



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**  
**CURSO DE SERVIÇO SOCIAL**

**ANA LETÍCIA SILVA SANTOS**

**SEGURIDADE SOCIAL E PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: uma análise da política  
de assistência social**

**RECIFE**

**2024**

ANA LETÍCIA SILVA SANTOS

**SEGURIDADE SOCIAL E PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: uma análise da política  
de assistência social**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à coordenação do Curso de Bacharelado em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, como parte dos requisitos para obtenção de título de bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Helena Lúcia Augusto Chaves

**RECIFE**

**2024**

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Santos, Ana Letícia Silva.

Seguridade social e proteção social no Brasil: uma análise da política de assistência social / Ana Letícia Silva Santos. - Recife, 2024.

104 p.

Orientador(a): Helena Lúcia Augusto Chaves

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Serviço Social - Bacharelado, 2024.

Inclui referências.

1. Seguridade Social. 2. Proteção Social. 3. Assistência Social. I. Chaves, Helena Lúcia Augusto. (Orientação). II. Título.

360 CDD (22.ed.)

ANA LETÍCIA SILVA SANTOS

**SEGURIDADE SOCIAL E PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: uma análise da política  
de assistência social**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Coordenação do Curso de Bacharelado em  
Serviço Social da Universidade Federal de  
Pernambuco, como parte dos requisitos para  
obtenção do grau de Bacharel em Serviço  
Social.

Data de Aprovação: 17/10/2024

BANCA EXAMINADORA:

---

Profa. Dr<sup>a</sup>. Helena Lúcia Augusto Chaves (Orientadora e Examinadora)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof. Dr<sup>a</sup>. Laudicena Maria Pereira Barreto (Examinadora Interna)  
Universidade Federal de Pernambuco

RECIFE

2024

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais (Elizângela e Josiberto) por sempre me incentivarem nos estudos, por terem me apoiado durante toda a minha trajetória acadêmica e por acreditarem na minha capacidade, mesmo durante os momentos que nem eu mesmo acreditei.

Ao meu irmão (Renan) pelo seu apoio incondicional, pelos momentos e risadas que compartilhamos, por todas as vezes que ele me perguntou como foi o meu dia na faculdade e brincou comigo enquanto eu fazia mais um trabalho ou estudava para uma prova.

A minha filhinha de quatro patas (Ayla) que esteve comigo durante toda a minha trajetória acadêmica. Para mim você é a melhor cachorrinha do mundo, mesmo que tenha nos dado muitos sustos ao longo desses anos. Desejo muitos mais anos juntas.

A minha família, avós, tias e prima, por todas as palavras de incentivo ao longo dessa trajetória.

As minhas queridas grandes amigas, Beatriz e Ruana, que conheci por causa da UFPE mas que se tornaram companheiras de vida, pessoas essenciais na minha trajetória universitária, espero sempre ter vocês comigo. Obrigada por cada dia compartilhado e pela acolhida durante todo esse tempo.

As minhas amigas de anos, Leite e Thays, conheço vocês desde o ensino médio e desde então nossa amizade tem crescido e se transformado dentro de nossas particularidades. Quero ter vocês comigo sempre, obrigada por estarem ao meu lado a quase dez anos.

As minhas amigas do “persuastan”, Tathiane, Laura e Daniela. Vocês foram um dos motivos para que eu conseguisse me manter sã durante a pandemia. Obrigada pelos grupos de leitura coletiva, pelas conversas divertidas e companheirismo.

A minha orientadora, Helena Chaves, por ter sido a melhor orientadora que eu poderia ter durante a escrita desta monografia, parte fundamental para que eu conseguisse dar continuidade ao meu trabalho. Obrigada por todo o incentivo e compreensão.

A minha supervisora de estágio, Luciana Espíndola, que despertou em mim o gosto pela atuação profissional.

A minha companheira de estágio, Gilvia, por todas as trocas, risadas e compreensão. Você foi a melhor dupla que eu poderia ter. Sou feliz por nossa amizade ir além da faculdade.

A professora Ana Arcoverde, minha primeira orientadora de iniciação científica, onde aprendi muito e tive a oportunidade de conhecer e fazer parte da pesquisa acadêmica.

Às queridas companheiras de iniciação científica, Adriane e Maria Eduarda, vocês tornaram os meus dias melhores, obrigada por todos os momentos, guardarei no meu coração.

As/os professoras/es do departamento de Serviço Social UFPE por terem, cada uma à sua maneira, marcado a minha trajetória. Especialmente às professoras Sandra Batista e Delaine Melo, coordenadoras do grupo de extensão sobre Ensino-Serviço e Estágio Supervisionado.

Aos meus colegas de turma de graduação de 2019.2, sou feliz por ter convivido com vocês, pelas partilhas e aprendizados coletivos.

Aos cantores e bandas que muito ouvi durante esses meses escrevendo a monografia, especialmente Djavan, Legião Urbana, Roupas Nova, Marisa Monte, Ritchie, Ney Matogrosso, Chico Buarque, Toquinho, Vinícius de Moraes, Jorge Vercillo, The Goo Goo Dolls, Toni Braxton, Belin, Taylor Swift, Olivia Rodrigo, e muitos outros. Vocês me ajudaram durante momentos de desesperança, é importante continuar acreditando, sorrindo e vivendo.

A mim, por nunca ter desistido de mim e por nunca ter parado de sonhar. Sempre acreditei no poder da educação e sempre quis fazer a graduação na UFPE, metas que alcancei graças a não ter abandonado as minhas vontades. Espero continuar sempre sonhando e desejando o melhor para mim e para os outros. Eu sempre soube onde quero chegar.

A todas as autoras e autores que contribuíram direta ou indiretamente para a construção desta monografia.

A todos aqueles que fizeram parte da minha formação e estiveram comigo ao longo da minha trajetória acadêmica e construção desta monografia.

## RESUMO

O Trabalho de Conclusão de Curso apresentado procura analisar a trajetória da seguridade social, tendo como foco o estudo da assistência social no contexto brasileiro sob as determinações do modelo neoliberal. Objetiva estudar a Seguridade Social brasileira desde sua implementação enquanto política pública, perpassando a lógica de proteção social e as legislações que regulamentam a sua atuação. Também constitui sua finalidade dar ênfase no estudo acerca da Política de Assistência Social, por ser um campo fértil para discussões sobre a proteção social brasileira e políticas públicas. Na discussão buscou-se relacionar o desmonte da Política de Assistência Social com as determinações impostas pelo sistema capitalista, sobretudo com o crescimento do neoliberalismo, modelo no qual está sendo registrado em dados estatísticos o aumento da exploração dos trabalhadores e a exacerbação da perda dos direitos sociais. Para alcançar os objetivos propostos foi realizada pesquisa bibliográfica acerca das temáticas elencadas e pesquisa documental referente às legislações que regulamentam a Seguridade Social e a Política de Assistência Social. Nesta monografia, foi adotada a teoria crítica marxista por compreender que a condição de exploração, desigualdade social e dismantelamento das políticas de proteção social são frutos do sistema capitalista. Assim, utilizamos como fonte bibliográfica autores alinhados ao pensamento crítico, sobretudo aqueles que estão no campo de estudos sobre proteção social brasileira. A discussão enfocada ao longo deste trabalho enfocou o desmonte da assistência social identificando que conforme o capitalismo desenvolve mecanismos mais refinados de subsunção do trabalho, as políticas de assistência social assumem caráter focalizado e seletivo, se distanciando do princípio da universalidade, preconizado em sua institucionalização enquanto política pública. Desse modo, buscou-se discutir e relacionar o desmonte da Política de Assistência Social juntamente com o crescimento dos programas e ações de caráter focalizado e seletivo, relacionando essa tendência ao contexto imposto pelo modelo societário no Estado capitalista neoliberal.

**Palavras-chave:** Seguridade Social. Proteção Social. Assistência Social.

## ABSTRACT

The presented study seeks to analyze the trajectory of social security, focusing on the study of social assistance in the Brazilian context under the determinations of the neoliberal model. It aims to study Brazilian Social Security from its implementation as a public policy, covering the logic of social protection and the legislation that regulates its performance. Its purpose is also to emphasize the study of Social Assistance Policy, as it is a fertile field for discussions on Brazilian social protection and public policies. The discussion sought to relate the dismantling of the Social Assistance Policy with the determinations imposed by the capitalist system, especially with the growth of neoliberalism, a model in which the increase in the exploitation of workers and the exacerbation of the loss of social rights are being recorded in statistical data. To achieve the proposed objectives, bibliographical research was carried out on the listed themes and documentary research regarding the legislation that regulates Social Security and Social Assistance Policy. In this monograph, Marxist critical theory was used to understand that the conditions of exploitation, social inequality and dismantling of social protection policies are fruits of the capitalist system. Therefore, we use authors aligned with critical thinking as bibliographic sources, especially those who are in the field of studies on Brazilian social protection. The discussion focused throughout this work focused on the dismantling of social assistance, identifying that as capitalism develops more refined mechanisms of subsumption of labor, social assistance policies assume a focused and selective character, distancing themselves from the principle of universality, advocated in its institutionalization as a public policy. In this way, we sought to discuss and relate the dismantling of the Social Assistance Policy together with the growth of focused and selective programs and actions, relating this trend to the context imposed by the societal model in the neoliberal capitalist State.

