



O desafio da defesa das Políticas Públicas para o Serviço Social

The challenge of the defense of Public Policies for Social Services

Maria Carmelita YAZBEK¹

Estas reflexões colocam em questão alguns dos dilemas, desafios e tendências que se apresentam para as políticas públicas no cenário contemporâneo, com ênfase nas ações voltadas ao enfrentamento da desigualdade social e da pobreza, no contexto de crise estrutural do capital com suas graves consequências em todos os domínios da nossa vida social, econômica e cultural.

Cenário que intensifica e aprofunda para as Políticas Sociais Públicas, que se tornam cada vez menos universais e mais focalizadas, demandas relacionadas à realização de direitos de seus usuários, âmbito privilegiado do exercício profissional e lugar onde o Assistente Social se vê submetido a processos de sucateamento e precarização de seu trabalho e enfrenta o desafio de desenvolver ações de resistência e construir alianças estratégicas na direção de um outro projeto societário.

Estou partindo do pressuposto de que há uma,

[...] profunda relação entre as transformações, em andamento, no regime de acumulação na ordem capitalista, especialmente as mudanças que caracterizam a esfera da produção e o mundo do trabalho, associadas à nova hegemonia liberal-financeira e as transformações que ocorrem nas políticas sociais com o advento, por um lado da ruptura trabalho/proteção social e por outro com a recomposição das políticas sociais que se tornam cada vez mais focalizadas e condicionadas. Ou seja, trazem a lógica do *workfare* ou da contrapartida por parte dos que recebem algum benefício. (YAZBEK, 2012, p. 1).

Nesse contexto, Políticas Sociais universais, que fizeram da “cidadania a justificção para o acesso universal” a bens e serviços e a extinção de direitos tendem a ser substituídas por políticas sociais focalizadas. Multiplicam-se as condicionalidades e a

[...] finalidade do *workfare* (afirma Lavinás, referindo-se à situação de alguns países europeus, 2014) não é civilizatória, nem de preservação dos valores morais do trabalho, como quer fazer crer o pensamento conservador, senão a violência que torna compulsório aceitar qualquer emprego, ainda que indigno, mal remunerado e precário – aceitar, portanto um novo padrão laboral desfavorável aos trabalhadores em troca do direito à sobrevivência [...]. (LAVINAS, 2014, p. 3).

¹ Assistente Social. Pós Doutora pelo Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (USP, Brasil). Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP, Brasil). Professora de Pós Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP, Brasil). Pesquisadora 1 A do CNPq. E-mail: <mcyaz@uol.com.br>.

Obviamente, a crise de 2008 trouxe novo suporte para tornar hegemônicas essas políticas. Há certo consenso de que a crise afetou padrões capitalistas de produção e de consumo. Para Mészáros (2009) trata-se, de uma crise estrutural, na qual o colapso do sistema financeiro não é a causa, mas uma manifestação endêmica, cumulativa, crônica e permanente; cujos principais resultados são o desemprego estrutural, a destruição ambiental e as guerras permanentes condições que mantêm o mundo na estagnação econômica e sem solução visível a curto prazo. Para ele, o neoliberalismo e a globalização recrudesceram os problemas econômicos, sociais, políticos, ecológicos e culturais do planeta e o que observamos nos anos recentes é a combinação de uma nova crise cíclica com uma crise sistêmica, que ameaça levar o mundo a uma situação sem precedentes.

Contexto em que a política social “[...] foi transformada total ou parcialmente em políticas focalizadas contra a pobreza, principalmente nos países da periferia do capitalismo” (LAVINAS, 2014, p. 3).

Contexto em que os programas de transferência de renda focalizados e condicionados passaram a ser vistos como estratégia de expansão de mercados via relações monetárias através de um “[...] piso de sobrevivência, o que o pensamento conservador sempre reconheceu como necessário” (BARR, 2004 *apud* LAVINAS, 2014, não paginado).

