaria Nacional de Assistência Social, que trata da instituição da Política Nacional de Assistência Social, outro marco normativo fundamental para a área, construída a partir de participação popular e discussões realizadas em todos os estados brasileiros por meio de fóruns e conferências (Freitas; Guareshi, 1993).

A Política Nacional de Assistência Social de 2004 vai trazer relevantes orientações ao definir claramente o campo de proteção Social não contributiva de assistência social (Yazbek, 2006).

Para Yazbek (2006, p. 129):

A política Nacional de Assistência Social em vigor a partir de 2004 ocupa um lugar de destaque no (re) desenho desta política, na perspectiva de implementação do SUAS – Sistema Único de Assistência Social. A construção e implementação do SUAS, requisito essencial da Loas para dar efetividade à assistência social como política pública, vem se caracterizando como uma das prioridades da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Segundo Behring e Boschetti (2016), a PNAS estabeleceu-se como forma de concretizar o conteúdo da LOAS e numa promessa de realização do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Neste panorama, a Política Nacional de Assistência (PNAS) 2004 representa o alicerce para a materialização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) dentro de um padrão gerencial bastante inovador, considerando toda a trajetória da assistência social no Brasil (Behring; Boschetti, 2016).

Diante deste contexto de amadurecimento e legitimação, em 2005, a assistência social passa por um novo reordenamento técnico, jurídico e político com a implantação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS.

O SUAS, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, Cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação. O SUAS materializa o conteúdo da LOAS, cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social (PNAS/2004, p. 39).

Sposati (2005, p. 42) confirma a importância da instituição do SUAS para a efetivação dessa política:

A necessidade da criação de um sistema de assistência social descentralizado, participativo e com garantias de alocação de recursos financeiros, superação da fragmentação, da descoordenação, da superposição de programas sociais, introdução do controle do setor público sobre os recursos repassados às entidades privadas com mecanismos de avaliação e controle social.

Para Brotto (2016), o fortalecimento da política de assistência social a partir de 2005 em torno da implantação de um Sistema Único de Assistência Social agrupa todos os avanços defendidos pela LOAS para seu reconhecimento legal, buscando aprimorar e expandir bases jurídico-normativas especialmente com a criação de equipamentos públicos estatais e a qualidade do atendimento prestado.

Posteriormente a Lei nº 12.435/11 altera a LOAS (Lei nº 8.742) e se constitui no grande marco legislativo por inscrever o Suas na Loas, assim como as funções e equipamentos de referência essenciais da política. Esta Lei teve como principais objetivos legitimar as práticas já em curso na Assistência Social e estabelecer segurança jurídica para os gestores federais, estaduais e municipais (Silveira, 2017).

Desta forma, a partir da publicação da Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011, que alterou dispositivos da Loas (1993) e instituiu legalmente o Suas, a gestão da área da assistência social passou a ser organizada mediante a cooperação técnica e gestão

compartilhada de um sistema descentralizado e participativo. Neste momento, também, se expôs a necessidade do fortalecimento do pacto federativo do Suas, que determina o cofinanciamento da política de assistência social por parte dos três entes federados (União, Estados, Municípios) como elemento fundamental do aprimoramento da gestão do Suas (Silveira, 2017).

Para Silveira (2017), os avanços no campo normativo-jurídico acompanharam os direcionamentos técnico-políticos, tornando-se de certa forma uma estratégia para garantir maior segurança na transição de governos e permanência nos procedimentos de transferência de recursos, sob a fiscalização dos órgãos de controle social.

No entanto, Behring e Boschetti (2016) sinalizam que este processo de concretização da Assistência Social em política pública foi lento, pois ele teve que enfrentar características históricas como a morosidade na normatização legal, a focalidade e a seletividade na abrangência da população usuária.