**Keywords:** Social Security. Social Protection. Social Assistance.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2. A SEGURIDADE SOCIAL ENQUANTO SISTEMA INTEGRADO DE AÇÕES.....</b>	<b>17</b>
2.1 A SEGURIDADE SOCIAL NOS MARCOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	17
2.2 O SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL E SUA LÓGICA DE PROTEÇÃO SOCIAL.....	24
2.3 A LEI ORGÂNICA DA SEGURIDADE SOCIAL E SEUS PRINCÍPIOS ESTRUTURADORES.....	31
<b>3. A MATERIALIDADE DA SEGURIDADE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....</b>	<b>38</b>
3.1 A LEGISLAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA CONFIGURAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA.....	38
3.2 A SISTEMÁTICA OPERACIONAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	49
3.3 O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	56
<b>4. O DESMONTE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PÓS 2016.....</b>	<b>63</b>
4.1 CONTRARREFORMAS E SUCATEAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	63
4.2 O CARÁTER FOCALIZADO E SELETIVO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL MEDIANTE A LÓGICA NEOLIBERAL.....	72
4.3 DESAFIOS À GARANTIA DO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	81
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>93</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>100</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Este Trabalho de Conclusão de Curso tem por objetivo estudar a Seguridade Social com ênfase na Política de Assistência Social. Ao longo desta monografia iremos nos aprofundar nos estudos e discussões acerca da Seguridade Social brasileira e sua legislação, distribuída em tópicos para tratar acerca da Seguridade Social na Constituição de 1988, sua sistemática operacional e a Lei Orgânica da Seguridade Social. Também iremos nos debruçar sobre a Política de Assistência Social, como a seguridade social é materializada na política, as legislações que regulamentam sua atuação, a sistemática operacional e o financiamento da assistência social. Além disso, trataremos sobre o desmonte da assistência social, as contrarreformas e sucateamento da política, a focalização e seletividade cada vez mais presentes nos programas e serviços da assistência social e, também, os desafios à garantia do direito à assistência social.

Compreendemos que o estudo acerca das políticas públicas, sobretudo as políticas de seguridade social, são um campo fértil de estudos, principalmente para o Serviço Social, levando em consideração que muitas vezes o fazer profissional do assistente social está diretamente ligado a viabilização dessas políticas. Desse modo, a partir de interesses construídos ao longo da graduação e por reconhecer a importância dos estudos acerca das políticas públicas com ênfase nas políticas de proteção social, esta monografia busca estudar e relacionar a seguridade social brasileira, e as especificidades da política de assistência social, bem como sua implementação como política pública sob o capitalismo neoliberal.

Nesse sentido, entendemos que as políticas de proteção social são de suma importância para a promoção da qualidade de vida e asseguramento dos direitos sociais para a classe historicamente subalterna, os trabalhadores. Compreendemos, também, que essas políticas estão passando por um longo processo de desmontes e descaracterização, impostas pelo capital que na busca por estabelecer o Estado mínimo, ataca as políticas de seguridade social, dentre elas a assistência social. Resultando na fragilização de programas e serviços preconizados anteriormente, causando impacto significativo na vida dos sujeitos em condição de vulnerabilidade social que necessitam acessar a política.

Especificamente para a assistência social, este processo de desmonte e descaracterização inclui a tendência de focalização e seletividade cada vez mais evidentes na política de assistência social. São estipulados critérios para o acesso de programas e serviços

e, muitas vezes, esses critérios deixam de fora uma parcela significativa da população que também necessita acessar esses serviços e benefícios. É notável que os critérios estabelecidos buscam focalizar o acesso dos usuários aos programas, restringindo o acesso para os mais pobres dentre os pobres. Isto resulta na perda de direitos sociais que já haviam sido conquistados anteriormente, e, conseqüentemente, na perpetuação das desigualdades sociais.

Assim, temos como motivação central o estudo acerca das políticas de proteção social, enfocando a assistência social, buscando compreender e relacionar o impacto do capitalismo neoliberal sob a Política de Assistência Social, levando em consideração que esta é uma política pública que ainda luta por sua efetivação e reconhecimento, em razão do longo histórico de clientelismo e benemerência.

De acordo com Minayo (1999), as ciências sociais são uma área que muitas vezes é essencialmente qualitativa, ou seja, exigem do pesquisador o olhar e reflexão crítica a respeito do tema que irá ser pesquisado e exposto ao longo da tese proposta. Desse modo, a realidade social se apresenta de maneira que o pesquisador precisa debruçar-se sob os variados aspectos do dinamismo da vida cotidiana e social dos sujeitos e dos determinantes sociais que os atravessam, a fim de aproximar-se do sujeito real e das questões que o transpassam dentro da sociabilidade explorada pelo pesquisador, apreendendo as reproduções sociais, econômicas e culturais que estruturalmente perpetuam-se na reprodução da sociabilidade dos indivíduos e/ou grupos sociais a serem explorados.

Assim, entendemos que a pesquisa desenvolvida ao longo da construção desta monografia enquadra-se na definição de pesquisa qualitativa apresentada, também, por Minayo (1999, p. 22), “aprofunda-se no mundo do significado das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações médias e estatísticas”. Dessa forma, buscaremos investigar os fenômenos e categorias que se apresentam durante a construção da reflexão e análise crítica a respeito do tema proposto, apreendendo seus reais significados. Ainda que a pesquisa qualitativa não se restrinja ao uso de dados numéricos e estatísticas, é importante salientar que estes serão utilizados como fontes de dados comprobatórios para a compreensão das informações apreendidas acerca dos fenômenos sociais que serão analisados.

Nesse sentido, durante o processo de estudos para o desenvolvimento desta monografia, destacamos o estudo da política social brasileira com ênfase na seguridade social. Dessa forma, nos aprofundamos no estudo da Lei Orgânica da Seguridade Social (LOSS), buscando compreender o que é a seguridade social, seus princípios e diretrizes, bem como o

que a LOSS estabelece quanto aos direitos relativos à saúde, previdência e assistência social, seus três pilares principais de atuação.

Ao aprofundar os estudos sobre a Lei Orgânica da Seguridade Social, faz-se possível verificar como as normatizações estabelecidas por meio da LOSS estão sendo aplicadas no país. A partir do crescimento da ideologia neoliberal, as políticas sociais estão sendo submetidas a ataques e dismantelamentos, passando por desfinanciamento e sendo submetidas a uma lógica puramente economicista de custo, benefício, eficácia e rentabilidade, como se a seguridade social devesse atender as necessidades do capital e incorporar sua lógica mercadológica, ao invés de servir aos interesses da população.

É esta perspectiva que vem determinando as tendências da Seguridade Social brasileira (saúde, previdência e assistência social) no Brasil, que, em oposição à universalização e à integração entre as três políticas da Seguridade Social, passa a ser centralizada em programas sociais focalizados e seletivos, enquanto estratégia de combate à pobreza (Davi *et al.*, 2010, p. 65).

Deve-se levar em consideração que o Brasil é um país marcado pela democracia restrita e seu histórico escravocrata, relegando a população a condição de desigualdade social e pauperismo existentes desde o processo de colonização e que foram perpetuados ao longo da história brasileira assumindo novas roupagens de acordo com os processos de reconfiguração pela qual o país passava. É necessário destacar que a luta de classes tem relação direta com a construção da política social brasileira, sendo o Brasil um país marcado pelo processo de colonização e escravidão e sabendo que após a abolição não foram formuladas quaisquer políticas compensatórias ou que buscassem absorver essa população para o mercado de trabalho formal.

A categoria trabalho, no Brasil, assume características informais e fragmentadas “tem-se um cenário complexo para as lutas em defesa dos direitos de cidadania, que envolvem a constituição da política social” (Behring; Boschetti, 2009, p. 79). Dessa forma, as políticas sociais desenvolvidas são frágeis e fragmentadas, focalizadas e setorializadas, características que viriam a se perpetuar ao longo do tempo, ocasionando em uma política de proteção social extremamente debilitada.