Essa ‘janela de oportunidade’ vem no bojo da crise, cujos impactos dramáticos nos orçamentos públicos das economias desenvolvidas ameaçam de imediato os sistemas de proteção social vigentes – que perdem efetividade para contrabalançar tamanha perda de bem estar em tão grande escala. (LAVINAS, 2014, p. 3).

Trata-se da gestão social do risco pela provisão de apoio material para aqueles que, nessa conjuntura, passam a viver as destituições mais agudas, para melhor enfrentar os riscos inerentes à globalização e às incertezas crescentes daí derivadas. Trata-se de ampliar e consolidar mercados, “[...] na contramão do princípio básico de proteção social que é dissociar a reprodução das condições de vida e bem estar das condições de mercado. A meta é literalmente inserir no mercado contingentes numericamente importantes da população mais vulnerável”² (LAVINAS, 2014, p. 3).

A novidade inquietante, após um século de construção de sistemas universais de proteção social como é o caso da União Européia, é que a “ Política Social passa a operar junto “[...] aos incapazes de viver exclusivamente de seu trabalho porque a precarização do emprego e das condições de trabalho lhe roubam esse direito [...]” (LAVINAS, 2014, p. 3).

Nega-se assim, um século de construção de um sistema universal de proteção social para retornar ao Estado cuidador dos pobres. [...] Até porque é relativamente barato [...]. Basta recordar que na América Latina, onde esses programas se espalharam praticamente por todos países, [...] a despesa com eles não ultrapassa 0,6% do PIB. (LAVINAS, 2014, p. 3).

² Sobre a questão do consumo (e endividamento) popular e o pobre consumo dos pobres nos circuitos acelerados do capital financeiro, em São Paulo, ler o trabalho de SCIRÉ, Claudia. **Consumo popular, fluxos globais**. Práticas e artefatos entre a riqueza e a pobreza. São Paulo: Annablume, 2012.

“Esse processo contou com a formulação decisiva das instituições multilaterais (FMI e Banco Mundial) e necessitou de uma operação político ideológica [...]” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2009, p. 97) que passou a abordar a pobreza fora dos confrontos entre capital e trabalho, despolitizando essa relação.

A perspectiva é de desenvolvimento dos “ativos” dos pobres, desconsiderando os fatores estruturais da pobreza, atribuindo a responsabilidade da pobreza aos próprios pobres “Desvinculando a pobreza de seus determinantes estruturais, separam-se os indivíduos submetidos a essa condição de seus lugares no sistema produtivo” (LAUTIER, 1999 *apud* IVO, 2006, p. 69).

Assim sendo, observa-se que as classes trabalhadoras, mesmo ampliando a radicalização de sua exploração transformam-se nos pobres no âmbito das Políticas Sociais.

As modificações do emprego estrutural, caracterizadas pela flexibilização produtiva e segmentação dos trabalhadores em estruturas ocupacionais cada vez mais complexas e a expansão dos serviços trazem desestabilização da ordem do trabalho, sua precarização e insegurança e as Políticas Públicas emprego iniciam um processo de alterações, assumindo novas características. É fundamental destacar que do ponto de vista da Política Social as concepções hegemônicas face às desigualdades econômico sociais globais desconsidera “[...] as razões e os mecanismos estruturais mais profundos, que (re) produzem as desigualdades” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2009, p. 107). E, dessa forma, como por exemplo no caso latino americano e brasileiro, são deixadas de lado as “estruturas concentradas de propriedade e poder” que caracterizam particularmente as periferias do capitalismo.