A linha histórica de normatizações da política de proteção socioassistencial brasileira representa a possibilidade efetiva de consolidar a Assistência Social como política pública de proteção social. No entanto, apesar de todas estas conquistas através de militância e engajamento de vários atores, o grande desafio atualmente é romper com as práticas tradicionais baseadas na lógica do favor, desfinanciamento, conservadorismo, e se integrar efetivamente à seguridade social como um amplo sistema protetivo articulado às demais políticas sociais (Behring; Boschetti, 2016).

4 | ULTRANEOLIBERALISMO, NEOCONSERVADORISMO E SEUS DESDOBRAMENTOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A trajetória histórica da Assistência Social no Brasil mostra o tortuoso caminho de resistências, continuidades e rupturas pelas quais esta política percorreu até se firmar enquanto política pública. Desta forma, é necessário destacar não só os avanços, mas também os desafios enfrentados por esta agenda para se firmar enquanto dever do Estado e direito de quem dela necessitar.

Paralelamente a todas as conquistas e progressos verificados na Política de Assistência Social no Brasil, Yazbek (2004, p. 19) afirma que, percorrendo a construção da história da efetivação da assistência social como política de direito, o dilema que sempre perpassou esta política é superar seu caráter assistencialista, ou seja, “a identificação da Assistência Social com o assistencialismo e a filantropia ainda é parte dos desafios a serem enfrentados nesta área”. Essa característica acompanha o papel assumido por essa política e a subordina aos ajustes econômicos e às regras de mercado. De tal modo, a assistência social brasileira é moldada dentro da esfera pública estatal, num perfil focalizado, despolitizado e refilantropizado (Yazbek, 2004).

[...] “na árdua e lenta trajetória rumo à sua efetivação como política de direitos, permanece na Assistência Social brasileira 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).

Neste sentido, a trajetória da política de assistência social no Brasil tem sido caracterizada por vinculações ideológicas, religiosas e políticas, que mais tem favorecido o não direito de cidadania, do que sua expansão (Brotto; Sposati; Senna, 2016).

Nogueira (2004) destaca que no período posterior à Constituição Federal de 1988, apresentam-se fortes inspirações neoliberais nas ações do Estado no campo social, e a partir disso, as políticas sociais assumem características seletivas e compensatórias, e o Estado passa a se desresponsabilizar da gestão das necessidades e demandas dos cidadãos e a transferir as suas responsabilidades para as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos e para o mercado. Ou seja, o processo de Reforma do Estado, iniciado na década de 90, “trabalharia em prol de uma redução do tamanho do Estado mediante políticas de privatização, terceirização e parceria público-privado, tendo como objetivo alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato” (Nogueira, 2004, p.41).

No que se refere às Políticas sociais a partir dos anos 1990, Bering e Boschetti complementam que,

[...] a tendência geral tem sido a de restrição e redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal do Estado, transformando as políticas sociais – a depender da correlação de forças entre as classes sociais e segmentos de classes e do grau de consolidação da democracia e da política social nos países – em ações pontuais e compensatórias direcionadas para os efeitos mais perversos da crise. As possibilidades preventivas e até eventualmente redistributivas tornam-se mais limitadas, prevalecendo o já referido trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: a privatização, a focalização e a descentralização (Behring; Boschetti, 2016, p.156).

É importante destacar que nos últimos anos, principalmente a partir do ano de 2016 com o impeachment de Dilma Rousseff, estão ocorrendo sucessivos ataques e desmontes no SUAS e nas demais políticas públicas sociais ocasionando no acirramento da questão social e aumento da desigualdade social (Brotto; Sposati; Senna, 2016).

Nalesso, Rizzotti e Mustafa (2021, p.220) destacam que,

[...] se assiste no Brasil a um conjunto de medidas e reformas que interferem diretamente nos direitos sociais da classe trabalhadora, a exemplo das reformas da previdência e trabalhista e da Emenda Constitucional 95 que congelou gastos sociais por 20 anos e que tem tido forte reflexo no sistema de proteção.