Além disso, historicamente observa-se a existência de um grande contingente da população que é subalternizada, caracterizada como uma “imensa maioria de não cidadãos ou de cidadãos pela metade, sejam ou não eleitores, cabe o papel passivo de sofrer e obedecer” (Fernandes, 1989, p.31). Sendo assim, mesmo com políticas que foram formuladas com o objetivo de assegurar os mínimos sociais a toda população, é notória a condição de

desigualdade social, pauperismo e desassistência na qual os cidadãos pobres se encontram. Compreendemos que isto acontece em razão da ascensão do neoliberalismo enquanto política econômica, social e também como estilo de vida, resultando no constante ataque à seguridade social e no processo de desmantelamento das políticas sociais que visam estabelecer um marcador mínimo de dignidade de vida a toda população.

Desse modo, utilizamos fontes bibliográficas que consideramos relevantes para as discussões exploradas ao longo desta monografia. Fizemos uso de fontes como Boschetti (2009, 2015, 2016), Behring e Boschetti (2011), Boschetti e Behring (2021), Behring (2016), Salvador (2017), Piedade e Pereira (2016), Pereira (2007, 2019), Pacheco e Pereira (2017), Chaves (2018, 2024), Chaves e Gehlen (2019), Alencar Júnior e Salvador (2015), Souza Filho (2016), Yazbek (2004, 2016), Diehl e Mendes (2020), entre outros. Os autores destacados corroboram com o pensamento crítico, explorando as discussões sobre seguridade social brasileira, política de assistência social, política social, política pública, financiamento das políticas públicas, o desmonte da assistência social, dentre os temas considerados pertinentes para o desenvolvimento desta monografia.

Realizamos pesquisa documental referente às legislações que regulamentam a atuação das políticas públicas pertinentes para o desenvolvimento deste TCC. Tivemos como fontes principais a Constituição Federal de 1988, Lei Orgânica da Seguridade Social (1991), Lei Orgânica da Assistência Social (1993), Política Nacional de Assistência Social (2004) e Norma Operacional Básica/Sistema Único de Assistência Social (2005). Também utilizamos dados disponibilizados pelo Fundo Nacional de Assistência Social a fim de discutir sobre os valores destinados à assistência social e para quais serviços os recursos são alocados.

As políticas sociais objetivam assegurar e garantir os direitos sociais fundamentais para todos os cidadãos, é responsabilidade do Estado a formulação e implementação dessas políticas públicas que tem como objetivo a promoção do bem-estar social. Dentre as políticas sociais, destacam-se as políticas de seguridade social, também chamadas de política de proteção social, que assumiram o *status* de política pública a partir da Constituição Federal de 1988, onde foram incluídas como dever do Estado.

Conforme Fernandes (2006) a construção do Estado democrático brasileiro se deu de modo particular, diferente dos países de capitalismo central. O Brasil, sendo um país de capitalismo dependente, está sempre em uma relação de dependência com os países do norte global. Na transição do Brasil colonial para o Brasil democrático, o capitalismo brasileiro se deu de modo a garantir posições de poder para a elite oligárquica, adotando os mecanismos

necessários para que estes se adaptassem às novas determinantes econômicas, sociais e políticas, configurações próprias do sistema capitalista. Dessa maneira, a dominação burguesa se espraia conforme as estruturas de poder existentes, transformando a elite oligárquica na elite burguesa, infiltrando-se nos aparelhos do Estado de modo a utilizá-lo como instrumento de repressão a fim de dominar os trabalhadores e instituir uma nova divisão social mas que teve sua configuração a partir das velhas características presentes no Brasil colonial.

Ainda segundo Fernandes (2006), a democracia burguesa que foi instituída após a reorganização do Estado democrático pode ser chamada de democracia restrita, isto porque a democracia, sob os ditames do capitalismo, destina-se apenas para aqueles em posição de privilégio econômico e social. Assim, a democracia restrita alcança aqueles que estão em posição de poder, a burguesia, ao mesmo tempo que relega o trabalhador a posição de subserviência e exclusão social. O Estado, dentro do capitalismo, ao invés de atuar como mediador civilizatório entre classes, serve exclusivamente aos interesses do capital, sendo inclusive controlado pela burguesia. Desse modo, “ao fechar espaço político aberto à mudança social construtiva, a burguesia garante-se o único caminho que permite conciliar sua existência e florescimento com a continuidade e expansão do capitalismo dependente” (Fernandes, 2006, p. 251), mantém-se as posições de poder para a burguesia e de subalternidade para os trabalhadores, perpetuando o Estado patrimonialista com novas roupagens para melhor servir aos interesses do capital.

Sendo o Brasil um país de democracia restrita, conseqüentemente as políticas sociais adotadas pelo Estado não têm caráter emancipatório ou mesmo objetivam a universalização dos direitos sociais. De acordo com Fagnani (2019, p. 119) o escopo do Estado social proposto pela Constituição Federal de 1988 já poderia ser considerado em vias de não implementação em razão do caráter antagônico do Estado social e das contrarreformas neoliberais que já estavam em voga no cenário internacional. Sendo assim, a seguridade social nunca chegou a ser implementada de fato, seus princípios e objetivos vão de encontro ao modelo social, econômico e político estabelecido pelo neoliberalismo.

A Seguridade Social brasileira é reformulada e passa a ser regulamentada através da Lei Nº 8.212 de 1991, a Lei Orgânica da Seguridade Social (LOSS) que institui a seguridade social enquanto um conjunto de ações, políticas públicas e sociais que tem por objetivo garantir à população o acesso e direito as três grandes áreas da seguridade: saúde, assistência social e previdência social. Contudo, sob as determinações neoliberais, a tendência da seguridade social brasileira é “à comercialização, mercantilização, contratualização e

atribuição de feição laboral à política social, fundamentada em preceitos moralistas e na exigência de condicionalidades padronizadas, opressoras, antissociais e destruidoras da cidadania e da proteção social conquistadas no capitalismo regulado” (Chaves, 2024, p. 171).

O neoliberalismo é um modelo social, político e econômico contrário a intervenção do Estado diante as expressões da questão social, por considerar que a desigualdade é um elemento natural advindo das inaptidões individuais, sem levar em consideração o contexto econômico e social no qual os sujeitos estão inseridos e as relações de exploração advindas do trabalho na sociedade capitalista. O neoliberalismo considera que os gastos com as políticas de proteção social representam um gasto desnecessário e por ser contrário à universalização dos direitos sociais adota políticas contrarreformistas a fim de reduzir os gastos com as políticas sociais. É estimulado o pensamento individualizante juntamente com a crença meritocrática, a fim de incutir no sujeito que as políticas sociais são para aqueles que não se “esforçaram” o suficiente para prover os seus mínimos sociais.

Com o crescimento deste modelo, o Estado adota as determinações e crenças neoliberais, reduzindo sua ação diante as expressões da questão social e adotando medidas individualistas e meritocráticas. Por conseguinte, as políticas de seguridade social são fortemente atacadas, passando por um processo de contínuo desmonte a fim de fragilizar as políticas públicas que visam a promoção e asseguramento dos direitos sociais.

Diante deste processo de desmonte das políticas de proteção social, cresce o discurso voltado para a responsabilização particular do sujeito. Desse modo, é difundida a crença de que o sujeito deve ser o responsável integral por prover os seus mínimos sociais, sem levar em consideração o contexto e historicidade que permeiam a vida deste indivíduo e, portanto, determinam sua condição socioeconômica. Sob o discurso individualista e meritocrático, cresce a ideia de que o sujeito é o único responsável por sua condição de vida e que este deve criar estratégias para superar a condição de desigualdade e exclusão social a qual foi relegado, ou seja, a população pauperizada é responsabilizada pela condição de pobreza que é fruto da exploração do sistema capitalista.

A partir do ano de 2016 com o impeachment da presidente Dilma Rousseff e a chegada de Michel Temer à presidência do país, intensificou-se a agenda neoliberal. A prioridade dos governantes que estiveram no comando do país após o golpe político sofrido por Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro, é a economia e o incentivo à iniciativa privada, criando mecanismos e facilitações para o crescimento econômico da elite brasileira. Com isso é observado a criação de novas determinações quando a distribuição de recursos financeiros para as políticas públicas e também ataques às leis trabalhistas.

Dentre as contrarreformas, esteve em evidência a Emenda Constitucional 95 de 2016, conhecida como PEC da morte. Com as novas determinações instituídas através da Emenda Constitucional 95, ficou estabelecido um novo regime fiscal para as despesas primárias da União, um regime que praticamente congela durante 20 anos o orçamento de gastos públicos dos três Poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário. O teto de gastos é instituído como uma tentativa de conter a crise econômica, mas na prática representa a supressão das políticas sociais, haja vista que o orçamento destinado às políticas públicas é restringido.

Áreas como a saúde, educação e a seguridade social como um todo foram fortemente impactadas pelo teto de gastos que foi estabelecido por meio da Emenda Constitucional 95. Por serem áreas que não conseguem acompanhar ou medir seus gastos e necessidades financeiras única e exclusivamente a partir das métricas estabelecidas pelo governo, ficaram limitadas a gerir seus serviços que são serviços de atendimento básico à população e que versam sobre a manutenção da dignidade humana. Ou seja, os serviços ofertados passaram a ser ainda mais precarizados e as políticas sociais ainda mais focalizadas e seletivas.