A instabilidade do emprego vai substituir a estabilidade do emprego como regime dominante da organização do trabalho... e, este, é sem dúvida o desafio mais grave que se apresenta hoje. Outros fatores, particularmente nos países de capitalismo avançado, assim como as mudanças demográficas (envelhecimento e alteração nos padrões familiares), a intensificação dos movimentos migratórios, vêm atuando no agravamento do quadro. Do ponto de vista econômico com a nova hegemonia liberal financeira redefine-se a intervenção do Estado no âmbito do processo de reprodução das relações sociais, principalmente nos países da periferia. Efetivamente, a lógica da acumulação flexível e a financeirização da economia expandiram-se por todo o mundo, mantendo-se como perspectiva orientadora da economia, da vida social, da política, das relações internacionais e da cultura na maioria dos países de todos os continentes.

Acentua-se uma reversão política conservadora em todo o mundo capitalista. Crescem os partidos de direita, inclusive fascistas na Europa com suas posições racistas, homofóbicas e contrárias aos migrantes. Crescem movimentos antiislâmicos, antisemitas e outros.

Emerge uma nova sociabilidade, e uma nova política, pois as transformações em andamento ocorrem, não apenas em relação à ordem econômica, mas constituem um conjunto de mudanças e processos assimétricos e desiguais que atingem múltiplas dimensões da vida social. São processos que interferem nas múltiplas dimensões da vida, que interferem na esfera da cultura, da sociabilidade e da comunicação, homogeneizando comportamentos, hábitos de consumo, preferências, valores. Por outro lado, esses processos geram profundas resistên-

cias, novos antagonismos e brutais desequilíbrios de poder. A nova sociabilidade e a nova política, inscritas na agenda neoliberal vêm provocando metamorfoses no campo da subjetividade, expressas no individualismo competitivo exacerbado, pressionado pelo consumo e que vive com um grau de incerteza e ansiedade sem precedentes. Fragmentam-se as diferentes esferas da vida social e referências culturais e simbólicas que tornavam o mundo reconhecível são colocadas em questão.

Trata-se de um tempo caracterizado por mudanças aceleradas em diferentes dimensões da vida social e por uma nova sociabilidade e uma nova política.

Valorizando a instabilidade e a dispersão, a ideologia neoliberal pós-moderna declara o “fracasso”: dos projetos emancipatórios, das orientações éticas pautadas em valores universais, da razão moderna, da idéia de progresso histórico e de totalidade. O estímulo à vivência fragmentada centrada no presente (resumida ao *aqui* e ao *agora*, sem passado e sem futuro); ao individualismo exacerbado, num contexto penetrado pela violência dá origem a novas formas de comportamento. (BARROCO, 2011).

Nessas condições históricas, de reorganização econômica e política da maioria dos países capitalistas, de emergência de novas manifestações e expressões da Questão Social, de alteração das experiências contemporâneas dos sistemas de proteção social, ressurgem processos de remercantilização de direitos sociais, e fortalece-se a defesa da tese de que cada indivíduo é responsável por seu bem estar. Assim o Estado passa à defesa de alternativas privatistas que envolvem a família, as organizações sociais e a comunidade em geral.

Em resumo, face aos “[...] processos de globalização em andamento com sua valorização do capital financeiro, suas grandes corporações transnacionais, seus mercados, suas mídias e suas estruturas mundiais de poder [...]” (YASBEK, 2009b, p. 18).

Que vem criando uma difícil conjuntura em escala mundial. Essa conjuntura vem levando os estados nacionais a perder autonomia e capacidade de gestionar as causas nacionais. Isso em um mundo de milhões de desempregados, de generalização de salários precários e de insegurança social, conjuntura em que ressurgem processos de remercantilização de direitos sociais.

Na América Latina e no Brasil, o custo social dessa crise, vai se somar a uma histórica e estrutural desigualdade de um país que vem adiando sua modernidade e que continuamente repõe tradições clientelistas e assistencialistas seculares.

De outro lado, face à ausência de limites à expansão do capital e de seu potencial destrutivo da natureza e do trabalho observa-se o crescimento da demanda por políticas públicas como saúde, a habitação, a educação e assistência social.