Enfatizando tal concepção, Antunes (2020) afirma que está em andamento recentemente uma densa mudança neoliberal no padrão de acumulação, com hegemonia financeira e exponencial desenvolvimento das tecnologias de base microeletrônica e do universo maquínico-informacional-digital, que se expressa nas (contra) reformas

trabalhista e da previdência social, na ampliação das privatizações, na destituição de direitos e nos ataques à democracia. Sinaliza ainda que, estamos vivenciando um cenário de sucateamento das políticas sociais, de crescimento do desemprego, do trabalho desprotegido e intermitente, da fome e da insegurança alimentar.

Para Silveira (2017) tal cenário de avanço do neoliberalismo tem gerado fortes repercussões no SUAS que se vê minado em suas bases estruturantes, ou seja, o que se visualiza é um contexto de desmonte dos sistemas estatais, de contrarreformas e perda de direitos conquistados, de subordinação da política social à política fiscal, conduzida na aliança entre oligarquias, capital e corporações.

O neoliberalismo que tem influenciado o desmoronamento das políticas sociais a partir da década de 1990, é definido por Dardot e Laval (2016) como mais que uma doutrina econômica, trata-se de uma nova racionalidade que desgasta as relações sociais, transforma sujeitos em concorrentes e produz a mercantilização da instituição pública, levada a funcionar de acordo com a lógica da concorrência e da competição sem limites. Neste sentido, as políticas sociais também passam a ser subordinadas à lógica neoliberal.

Antunes (2020) observa que o neoliberalismo devasta a economia e o trabalho, que passa, a sofrer as mais diversas formas de desregulamentação, informalidade, flexibilização, intensificação, provocando sofrimentos e adoecimentos, e fragilizando as resistências e lutas coletivas.

O contexto favorável ao neoliberalismo presente no país a partir da década de 1990 foi primordial para o desenvolvimento de uma política econômica que favorece os ganhos econômicos em detrimento dos avanços sociais. Os conflitos econômicos existentes no Brasil foram resultado de um Estado que não assumiu compromissos redistributivos e o “conceito retardatário, híbrido, distorcido ou inconcluso da seguridade social brasileira, conforme apontam importantes pesquisadores do tema, encontrou dificuldades antigas e novas ainda maiores para se consolidar” (Behring; Boschetti, 2016, p. 158).

Conforme Faleiros (1991) este panorama indica que as políticas sociais brasileiras estão relacionadas diretamente às condições do país em níveis econômicos, políticos e sociais. Já Barroco (2015) traz à tona a discussão sobre o avanço do neoconservadorismo e do neofascismo no mundo e no Brasil contemporaneamente, destacando que a direita e extrema-direita tem se inserido em funções e cargos políticos, na direção de partidos políticos e movimentos sociais, e diante disso a ala progressista está desafiada a resistir aos retrocessos e avançar na construção de uma agenda dos direitos humanos e de defesa da democracia e da vida, sempre com a reorganização dos sujeitos coletivos e militância democrática.

O Neoconservadorismo é definido por Sierra, Veloso e Zacarias (2020) como um projeto político com objetivos notadamente políticos e características de disputa pela hegemonia na direção normativa e religiosa, que avança com base na combinação entre o arcaico e o novo, sendo este último uma expressão da força política dos evangélicos.

Sinalizam que o neoconservadorismo brasileiro associa a moral cristã evangélica com a defesa das armas apresentando em sua proposta a religião como instrumento de integração social e o código penal como elemento de defesa da sociedade de livre mercado. Desse modo, incentiva a acumulação capitalista, o declínio das forças das ideologias de esquerda, a capacidade de organização da classe trabalhadora pelos sindicatos e a quantidade de empregos e o recuo do Estado nas políticas sociais.