Este Trabalho de Conclusão de Curso está estruturado em três capítulos, onde discutimos os temas pertinentes a esta monografia, e também possui esta introdução e as considerações finais.

O capítulo “A Seguridade Social enquanto sistema integrado de ações”, trata sobre a Seguridade Social instituída enquanto política pública por meio da CF de 1988, explorando suas determinações legais. Busca compreender a lógica de proteção social da Seguridade Social e explora a Lei Orgânica da Seguridade Social, bem como os princípios que estruturam a política pública. Remonta a trajetória da Seguridade Social como política pública.

O capítulo “A materialidade da Seguridade Social na Política de Assistência Social no Brasil”, discorre acerca da legislação da Assistência Social e como esta é configurada enquanto política pública, aborda o sistema operacional da Política de Assistência Social com ênfase nos aparelhos e serviços executores da política. Além de explorar como se dá o financiamento da seguridade social, discutindo a alocação do fundo público.

Por fim, o capítulo “O desmonte da Política de Assistência Social pós 2016” explora as contrarreformas no âmbito da Assistência Social, destacando o crescente processo de sucateamento, focalização e seletividade dos programas e serviços socioassistenciais sob o Estado neoliberal. Além de tratar sobre os desafios para a garantia do direito à assistência social. Realizando ao longo do capítulo reflexões acerca da Política de Assistência Social, sua trajetória e os ataques empreendidos pelo modelo neoliberal presente no Estado.

## **2. A SEGURIDADE SOCIAL ENQUANTO SISTEMA INTEGRADO DE AÇÕES**

### **2.1 A SEGURIDADE SOCIAL NOS MARCOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Nos países de capitalismo avançado, as políticas de seguridade social surgem a partir da compreensão acerca da necessidade de instituir o Estado de bem estar social após a Segunda Guerra Mundial com o objetivo de promover a regulação tanto das relações econômicas quanto sociais nas sociedades que estavam se recuperando dos estragos causados pela guerra. Dessa forma, é observado o estabelecimento de políticas de seguridade social nos países de capitalismo desenvolvido, destacando-se o modelo bismarckiano na Alemanha e o modelo beveridgiano na Inglaterra, que visam promover e garantir direitos sociais para a população, sobretudo direitos relacionados ao mundo do trabalho para aqueles que perderam sua capacidade laborativa.

No Brasil, a seguridade social é instituída como política pública a partir da Constituição Federal de 1988 que estabelece um modelo de políticas sociais voltadas à promoção de direitos sociais destinados à população. As políticas de seguridade social surgem como respostas ao processo de luta dos movimentos sociais que reivindicavam melhores condições de vida e o estabelecimento de direitos sociais para todos os cidadãos. Sua institucionalização enquanto política pública representa um marco importante para as políticas de proteção social, determina que a seguridade social deve abranger as áreas da saúde, assistência social e previdência social, representando um ganho quanto aos direitos sociais, sobretudo para a população pobre que passa a ter acesso a bens e serviços voltados para a promoção dos mínimos sociais.

Anteriormente, à saúde, assistência social e previdência social eram áreas descobertas, ou seja, não havia determinações legais que instituisse a Seguridade Social enquanto política pública. Em razão disto, o Estado não detinha a responsabilidade de promover políticas públicas de proteção social para toda população, pelo contrário, a seguridade social se encontrava no campo privado. Assim, é verificado que antes da Constituição Federal de 1988 a seguridade social, enquanto política pública, era inexistente, as políticas eram operacionalizadas, em grande parte, por meio da lógica de seguros privados que atendem a condições específicas dos trabalhadores que conseguiam pagar para ter acesso a tais serviços, caracterizando-se como uma proteção limitada.

Além disso, por se tratar de seguros privados, o atendimento e cobertura dos serviços disponibilizados eram direcionados a população ocupada, ou seja, aqueles que possuíam um trabalho, sobretudo os de carteira assinada. Assim, o acesso aos serviços ocorria em função da categoria profissional do cidadão em questão e o que determinava o acesso e cobertura dos serviços prestados era a capacidade de negociação da categoria profissional ao qual o sujeito pertencia. Durante o período em que Vargas esteve à frente do governo do país, popularizou-se a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) que pagavam benefícios e disponibilizavam assistência médica para aqueles que contribuíaam financeiramente para o fundo.

É necessário ressaltar que as IAPs além de serem exclusivamente destinadas aos trabalhadores formais e contribuintes, também eram destinados apenas aos trabalhadores dos centros urbanos e seu atendimento e prestação de serviços se dava através de agrupamentos de trabalhadores por ramo de suas atividades laborais. Sendo assim, mesmo contribuindo para as IAPs, os trabalhadores não tinham acesso aos mesmos serviços e benefícios oferecidos, estes dependiam da categoria profissional. Santos (1981) denomina esse processo como:

[...] de cidadania regulada, uma vez que o Estado se antecipou às demandas populares e as categorias socioprofissionais, em vez de buscarem conquistas trabalhistas de forma solidária, competiram entre si pelo acesso a serviços e pelo que foi considerada uma prerrogativa concedida a cada uma delas, não assumindo o formato de uma luta coletiva por direitos sociais, de forma similar à observada, por exemplo, na Europa Ocidental (Santos, 1981, *apud* Matijascic, 2015, p. 9, *apud* Mattei, 2019, p. 60).

Dessa forma, mesmo os trabalhadores formais que possuíam acesso aos serviços prestados pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) se encontravam em uma posição de vulnerabilidade e competição entre eles, haja vista que os serviços e benefícios prestados dependiam da categoria profissional do trabalhador. Assim, durante o processo de reivindicação por direitos sociais, através de mecanismos próprios criados e facilitados pelo Estado, ao invés dos trabalhadores se unirem enquanto categoria para reivindicar melhorias e acesso a serviços e benefícios para todos, esses se encontravam numa lógica de competitividade. Provocando um cenário em que os trabalhadores enxergavam-se como adversários e competidores.

De acordo com Boschetti (2009, p.1) a seguridade social brasileira incorporou princípios tanto do modelo bismarckiano quanto do modelo beveridgiano restringindo a previdência apenas para os trabalhadores contribuintes, universalizando a saúde e tornando a assistência social limitada e focalizada para os mais necessitados. Boschetti ainda afirma que

“em um contexto de agudas desigualdades sociais, pobreza estrutural e fortes relações informais de trabalho, esse modelo, que fica entre o seguro e a assistência, deixa sem acesso aos direitos da seguridade social uma parcela enorme da população” (Boschetti, 2009, p.1).

É importante ressaltar que em países da América Latina, como é o caso do Brasil, a seguridade social não alcançou o mesmo patamar de proteção social alcançado nos países desenvolvidos do norte global durante o Welfare State. Pelo contrário, as políticas de proteção social chegam ao Brasil durante seu momento de esgotamento nos países de capitalismo central, ou seja, estas não são efetivadas como em seu modelo original “uma vez que não houve a universalização dos serviços prestados e nem a sua estruturação adequada no âmbito dos diferentes órgãos e instituições governamentais” (Mattei, 2019, p. 59).

Conforme Sposati (2013, p. 653), a proteção social é um conjunto de políticas públicas que se caracteriza de modo distinto das políticas sociais voltadas exclusivamente à reprodução da sociabilidade do capital, são políticas que visam atender as necessidades e fragilidades presentes na sociedade, sendo estas em grande maioria oriundas do próprio capital. Ainda que, em tese, a proteção social seja um conjunto de políticas que tem por objetivo atender as demandas sociais, no caso brasileiro é observado que a seguridade social nunca efetivou-se de fato, sendo assim, a população não experienciou o estado de bem estar social vivido no norte global durante os anos de ouro do capitalismo.

Dessa forma, a seguridade social no Brasil é institucionalizada enquanto política pública apenas no ano de 1988 e tem sua efetivação ao longo dos anos 90, particularizando-se enquanto campo de disputas na efetivação da proteção social. Assim, verifica-se que ainda que a seguridade social seja um conjunto de políticas que visam assegurar direitos e mínimos sociais a todos os cidadãos, o Estado adota “estratégias reguladoras podem moldar o formato da proteção social, funcionalizando-a não só aos interesses da acumulação como a reprodução de desigualdades, embora uma e outra se acompanhem” (Sposati, 2013, p. 654).

Ainda nesse sentido, é pertinente destacar a assertividade da autora ao elucidar que “as atenções de proteção social, os dispositivos e regras que a regem, sua gestão e processos de trabalho são submetidos a múltiplas racionalidades geradoras de formas truncadas, parciais, desarticuladas de respostas às desproteções sociais” (Sposati, 2013, p. 654). Dessa maneira, a seguridade social não se concretizou da forma como foi concebida, sendo fortemente marcada por políticas focalizadas e fragmentadas que não tocam de fato na raiz das problemáticas apresentadas pelos grupos sociais a qual as políticas destinam-se.