E, é por aí que a crise alcança o Serviço Social e seus profissionais que cotidianamente se deparam com o desafio de operacionalizar Políticas Sociais que focalizam, ameaçam o direito e a cidadania trazendo de volta questão da meritocracia e com ela a desuniversalização e a “descidadanização” numa clara tendência à “direita” (PEREIRA, 2012).

Como assistentes sociais convivemos muito de perto com as consequências econômicas, políticas e culturais dessas transformações agravadas pela crise, cujos impactos sobre a questão social em suas novas configurações e expressões se revelam cotidianamente nos espaços institucionais em que atuamos profissionalmente.

Nesses espaços cotidianamente administramos as profundas transformações que ocorrem nas Políticas Sociais. O traço mais marcante é atribuído à interrupção de um processo em curso pela universalização de direitos sociais, produto da luta social, com a substituição de políticas e programas universais por programas focalizados na pobreza e na extrema pobreza. Embora essa incursão venha propiciando maior visibilidade da pobreza, as determinações estruturais geradoras da pobreza e da desigualdade social são desconsideradas. Essa postura, que vem orientando as políticas sociais no Continente, contribui para estabelecer o risco de limitar a reflexão e a intervenção social, incluindo aí o trabalho dos assistentes sociais a melhorias imediatas de condições de vida dos pobres, servindo tão somente para manter e controlar a pobreza e potencializar a legitimação do Estado. Cria-se um estrato de pobres que se reproduz no nível da sobrevivência, sendo instituída a ilusão de que o problema da pobreza será resolvido pela Política Social.

O bem-estar social, direito inalienável de todo cidadão, sustentável, coletivo e universal, é colocado sob a responsabilidade dos indivíduos e das famílias, recaindo principalmente sobre a mulher a obrigação de administrar a família com valores monetários insuficientes para aquisição da cesta básica. É essa lógica, que sustenta a prevalência dos programas de transferência de renda na América Latina e no Brasil, substituindo serviços por transferência monetária, tendo o foco nas famílias pobres e extremamente pobres, a quem é requerido o cumprimento de condicionalidades no campo da educação e da saúde.

Ademais, tem-se um espaço propício para sustentação de um moralismo subjacente aos programas de transferência de renda que dissemina, na sociedade e até em instituições e entre segmentos do pessoal responsável pela implementação desses programas, o falso moralismo da dependência, do desestímulo ao trabalho e da necessidade de as famílias cumprirem condicionalidades. (SILVA, 2014).

Na Política Social a luta contra a pobreza toma o lugar da luta de classes. A perspectiva é de desenvolvimento dos “ativos” dos pobres, desconsiderando os fatores estruturais da pobreza, atribuindo a responsabilidade da pobreza aos próprios pobres.

Esse processo requer a contínua reinvenção da classe e de seu protagonismo político. Temos aí um papel de politizar e dar visibilidade às lutas e aos interesses da classe que vive do trabalho.

A alteridade e o movimento dos sujeitos (das classes) fazem a política e, se os indivíduos são jogados a seus espaços privados e à insegurança que decorre da privação do espaço público, corremos o risco de não termos política, mas apenas administração que pode ser inclusive de alta qualidade técnica. Risco que corremos: sermos bons gestores despolitizados.

Do que estamos tratando? Estamos tratando das disputas políticas no espaço das Políticas Públicas, mediações centrais no exercício da profissão. Estamos tratando das disputas políticas na esfera pública e nas lutas sociais em seus impactos sobre as relações sociais.

Estamos tratando da questão de construção de hegemonia, na condução do processo de construção dos serviços sociais e das necessidades que atendem e dos direitos que asseguram não apenas como questão técnica, mas como questão essencialmente política, lugar de contradições e resistência. Âmbito a partir do qual seja possível modificar lugares de poder demarcados tradicionalmente, para as classes subalternas, e portanto, de abertura para construir outros.