Já o neofascismo, segundo Demier (2020) se configura como restrição das liberdades democráticas e a naturalização dos desvalores:

A alternativa neofascista estava posta, e ela incluía não só as contrarreformas neoliberais, como também, e mesmo principalmente, a negação da ciência, a rejeição às vacinas, a desconfiança do formato esférico da Terra, o fim da cultura, o desprezo pelo pensamento, o avanço da repressão à esquerda, o aumento do preconceito, a perseguição aos oprimidos (Demier, 2020, p. 93).

É possível verificar nos cenários Nacional e Mundial, nas duas primeiras décadas dos anos 2000, a ascensão da ofensiva neoliberal (o ultraneoliberalismo) que é um dos fatores que contribuiu para produzir um novo conservadorismo reacionário e proto-fascista, motivados pelos imperativos do capital financeiro hipertrofiado (Mota; Rodrigues, 2020).

O neo, o pós-neo e agora o ultraneoliberalismo, todos, sem exceção, reforçaram os instrumentos de blindagem, a propaganda e as instâncias coercitivas do Estado de maneira a bloquear qualquer opção proveniente dos setores populares, mesmo que estes lutassem apenas para fazer cumprir a própria Constituição. Enquanto política de Estado, o mais recente ultraliberalismo mais uma vez favorece os grandes proprietários, definindo-os como destinatários privilegiados dos benefícios fiscais, das rendas derivadas das dívidas públicas, além de garantir, através de intensas pressões, a redução seletiva de impostos para os grupos dominantes (ou fechando os olhos do Estado quando se trata de procedimentos ilegais levados a efeito pelos... empresários liberais). Finalmente, a doutrina liberal estimula o empresariado – as classes dominantes – a inventar caminhos por dentro do Estado para apropriar-se de bens e de atividades públicas como espaço próprio e pasto de lucros e de retornos privados (Fontes, 2020, p. 11).

O ultraneoliberalismo pode ser caracterizado como uma nova versão da agenda neoliberal, com traços extremamente conservadores e mais perversos, sendo que, essa intensificação e crescimento do neoliberalismo fez surgir a chamada “avalanche ultraneoliberal”, que se manifesta diante das aceleradas perdas de direitos sociais, com mais exploração da força de trabalho, ampliação dos níveis de pobreza, do desemprego e da fragmentação social. A partir disso, houve a redução do alcance das políticas sociais, tornando-as principalmente mecanismos de superação da pobreza como consequência da reorganização do capital (Freire; Cortes, 2020).

Neste contexto, Borges e Matos (2020) narram que a associação do ultraneoliberalismo com o neoconservadorismo constitui um fenômeno do mesmo movimento de acumulação e hegemonia do capital financeiro. Ou seja, o neoconservadorismo acompanha o avanço do

neoliberalismo e se fortalece no movimento de radicalização política que sucedeu as crises políticas e econômicas do século XXI, principalmente a crise de 2008, e a partir daí há a ascensão da extrema direita brasileira incentivada por neoconservadores e neoliberais e seu projeto de classe que negam direitos sociais e incentivam as mais variadas formas de exclusão social.

É preciso considerar que esta conjuntura política, social e econômica vivenciada pela Política de Assistência Social sugere compreender os limites e empecilhos de ordem estrutural que comprometem a sua efetividade e fazem com que ainda permaneça um abismo entre os direitos garantidos constitucionalmente e a sua efetiva afirmação (Brotto; Sposati; Senna, 2016).

Brotto (2016) enfatiza que a busca pela superação de práticas assistencialistas, clientelistas, desarticuladas, fragmentadas continua constante, inclusive na contemporaneidade, cujas características persistem, apresentando-se “sob novas configurações e expressões, marcas da história e da cultura política de um país dependente e subserviente aos interesses de quem detém poder e domínio das forças e estruturas do capital” (Brotto, 2016, p. 09).

Complementa ainda que, superar as raízes dessa historicidade requer superar inicialmente o entendimento sobre o significado desta política e a representação subalterna culpabilizadora dos segmentos mais vulneráveis. Garantir direitos requer colocar a assistência social como instância promotora de proteção social e, assim, garantidora de mínimos sociais “a quem dela necessitar – instaurando-se aí as ambivalências em suas interpretações e, assim, novas reflexões sobre quais as reais seguranças sociais se busca garantir” (Brotto, 2016, p. 11).