Esse processo, marcado por interrupções, intervalos, incompletudes, ao contrário de configurar uma irracionalidade, expressa sim uma forma estratégica em manter o campo da proteção social com baixa estabilidade, de modo a que, mais facilmente, possa sofrer ajustes sob crises conjunturais ou estruturais do capital. Outra face desse processo estratégico consiste em manter capacidade para reproduzir, com mais celeridade, a desigualdade que distingue os brasileiros entre si e impede a afirmação da universalidade da cidadania (Sposati, 2013, p. 655).

Sendo assim, é possível afirmar que a seguridade social brasileira desde a sua implementação caracteriza-se enquanto um campo de permanente disputas e fragilização quanto ao asseguramento de direitos sociais para a população. Sendo alvo constante das investidas do capital, tampouco é protegida pelo Estado, este pelo contrário, atua enquanto agente ativo na fragilização das políticas de proteção social.

De acordo com Ianni (1992, p. 60) o desenvolvimento do capitalismo periférico experienciado no Brasil, acontece de acordo com as particularidades de um país que nunca afastou-se por completo com a lógica econômica e social estabelecidas no período colonial, “uma formação social na qual sobressaem ritmos irregulares e espasmódicos, desencontrados e contraditórios” (Ianni, 1992, p. 60 *apud* Behring; Boschetti, 2009, p. 72). É possível afirmar que a política de proteção social seguiu essa mesma tendência, desenvolvendo-se a partir das reivindicações dos movimentos sociais compostos pela população subalternizada que buscavam melhores condições de trabalho e de dignidade de vida.

Ainda que os direitos sociais tenham sua origem oriundos das reivindicações da população, é observado que a proteção social brasileira desde sua formulação inicial possui características de tutela e favor, sendo evidente a condição de instabilidade nos direitos sociais conquistados. Essa instabilidade se expressa através de variados momentos, basta por exemplo uma crise econômica e a ascensão de políticos neoliberais para que os direitos sociais sejam atacados e suprimidos, o que demonstra a instabilidade e fragilidade institucional e política na qual os direitos sociais estão submetidos.

Piedade e Pereira (2016) apresentam uma importante discussão acerca da instrumentalidade da seguridade social no capitalismo brasileiro. Primeiramente, é necessário enfatizar que as políticas de proteção social, no contexto brasileiro, estão inseridas em um processo de conflitos de interesse próprios de sociedades de classes antagônicas, nesse caso, a burguesia e a classe trabalhadora. A seguridade social é instituída como política social no Brasil em um momento onde a proteção social nos países de capitalismo central já havia se esgotado e era observada a crescente dos ideais neoliberais.

Desse modo, o Brasil nunca experienciou de fato o Estado de bem estar social, pelo contrário, as políticas de proteção social são formuladas com objetivo de atender as demandas

apresentadas pela população mas com um caráter apaziguador, seletivo e focalizado, de forma a servir aos interesses do capital. Piedade e Pereira (2016) esclarecem “a proteção social colocada em prática – fazendo jus ao seu movimento contraditório – melhorou as condições de vida da classe trabalhadora para mantê-los “de pé” e funcionais à dinâmica incontrolável de produção de mais capital” (Piedade; Pereira, 2016, p. 65).

Assim, as políticas de proteção social caracterizam-se como contraditórias haja vista os interesses conflitantes entre a classe trabalhadora, a quem a política destina-se, e a classe dominante, que em um contexto de Estado neoliberal passa a dismantelar e fragmentar ainda mais as políticas, retirando direitos sociais que já haviam sido conquistados. Piedade e Pereira (2016, p. 66) afirmam que “estamos passando de uma proteção social de baixa intensidade e abrangência para uma situação preocupante de crescente desproteção pública”. A afirmação referida pode ser verificada a partir da observação do aumento e estímulo à privatização de serviços públicos, a focalização e seletividade das políticas sociais que selecionam os mais pobres dentre os pobres para serem o público alvo das políticas deixando uma parcela da população desprotegida e o estímulo cada vez maior a lógica individualizante e competitiva, acrescendo o mito da meritocracia.

Na Constituição Federal de 1988, no título VIII nomeado “Da Ordem Social”, é possível verificar as disposições quanto a seguridade social, este representa o primeiro marco legal da seguridade social e das políticas de proteção social. De início destaca-se o Art 193 que define que “a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais” (Brasil, 1988). De acordo com o Dicionário Online de Português (Dicio), o significado da palavra primado corresponde a “de maior importância em relação aos demais” e “o que está em primeiro lugar, prioridade” (2024). A partir desta definição, compreende-se que a categoria trabalho caracteriza parte elementar na construção da política, configurando-se enquanto um aceno às determinações que seguiram-se na previdência social.

Além disso, é possível determinar o acréscimo de dois objetivos que podem ser compreendidos como os valores estruturantes da seguridade social, o bem-estar e a justiça social. Segundo Michaelis (2024) valores são as “crenças em relação ao que é certo ou errado e ao que é importante na vida, em termos morais, culturais e sociais”. Assim, sendo a seguridade social um sistema integrado de ações, os valores correspondem ao que pretende-se atingir de positivo a partir da organização e agenciamento das políticas subsequentes.

O Art. 194, acrescentado através da Emenda Constitucional N° 20 de 1998, define que “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, 1998). Essa definição, acrescentada posteriormente a elaboração da seguridade social, estabelece, como dito no próprio artigo, a seguridade social enquanto um sistema integrado de ações que tem por objetivo assegurar os direitos sociais nas três esferas de atuação da seguridade social brasileira. Dito isto, ainda na Constituição Federal de 1988, são definidos os objetivos da seguridade social, sendo eles:

I - universalidade da cobertura e do atendimento; II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - irredutibilidade do valor dos benefícios; V - equidade na forma de participação no custeio; VI - diversidade da base de financiamento; VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (Brasil, 1988).

É possível observar, através dos objetivos determinados que a priori a seguridade social objetiva assegurar direitos sociais a todos os cidadãos, sobretudo aos sujeitos que se encontram em maior condição de vulnerabilidade social. Ao estudar os objetivos da seguridade social apreende-se que esta determina critérios diferentes de ação para cada área. Além disso, o princípio da universalidade aparece de maneira diversa em cada uma das políticas. Conforme Chaves (2018, p. 11) explicita:

**[...] os princípios e diretrizes que norteiam a Seguridade Social assumem significados diferentes em cada uma das políticas.** A “universalização da cobertura e do atendimento”, que se aplica à saúde referindo-se a qualquer cidadão que precise de atendimento, recebe na assistência uma adjetivação complementar ao sentido formal. Ou seja, **A universalização na assistência social é para população em vulnerabilidade social** e na previdência é para quem contribui de acordo com as regras. **Dessa forma o mesmo princípio rege ações diferentes no âmbito da política** (Chaves, 2018, p. 11, grifos nossos).

Isto é, a abrangência das políticas de seguridade social são diferentes entre si, o princípio da universalidade é aplicado de maneira distinta em cada uma das políticas. Por exemplo, na Política de Assistência Social o princípio da universalidade significa a universalidade de atendimento para os sujeitos que necessitam da política, aqueles que estão em condição de vulnerabilidade social. Enquanto na Política de Saúde, a universalidade possui o sentido de universalidade de atendimento, ou seja, destina-se a todos que a buscam.

Além dos objetivos gerais da seguridade social, a Constituição Federal de 1988 também determina aspectos referentes ao financiamento da seguridade social, estabelecendo o recolhimento de valores oriundos de base diversificada. No Art 195, acrescentado a

seguridade social por meio da Emenda Constitucional N° 20 de 1998, essa determinação torna-se mais evidente ao estipular o seguinte modelo de financiamento:

A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I-dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro; II-dos trabalhadores; III-sobre a receita de concursos de prognósticos (Brasil, 1998).

O trecho destacado trata das contribuições sociais que constituem uma das fontes de financiamento da seguridade social, abrangendo o financiamento das três políticas que compõem o tripé da seguridade social. A arrecadação de base diversificada forma o fundo de cada política. A previdência social é acessada a partir do tempo de contribuição e idade do trabalhador, ou seja, só tem acesso à previdência social aqueles que durante a sua vida contribuíram financeiramente com uma porcentagem de seu salário para a previdência. Posteriormente, o valor da contribuição irá converter-se em aposentadoria para o cidadão contribuinte. Assim, a previdência social se diferencia das demais políticas porque a universalidade do direito ao seu acesso é para quem contribui para a política conforme os termos da lei, sendo uma política chamada de contributiva. Verifica-se que as três áreas da seguridade social possuem critérios distintos quanto ao acesso e viabilização de suas políticas para a população. Além dessas determinações específicas, também existem as disposições gerais quanto ao financiamento da seguridade social, são elas:

§ 1.º As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União. § 2.º A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos. § 3.º A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o poder público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. § 4.º A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I. § 5.º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total. § 6.º As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, b. § 7.º São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei. § 8.º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei (Brasil, 1988).