Onde está a hegemonia nos espaços ocupados profissionalmente pelos assistentes sociais brasileiros? Se construir hegemonia supõe criar

[...] uma cultura que torne indeclináveis as questões propostas pela população com que trabalhamos, que obriga o adversário a jogar com as linguagens, situações, instituições, cultura, inventados e que se tornam, assim, a cultura dominante. A hegemonia é a produção conflitiva do consenso. Nos termos de Marx e Engels, a ideologia dominante. (OLIVEIRA, 2007, p. 15-16).

Quem pauta hoje no país o debate e no âmbito das políticas que operacionalizamos? Que interesses prevalecem nos espaços institucionais em que atuamos profissionalmente? Nessa direção a profissão é interpelada e desafiada pela necessidade de construir mediações políticas e ideológicas expressas sobretudo por ações de resistência e de alianças estratégicas no jogo da política em suas múltiplas dimensões, por dentro dos espaços institucionais e especialmente no contexto das lutas sociais. Vamos situar a questão em dois âmbitos:

1 - Em práticas cotidianas de contestação e resistência onde vamos encontrar experiências concretas de busca e fortalecimento dos interesses e projetos de superação da condição subalterna. Também por dentro dos espaços institucionais onde atuamos profissionalmente podemos desenvolver iniciativas de resistência, buscar as novas práticas que se esboçam como alternativa. Esse é outro caminho a ser procurado, considerando as variadas lutas e propostas de resistência (há espaços a ocupar: Fóruns, Conselhos, Movimentos). É cada vez mais evidente que diferentes projetos sócio-políticos societários e da profissão se confrontam nesse processo. O projeto neo-conservador valendo-se de novas roupagens, fragmentará cada vez mais as análises e ações do profissional.

2 - Outro aspecto de nosso trabalho é apoiar as resistências cotidianas das classes subalternas em nossa sociedade. E quando nos referimos às relações de poder não podemos excluir as relações dos profissionais com a população. É o poder das triagens das elegibilidades, das governabilidades, das concessões dos laudos, das visitas controladoras, das definições de quem fica e quem não fica de quem pode participar de um Programa etc.

Em diferentes situações precisamos expressar que caminhamos profissionalmente junto aos nossos usuários, "sem deixar de lado os que vão mais devagar" levando em conta o papel estratégico da comunicação e da informação para mostrar que não se está só na luta. Nesse âmbito evidencia-se a relevância da dimensão cultural e política do exercício da profissão.

A superação da condição de subalternidade requer, para Gramsci, a construção de novos modos de pensar, a elaboração de uma concepção de mundo crítica e coerente, necessária para suplantar o senso comum e tornar as classes subalternas capazes de produzir uma contra-hegemonia. A cultura é apontada por Gramsci como um dos

elementos fundamentais na organização das classes subalternas, capaz de romper com a sua desagregação e abrir caminhos para a construção de uma vontade coletiva, contrapondo-se às concepções de mundo oficiais. Entendida de forma crítica, a cultura é instrumento de emancipação política das classes subalternas, o amálgama, o elo de ligação entre os que se encontram nas mesmas condições e buscam construir uma contra-hegemonia. (SIMIONATTO, 2009, p. 45).

A luta pela hegemonia na sociedade capitalista nas sociedades de capitalismo avançado, não se trava, para Gramsci, apenas nas instâncias econômica e política (relações materiais de produção e poder estatal), mas também na esfera da cultura e da política. Nesse contexto, práticas de enfrentamento e busca de superação da subalternidade são observadas, nos movimentos sociais, nos partidos políticos, nas lutas sociais e políticas da maioria da população brasileira e em práticas cotidianas de contestação e resistência a dominação.