Concluindo, Trindade (2011) aponta que, todo o panorama apresentado configura uma realidade social que é movida por contradições e processos de negação e mostra que há possibilidades de resistências e oposições a esse contexto, há processos de contra-hegemonia em curso na sociedade, da mesma forma que sempre houve em toda a trajetória desta política pública. Assim, para superar estas ambiguidades enraizadas e retrocessos, é fundamental progredir na organização política das esquerdas e das forças progressistas, na defesa da vida, da natureza, da democracia, dos direitos humanos e em busca de uma sociedade emancipada e livre.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente a assistência social nasceu como prática de benesse/ajuda/filantropia e posteriormente após forte resistência e embates políticos e sociais adquiriu status de política social na Constituição Federal de 1988; sua trajetória histórica demonstra que sua institucionalização não esteve livre dos condicionamentos sociais e econômicos que dão materialidade aos conflitos que se originam da apropriação privada dos meios de produção,

e que a torna atualmente em franco processo de institucionalização, de profissionalização e de alcance de racionalidade técnica e política.

Todos estes fatores evidenciam que os regramentos estabelecidos na Constituição Federal, na LOAS, na Política Nacional de Assistência Social e no SUAS – Sistema Único de Assistência Social, isoladamente, são incapazes de modificar de imediato o legado das práticas de assistência social baseados na ajuda, na filantropia e no clientelismo. Há que se buscar sempre o debate, a militância, e o engajamento de todos os envolvidos no processo de gestão da Política de Assistência Social, em todos os níveis da federação (União, Estados, Municípios), estimulando os movimentos de pressão e negociação permanentes em prol das garantias de que a política seja colocada em prática conforme preconizada, mesmo sendo este um processo contraditório, árduo e lento.

É importante destacar que, o Brasil vive nos últimos anos um contexto de intensificação da agenda neoliberal e conservadora que gera repercussões para a vida da população e principalmente para os setores mais vulneráveis, com desmonte de direitos sociais e políticas públicas focalizadas, fragmentadas e não universais.

Portanto, muitos são os desafios a serem enfrentados, mas o SUAS representa no momento a possibilidade real de consolidar a Assistência Social como política pública de proteção social e integrada de forma efetiva à seguridade social, constitutiva de um sistema amplo de proteção social articulado às demais políticas sociais.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Trabalho intermitente e uberização do trabalho no limiar da indústria 4.0.** In: ANTUNES, R. (org.) *Uberização, trabalho digital e indústria 4.0.* São Paulo: Boitempo, 2020.

BARROCO, Maria Lucia S. **Não passarão:** ofensiva neoconservadora e Serviço Social. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo: Cortez, n. 124, 2015.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social:** fundamentos e História. São Paulo: Cortez, 2016.

BORGES, Maria Elizabeth S.; MATOS, Maurílio Castro de. **As duas faces da mesma moeda:** Ultraneoliberalismo e ultraneoliberalismo no Brasil na atualidade. In: *Políticas sociais e Ultraneoliberalismo.* Organização: BRAVO, M.I.S.; MATOS, M.C.; FREIRE, S.M.F. Uberlândia: Navegando Publicações, p. 71-87, 2020.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social no Brasil:** conquistas e limites à sua efetivação. In: Conselho Federal de Serviço Social; Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (Orgs.). *Serviço social: direitos sociais e competências profissionais.* Brasília: CFESS; ABEPSS, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS.** Brasília, DF: Senado, 1993.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília - DF, 2004.

BROTTO, M.; SPOSATI, A.; SENNA, M. Apresentação. In **Assistência Social: política e pública**. Organização: Broto, M; Sposati, A; Senna, M. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

BROTTO, Márcio Eduardo. **Prefácio**. In Assistência Social: política e pública. Organização: Broto, M; Sposati, A; Senna, M. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 11-17, 2016.