A partir da análise das determinações quanto ao financiamento da seguridade social, é possível afirmar que este possui, instituídos através da Constituição Federal de 1988, uma característica muito importante: a determinação de que o financiamento da seguridade social deve vir a partir de base diversificada, bem como as respectivas fontes de custeio. Dessa forma, ao menos no que se refere ao que foi inicialmente estabelecido pela Constituição Federal de 1988, a seguridade social configura-se enquanto estabelecadora dos fundamentos que viriam a dar sustentação para as políticas a serem criadas nas áreas da saúde, previdência social e assistência social.

Ainda assim, mesmo que a instituição da seguridade social enquanto responsabilidade do Estado e direito de todos os cidadãos represente um grande avanço nas políticas de proteção social, é necessário ressaltar que esta configura-se enquanto um sistema integrado de ações que já nasce fruto das relações antagônicas de classe, sendo alvos de disputas pelo capital. Segundo Fagnani (2019):

O embrião de Estado social esboçado pela Constituição de 1988 emergiu já, praticamente, natimorto. Os princípios que orientam a contrarreforma neoliberal na questão social eram antagônicos aos da Carta de 1988: o Estado de bem-estar social é substituído pelo “Estado mínimo”; a seguridade social, pelo seguro social; a universalização, pela focalização; a prestação estatal direta dos serviços sociais, pelo “Estado regulador” e pela privatização; e os direitos trabalhistas, pela desregulamentação e pelas relações “flexíveis” (Fagnani, 2019, p. 119).

Dessa forma, pode-se afirmar que a seguridade social enquanto conjunto integrado de ações assegurados pelo Estado configura-se enquanto uma conquista importante na garantia dos direitos sociais. Porém, evidencia-se que no Brasil as políticas de proteção social não alcançaram o mesmo patamar de efetividade dos países capitalistas do norte global, sendo assim, a população brasileira nunca experienciou de fato o Estado de bem estar social. Pelo contrário, as políticas sociais que se seguiram foram atravessadas e marcadas pelas disposições do capital, assumindo cada vez mais um caráter focalizador e setorializado de modo que as políticas não alcançavam a todos os cidadãos.

## 2.2 O SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL E SUA LÓGICA DE PROTEÇÃO SOCIAL

A Constituição Federal de 1988 representa um marco quanto à instituição da proteção social brasileira, sobretudo no que diz respeito ao novo padrão adotado após as determinações da constituição, ao romper com a lógica de seguros privados e buscar universalizar direitos de cidadania para toda população. Assim, passa a ser responsabilidade do Estado assegurar

direitos sociais nas áreas da saúde, previdência social e assistência social com a finalidade de assegurar os mínimos sociais a toda população, sobretudo aos mais vulneráveis, universalizar os direitos sociais e viabilizar o acesso a serviços que anteriormente não eram acessíveis a toda população haja vista que os serviços eram oferecidos através da lógica de seguros a qual dependia da categoria profissional do sujeito e também da sua contribuição financeira.

Conforme Teixeira e Pinho (2018, p. 16) “os benefícios passam a ser concedidos a partir das necessidades, com fundamentos nos princípios da justiça social, o que obriga a estender universalmente a cobertura e integrar as estruturas governamentais”. E esclarecem:

Essa Constituição avançou em relação às formulações legais anteriores, ao garantir um conjunto de direitos sociais, expressos no Capítulo da Ordem Social, inovando ao consagrar o modelo de Seguridade Social. A inclusão da previdência, da saúde e da assistência como partes da Seguridade Social introduz a noção de direitos sociais universais como parte da condição de cidadania, antes restritos à população beneficiária da previdência. O novo modelo constitucional de política social caracteriza-se pela universalidade da cobertura, pelo reconhecimento dos direitos sociais, pela garantia e dever do Estado e pela subordinação do setor privado à regulação baseada na relevância pública de ações e serviços nessas áreas. O novo arranjo público é uma rede pública descentralizada cooperativamente gerida por mecanismos participativos (Fleury, 2009, *apud*, Teixeira; Pinho, 2019, p. 16).

Sendo assim, a implementação da seguridade social enquanto sistema integrado de ações que busca viabilizar as políticas sociais representa uma grande transformação no campo dos direitos sociais. Durante o período de formulação e consolidação tanto da Constituição Federal de 1988 quanto da Lei Orgânica da Seguridade Social (1991) verifica-se os esforços institucionais e governamentais na retomada da democracia, haja vista que o Brasil passou por um período ditatorial que durou 21 anos, acarretando no atraso do desenvolvimento das políticas sociais e da supressão de direitos que haviam sido conquistados anteriormente. Além de evidentemente caracterizar-se enquanto um período de extrema barbárie, repressão dos movimentos sociais e a retirada dos poucos direitos trabalhistas que haviam na época.

É fato que a proteção social brasileira enquanto direito social nasce em meio a um contexto de dismantelamento do Estado de bem-estar social vivenciado nos países de capitalismo central. Conseqüentemente, a lógica de proteção social que chega ao Brasil e é instituída por meio da Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela Lei Orgânica da Seguridade Social (1991) é permeada por ideais neoliberais.

Dessa forma, ainda que a Constituição Federal de 1988 tenha implementado um modelo de proteção social objetivando assegurar direitos sociais a todos os cidadãos,

sobretudo aqueles que são historicamente excluídos e marginalizados, este modelo não é concretizado e tampouco alcança a proteção social experienciada nos países do norte global. Pelo contrário, a proteção social brasileira é fortemente marcada pela fragmentação de suas políticas e pela conformidade ao mercado em detrimento dos direitos sociais conquistados.

De acordo com Teixeira e Pinho (2019), a construção e implementação da seguridade social brasileira ocorre em um contexto socioeconômico global desfavorável a implementação de políticas sociais universalistas, levando em consideração a disputa ideológica que já estava em vigência no período, as concepções sociais, políticas e econômicas neoliberais se sobrepunham às políticas keynesianas de bem estar social.

Sendo o neoliberalismo um modelo econômico, político e até mesmo social que se posiciona contrário a intervenção direta do Estado nas questões de cunho social, é um modelo que também se posiciona de forma contrária a universalização dos direitos sociais, pois acredita que as desigualdades sociais advêm unicamente da incapacidade pessoal do sujeito prosperar representando uma questão meritocrática. O neoliberalismo classifica o pauperismo e a condição de miséria experienciada por parte da população como uma condição individual do sujeito, sem levar em consideração a exploração através das relações de trabalho, a acumulação de riquezas da classe dominante e a população historicamente expropriada.

Desse modo, o neoliberalismo considera que os gastos com a proteção social enquanto política pública assegurada pelo Estado são desnecessários, pois acreditam que essas políticas representam um entrave à liberdade do indivíduo e que a condição de pauperismo é uma questão individual e não estrutural e histórica. Além disso, é necessário ressaltar que esse posicionamento contrário a intervenção do Estado nas questões sociais tem relação direta a maximização de seu lucro e acumulação de riquezas, pois sendo a seguridade social um conjunto de políticas que têm seu financiamento em base diversificada, um deles oriundos de arrecadações fiscais de entidades privadas, como previsto e instituído pela Constituição Federal de 1988, é do interesse do capital que essas políticas sejam desfinanciadas.

Segundo Pereira (2019), o desmantelamento das políticas sociais nos países de capitalismo central que viriam a reverberar na concepção de seguridade social implementada no Brasil, passa por um processo de moralização da política social ao tomar para si o princípio calvinista de que “o trabalho dignifica o homem”. O capital, apropriando-se desta concepção, passa a atribuir caráter extremamente negativo as políticas sociais de asseguramento aos direitos sociais, sob o discurso de que estas tornavam a população passiva e acomodada e de

que a única forma digna de obter suas necessidades individuais e coletivas atendidas era por meio do trabalho remunerado.

O cenário geopolítico desta reflexão engloba tanto países capitalistas do chamado Primeiro Mundo, particularmente os Estados Unidos e os do norte da Europa, quanto os do chamado Terceiro Mundo, incluindo o Brasil. Os primeiros, porque foi a partir deles que se difundiram, internacionalmente, moralidades identificadas com uma reciclada ética capitalista que vem redefinindo a noção de trabalho e renegando os direitos sociais. Os segundos países porque, mesmo periféricos, nunca estiveram imunes e avessos a essas influências imperiais (Pereira, 2019, p. 36).