A dimensão coletiva da rebeldia criada pela consciência de que são "iguais" na condição de classe coloca a questão das lutas dos subalternos em um novo patamar: na perspectiva de sua constituição como sujeitos políticos, portadores de um projeto de classe. Ao adquirir visibilidade, conquistar direitos e protagonismo social, as classes subalternas avançam no processo de ruptura com a condição subalterna e na produção de uma outra cultura em que prevaleçam seus interesses, e apresentam como reivindicação de movimentos dos subalternos em seu processo de luta por direitos sociais. Nessa direção o social torna-se campo de lutas e de manifestação dos espoliados, o que não significa ruptura com o padrão de dominação e clientelismo do estado brasileiro no trato com a questão social.

Em síntese, nos movemos em um espaço contraditório no qual o Estado e suas políticas, não pode ser autonomizado em relação à sociedade, expressando relações e interesses vigentes nessa sociedade. Relações em que estão sempre em disputa os sentidos da sociedade. Nessa disputa, há, sempre, um conjunto de determinações dentro das quais as opções se efetivam (YAZBEK, 2009, p. 29-30). É isso que Gramsci denomina de luta pela hegemonia. Estou afirmando a necessária construção de hegemonia das classes subalternas, na condução do processo de construção de seus direitos não apenas como questão técnica, mas como questão essencialmente política, lugar de contradições e resistência. O fundamental é não apenas realizar gestões bem sucedidas das necessidades da população com a qual trabalhamos. Quando falamos em protagonismo tendo como referência o pensamento de Gramsci, é de poder que falamos.

Nossas atividades se constituem em mediações técnicas-políticas e necessariamente se redefinem a partir de condições concretas. E, à medida em que novas situações colocam novos desafios e exigências, a profissão busca atualizar-se, redefinindo seus procedimentos e estratégias de ação, adequando-se às novas demandas e redefinições do mercado de trabalho e da conjuntura social. Este movimento da profissão que pode (ou não) realizar direitos de cidadania, não se faz sem referentes, mas segue uma direção social apoiada na força de um projeto profissional ético, político, teórico, metodológico e técnico-operativo.

Referências

BARROCO, Maria Lucia S. Barbárie e neoconservadorismo: os desafios do projeto ético-político. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 106, p. 205-218, June 2011. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So101-66282011000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 mar. 2016.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. Desestruturação do Trabalho e Política Social. In: PEREIRA, Potyara Amazoneida *et al.* **Política Social, Trabalho e Democracia em questão**. Brasília (DF): Programa de Pós Graduação em Política Social (PPGPS) da UnB, 2009.

IVO, Anete Brito Leal. A reconversão da questão social e a retórica da pobreza nos anos 1990. In: CIMADAMORE, Alberto; DEAN, Hartley; SIQUEIRA, Jorge (org.) **A pobreza do Estado**: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a Pobreza global. O capítulo é de Anete Brito Leal Ivo. Buenos Aires, Argentina, CLACSO, 2006.

LAVINAS, Lena. **Na contramão dos Direitos Universais**. Notas para reflexão. Plataforma Social. **Cadernos Temáticos 1**. Política Social e Desenvolvimento: o Brasil entre dois projetos. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 18 maio 2014. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/na-contramao-dos-direitos-universais-notas-para-reflexao/>>. Acesso em: 29 mar. 2016.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

OLIVEIRA, Francisco; RIZEK, Cibele (orgs.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007.

PEREIRA, Potyara A. Utopias desenvolvimentistas e Política Social no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, out./dez. 2012.

SCIRÉ, Claudia. **Consumo popular, fluxos globais**: práticas e artefatos entre a riqueza e a pobreza. São Paulo: Annablume, 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. **Programas de Transferência de Renda na América Latina e no Caribe**. São Paulo: Cortez, 2014.

SIMIONATTO, Ivete. Classes subalternas, lutas de classe e hegemonia: uma abordagem gramsciana. **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 41-49, jun. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802009000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 mar. 2016.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Política Social e Desenvolvimento**: o novo padrão da dependência na América Latina e seus impactos na estrutura da desigualdade. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 13., 2012, Juiz de Fora. **Anais...**, Juiz de Fora: Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, nov. 2012.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2009.