COSTA, V; PRALON, E; VITA, A. **Reforma das Políticas Sociais num Contexto de Descentralização: o papel dos Programas Municipais de Garantia de Renda Mínima no combate à pobreza**. CEDEC, Caderno n. 65, 1998. Disponível em: <www.cedec.org.br/files_pdf/cad65.pdf>. Acesso em 23 Out. 2023.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2008.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christina. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEMIER, Felipe. **Burguesia e pandemia: notas de conjuntura sobre neofascismo e ultraneoliberalismo no Brasil de Bolsonaro**. In: Políticas sociais e Ultraneoliberalismo. Organização: BRAVO, M.I.S.; MATOS, M.C.; FREIRE, S.M.F. Uberlândia: Navegando Publicações, p. 89-101, 2020.

FALEIROS, V. de P. **O que é política social**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

_____. **Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil**. In: Capacitação em serviço social e política social, módulo 3. Brasília: UnB, Centro de Educação aberta, Continuada a Distância, 2000.

FONTES, Virginia. **Prefácio na tragédia da pandemia**. In: Políticas sociais e Ultraneoliberalismo. Organização: BRAVO, M.I.S.; MATOS, M.C.; FREIRE, S.M.F. Uberlândia: Navegando Publicações, p. 11-17, 2020.

FREITAS, Cristiane Redin; GUARESHI, Pedrinho A. **A assistência social no Brasil e os usuários: possibilidades e contradições**. Dialogo, n. 25, abr. 2014.

FREIRE, S. M.; CORTES, T. L. Políticas de combate à pobreza e avalanche ultraneoliberal: aportes para reflexão. **Políticas Sociais e Ultraneoliberalismo**, [S.L.], p. 27-52, 7 dez. 2020. Navegando Publicações. <http://dx.doi.org/10.29388/978-65-86678-20-8-0-f.27-52>. Acesso em: 18 mar. 2024.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 19 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MOTA A. e RODRIGUES M. **Legado do congresso da virada em tempos de conservadorismo reacionário**. Revista Katalysis, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 199-212, maio/ago, 2020.

NALESSO, Ana Patrícia; RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral; MUSTAFA, Sâmia Machado. **Desmonte da proteção social**: uma análise da implementação do auxílio emergencial. *Temporalis*, ano 19, n.37, p. 219 – 236. Brasília, 2021.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

SIERRA, Vânia Morales; VELOSO, Renato dos Santos; ZACARIAS, Ellen Cristina Pereira. **Neoconservadorismo, Estado e Vigilância**. In: Políticas sociais e Ultraneoliberalismo. Organização: BRAVO, M.I.S.; MATOS, M.C.; FREIRE, S.M.F.. Uberlândia: Navegando Publicações, p. 53-69, 2020.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. **Assistência Social em Risco**: conservadorismo e luta social por direitos. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 130, p. 487-506, set./dez. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.120>. Acesso em 01 nov. 2023.

SPOSATI, Aldaíza. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão de análise. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Assistência social**: de ação individual a direito social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, São Paulo, n. 10, p. 435-458, jul.-dez. 2007b.

_____. **Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. *Revista Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, Cortez, ano XXV, nº78, mensal, jul. 2004.

_____. **A menina LOAS**: um processo de construção da assistência social. São Paulo: Cortez, 2005.

TRINDADE, José Damiano de Lima. **Os direitos humanos na perspectiva de Marx e Engels**: emancipação política e emancipação humana. São Paulo: Alfa-Ômega, 2011.

YAZBEK, Maria Carmelita. **As ambiguidades da assistência social brasileira após 10 anos de LOAS**. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, ano 25, n. 77, 2004.

_____. **Classes subalternas e assistência social**. 5. ed. – São Paulo: Cortez, 2006.