Conforme Pereira (2019), ainda que esta tendência tenha sido iniciada no norte global, é importante compreendermos que essa apropriação da ideia de que as políticas de asseguramento dos direitos sociais são “indignas” e que os sujeitos devem procurar meios de prover os mínimos sociais para si mesmos, sem levar em consideração as condições sociais na qual estão inseridos por mecanismos e determinações do próprio sistema capitalista, chega com força total nos países da América Latina, como o Brasil. Outrossim, destaca-se que principalmente nos países que não chegaram a vivenciar de fato o Estado de bem-estar social e a consolidação dos direitos sociais, a seguridade social é implementada de modo fragmentado, não havendo de fato a universalização dos direitos sociais haja vista o processo de desmantelamento da proteção social por parte do mercado e dos ideais neoliberais.

Sendo assim, a seguridade social e a proteção social brasileira desde sua formulação e implementação inicial nascem a partir de relações contraditórias e fragmentadas, sendo alvos de disputas ideológicas, causando impacto direto no processo de consolidação dessas políticas e na concepção que viria a se estabelecer acerca dos direitos sociais e da proteção social. Conforme Teixeira e Pinho (2019) explicitam:

Os anos 1990 foram marcados por diversas características como o esgarçamento do tecido social, a ausência de mecanismos de integração social, a informalidade no mercado de trabalho; o aumento e a banalização da violência, além da incapacidade da democracia eleitoral de gerar mecanismos de coesão social (Fleury, 2009, *apud* Teixeira; Pinho, 2019, p. 17).

Ao estudarmos a Lei Orgânica da Seguridade Social, Nº 8.212 de 1991, é possível identificar que as três grandes áreas da seguridade social, saúde, previdência social e assistência social, possuem princípios e diretrizes distintas. Sendo o princípio da saúde a universalidade, o da previdência social a contributividade e a assistência social a seletividade. A partir disso, apreende-se que ainda que a seguridade social tenha sido formulada com o objetivo de universalização dos direitos sociais, a aplicabilidade das políticas de proteção

sociais não são universais, ou seja, são criados critérios de acesso para as políticas, consequentemente excluindo parte da população que mesmo necessitada não atenda a todos os critérios pré estabelecidos.

Além disso, é observado que no Brasil as políticas de seguridade social são concretizadas em um contexto de acirramento do neoliberalismo. As políticas de proteção social acabam sendo subordinadas aos ditames econômicos e mercadológicos, como se estas devessem servir para a manutenção do status quo estabelecido pelo próprio capital ao invés de servir aos interesses da população. Assim, durante a concretização e implementação da proteção social é verificado que as políticas adotadas muitas vezes são fragmentadas e seletivas, não abrangendo a toda população que delas necessitam.

O modelo implementado nos anos 1990 é antagônico às orientações constitucionais. Paulo Netto (1999) demonstra que o projeto político-econômico conduzido no País nas últimas décadas não exclui a política social, mas a situa numa perspectiva inteiramente diversa daquela que está inscrita na Constituição de 1988. O projeto em curso interdita a costura e a concretização de políticas sociais capazes de efetivamente restringir a voracidade do capital. Nesse aspecto, a política social passa a ser inteiramente subordinada à orientação macroeconômica que, por sua vez, é constituída de acordo com os ditames do grande capital. O autor complementa afirmando que o projeto político da grande burguesia brasileira, sintonizado com a mundialização, não exclui a vigência de políticas sociais. O que ele exclui é uma articulação de política social, pública e imperativa, cujo formato tenha como suposto um Estado que ponha limites políticos democráticos à lógica do capital, que tenha por eixo uma função democrático-reguladora em face do mercado (Mattei, 2019, p. 62).

Como explicitado por Mattei (2019), ainda que o neoliberalismo não exclua totalmente a política social, é observado que esta passa a ser ainda mais subordinada aos interesses do capital, situando-se distante da perspectiva de universalização dos direitos sociais colocada na Constituição Federal de 1988. Com o passar dos anos e com a intensificação da agenda imposta pelo modelo neoliberal, as políticas sociais passam a ser cada vez mais focalizadas e fragmentadas, muitas vezes incorporando novamente a ideia caritativa de outrora, como se o Estado estivesse fazendo um favor a população ao criar políticas, serviços e ações voltadas para a viabilização e asseguramento dos mínimos sociais.

Nesse ponto destaca-se a concepção de Yazbek (2004, p. 25) acerca dos mínimos sociais, as políticas de seguridade social são formuladas com o objetivo de universalizar os direitos sociais. Nesse sentido, as políticas de proteção social buscarão criar mecanismos, serviços, ações e políticas para viabilizar o acesso a esses direitos chamados de mínimos sociais, que significam estabelecer um patamar mínimo de dignidade de vida para toda a

população. Quando se fala mínimos sociais não se quer nivelar por baixo, mas sim traçar uma linha invisível ao estabelecer um patamar de dignidade de vida e acesso a direitos sociais.

É importante evidenciar que a noção de proteção social contida na seguridade social brasileira está fortemente ligada à concepção de justiça social, ao menos quando se refere às determinações contidas na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica da Seguridade Social (1991). Contudo, ainda que se configure como um direito fundamental, a justiça social assume nuances a depender do contexto sociopolítico e econômico vivenciado, bem como dos governantes e da ideologia dominante no período analisado.

A justiça social [...] é associada à universalidade de acesso aos bens e serviços, materializados em programas e políticas sociais, que promovam a redistribuição da riqueza do País. Assim, a justiça social, enquanto associada à noção de ética, está intrinsecamente vinculada à efetivação e ampliação da democracia que, segundo Coutinho (2008), representa a socialização da política, do poder econômico, da riqueza, da cultura e do saber de um povo. Neste sentido, apesar do fato de existirem leis que a legitimam, a justiça se impõe, principalmente, pelo caráter ético e não só pela norma procedimental que a define. As normas são estabelecidas de acordo com a correlação de forças, e, numa sociedade de democracia representativa, como a nossa, as leis podem expressar posturas discriminatórias, autoritárias, preconceituosas e defender determinados interesses dos grupos hegemônicos no poder (Mustafá; Silva; Anselmo, 2018, p. 417).

Desse modo, as políticas de seguridade social que são efetivadas ao longo da década de 90 e nos anos 2000 sofrem com a influência do momento político e ideológico vivenciado, apresentando uma concepção de justiça social que não é concretizada, haja vista que difere bastante do que foi instituído na Constituição de 1988 e até mesmo na Lei Orgânica da Seguridade Social. As políticas são implementadas absorvendo o raciocínio mercadológico imposto pelo capital, como se as políticas sociais devessem seguir uma métrica de custo, benefícios e resultados estritamente numéricos. As autoras Mustafá, Silva e Anselmo (2018) ainda complementam,

[...] uma visão panorâmica sobre a conjuntura política e ideológica mundial indica a adoção hegemônica de tendências conservadoras, autodenominadas de neoliberalismo, que promovem um ataque frontal às políticas sociais e uma desconstrução do papel do Estado, enquanto órgão mediador e regulador da reprodução das classes trabalhadoras. Este ideário reafirma uma adesão sem limites aos interesses da burguesia nacional e internacional, restaurando fórmulas e reformas retrógradas e desumanizantes de escravismo nas relações de trabalho, e consolida uma concepção de trabalho que nega toda e qualquer possibilidade de o homem exercitar sua perspectiva teleológica, que é inerente à sua condição de sujeito e ser social (Mustafá; Silva; Anselmo, 2018, p. 417).

Assim, a implementação da seguridade social brasileira foi fortemente marcada pela reconfiguração da ideologia global, sobretudo dos países de capitalismo central que abandonaram o modelo keynesiano passando a adotar o neoliberalismo como novo modelo político, econômico e social. Sendo assim, as políticas de proteção social no Brasil nunca chegaram a concretizar-se de fato, pelo contrário, durante seu período inicial de implementação, estas já demonstravam tendências conservadoras impostas pela nova lógica de mercado e aceitas pelo Estado.

Essas tendências conservadoras ainda que se apresentem em novas roupagens possuem as mesmas características já observadas anteriormente, as contrarreformas, os cortes nas políticas sociais, o estímulo ao pensamento individualizante e meritocrático, o processo de vilanizar os sujeitos que necessitam das políticas ofertadas pelo Estado para acessarem os mínimos sociais, o caráter caritativo das ações governamentais. São características já vistas anteriormente e que retornam sobre as determinações do modelo neoliberal.

É inegável a importância da institucionalização da seguridade social na Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, através da Lei Orgânica da Seguridade Social (1991) desempenharam no processo de estabelecer a proteção social enquanto um direito social para toda a população. Configura-se como uma vitória dos movimentos sociais e da população como um todo o estabelecimento da proteção social nas áreas da saúde, previdência social e assistência social, sobretudo na cobertura de atendimento dessas áreas que anteriormente eram dominadas apenas por empresas privadas, impossibilitando o acesso a população pobre que não detinha meios para pagar e ter acesso a determinados serviços. Ainda que a proteção social esteja fortemente relacionada ao conceito de justiça social, cabe ressaltar que:

As situações de justiça e injustiça também se referem à aplicação de critérios institucionais, em que as instituições básicas, políticas, econômicas e sociais devem ser avaliadas em seu fundamento. Quando se analisa esse aspecto da temática, reflete-se sobre um conjunto de questões que envolvem, além de elementos éticos e morais, aspectos materiais e simbólicos. [...] a discussão sobre o que é justo ou injusto, particularmente em relação à partilha de recompensas e ônus sociais, encontra-se permeada pelo debate sobre a igualdade e a desigualdade na distribuição de bens sociais (Pizzio, 2016, p. 357).

Levando em consideração a conjuntura social, política e econômica vivenciada no Brasil desde a implementação das políticas de proteção social, ainda que o país tenha vivenciado mudanças positivas e negativas em relação a melhoria das condições de vida dos sujeitos mais pobres, é possível afirmar que a justiça social não se efetiva de fato,

considerando-se as políticas executadas que em sua maioria possuem características de benemerência e que não tem por objetivo efetivar de fato a justiça social, mas sim amenizar as expressões da questão social vivenciadas pela parte mais vulnerável da população.

Dessa forma, a proteção social se materializa na seguridade social brasileira de maneira fragmentada e espasmódica, não sendo efetivada de fato. Pela conjuntura social, política e econômica imposta pelo modelo neoliberal, as políticas de proteção social acabam sendo subjugadas a favor do capital e de sua lógica de mercado, sendo aplicadas de forma distinta ao que foi determinado na Constituição de 1988, tendo seus financiamentos reduzidos e não havendo a universalização dos direitos sociais, como era o objetivo principal.

### 2.3 A LEI ORGÂNICA DA SEGURIDADE SOCIAL E SEUS PRINCÍPIOS ESTRUTURADORES

A Lei Orgânica da Seguridade Social (LOSS), lei Nº 8.212 de 24 de julho de 1991, regulamenta a seguridade social que compreende um conjunto de ações, políticas públicas e sociais que visam assegurar à população o acesso às três grandes áreas da seguridade social: saúde, previdência social e assistência social. A LOSS estabelece alguns princípios e diretrizes a fim de orientar a aplicabilidade da política pública, são eles:

a) universalidade da cobertura e do atendimento; b) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; c) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; d) irredutibilidade do valor dos benefícios; e) equidade na forma de participação no custeio; f) diversidade da base de financiamento; g) caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (Brasil, 1991).

A partir das determinações contidas na Lei Orgânica da Seguridade Social, verifica-se que as ações de proteção social que utilizam diretamente os recursos oriundos do Estado são seletivas e focalizadas, tendo como público alvo aqueles indivíduos que se encontram abaixo da linha da pobreza, ou seja, a política focaliza e seleciona os mais pobres dentre os pobres. Por consequência, é um conjunto de ações e políticas que atuam de maneira fragmentada e que por vezes não alcançam as raízes das problemáticas nas quais buscam atuar.

De acordo com Mota (1995, p. 122) a tendência da seguridade social brasileira que existe sob as determinações neoliberais é “privatizar os programas de previdência e saúde e ampliar os programas assistenciais, em sincronia com as mudanças no mundo do trabalho e

com as propostas de redirecionamento da intervenção social do Estado” (Mota, 1995, p. 122). Dessa forma, é possível verificar o desmantelamento do sistema de proteção social que sofre constantes ataques vindos do capital, as políticas além de serem focalizadas e seletivas também passam por um processo de privatização da execução de suas ações, acarretando na absorção da lógica mercadológica nas políticas sociais voltadas para a população.

A Lei Orgânica da Seguridade Social estabelece em sua redação os objetivos e ações das três esferas de atuação do conjunto integrado de ações que tem por objetivo assegurar o direito acesso da população à saúde, à previdência social e à assistência social. Sendo assim, referente a área da saúde, a LOSS determina que “Art. 2º A Saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (Lei Nº8212, 1991). Ainda referente a saúde, a Lei Orgânica da Seguridade Social determina os seguintes princípios e diretrizes:

a) acesso universal e igualitário; b) provimento das ações e serviços através de rede regionalizada e hierarquizada, integrados em sistema único; c) descentralização, com direção única em cada esfera de governo; d) atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas; e) participação da comunidade na gestão, fiscalização e acompanhamento das ações e serviços de saúde; f) participação da iniciativa privada na assistência à saúde, obedecidos os preceitos constitucionais (Brasil, 1991).

A partir dos princípios e diretrizes estabelecidos para a saúde, é possível afirmar que o princípio prevalecente é o da universalidade e da igualdade. Isso significa dizer que a saúde é destinada e acessada por todo e qualquer cidadão que procurar os aparelhos da rede que serão atendidos sem qualquer distinção. Funciona promovendo ações e serviços sistematizados através do Sistema Único de Saúde (SUS) que é estruturado da seguinte forma: o Ministério da Saúde, Secretaria Estadual de Saúde e Secretaria Municipal de Saúde.

Dessa maneira, seguindo a estrutura organizacional estabelecida e a hierarquização dos aparelhos reguladores, o governo brasileiro determina que o Ministério da Saúde é:

gestor nacional do SUS, formula, normatiza, fiscaliza, monitora e avalia políticas e ações, em articulação com o Conselho Nacional de Saúde. Atua no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite para pactuar o Plano Nacional de Saúde. Integram sua estrutura: Fiocruz, Funasa, Anvisa, ANS, Hemobrás, Inca, Into e oito hospitais federais (Brasil, 2024).

A Secretaria Estadual de Saúde “participa da formulação das políticas e ações de saúde, presta apoio aos municípios em articulação com o conselho estadual e participa da

Comissão Intergestores Bipartite (CIB) para aprovar e implementar o plano estadual de saúde” (Brasil, 2024). E a Secretaria Municipal de Saúde “planeja, organiza, controla, avalia e executa as ações e serviços de saúde em articulação com o conselho municipal e a esfera estadual para aprovar e implantar o plano municipal de saúde” (Brasil, 2024).

Além disso, a saúde conta com o Conselho de Saúde no âmbito nacional, estadual e municipal que conta com integrantes diversos como representantes do governo, profissionais de saúde e usuários com o intuito de integrar as diferentes camadas sociais no processo de tomada de decisões, como também tornar a população parte ativa na formulação de estratégias e fiscalização quanto a atuação da política de saúde. Assim, verifica-se que em concordância com o que determinou-se através da Lei Orgânica da Seguridade Social, a área da saúde é estruturada em uma rede de sistemas e ações que partem desde o âmbito nacional, passando pelo estadual até o municipal, numa cadeia hierarquizada.

Para a previdência social, a Lei Orgânica da Seguridade Social estabelece: “ tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente” (Lei Nº8212, 1991). A previdência social deve cumprir os seguintes princípios e diretrizes:

- a) universalidade de participação nos planos previdenciários, mediante contribuição;
- b) valor da renda mensal dos benefícios, substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado, não inferior ao do salário mínimo;
- c) cálculo dos benefícios considerando-se os salários-de-contribuição, corrigidos monetariamente;
- d) preservação do valor real dos benefícios;
- e) previdência complementar facultativa, custeada por contribuição adicional (Brasil, 1991).

Ao estudarmos os princípios estruturantes da previdência social, torna-se evidente que neste componente do tripé da seguridade social, o princípio que rege a sua atuação é o da contributividade, ou seja, em regra, o sujeito só terá direito a previdência social se durante sua vida tiver contribuído ativamente para o fundo. É necessário ressaltar que a contribuição do trabalhador é feita a partir de um cálculo pré-estabelecido que leva em consideração o salário do sujeito, sendo assim, o valor de contribuição é proporcional ao salário do trabalhador. No caso deste trabalhador exercer atividade laboral regulamentada pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o recolhimento é feito diretamente na folha de pagamento, de forma que cabe ao empregador recolher esses valores e repassar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é o órgão, dentro da previdência social, responsável por conceder e gerenciar benefícios previdenciários. Esses benefícios são concedidos aos trabalhadores que contribuem ativamente para o fundo previdenciário e que por algum motivo ou intercorrências precisam se afastar de suas atividades laborais. Dentre os benefícios previdenciários que podem ser concedidos a depender da avaliação dos profissionais do INSS, estão a aposentadoria, o salário maternidade, pensões e benefícios acidentários. Destaca-se que, por exemplo, no caso da aposentadoria, esta é subdividida de acordo com a categoria na qual o sujeito se encontra, existe a aposentadoria por idade, tempo de contribuição e invalidez.

Ainda sobre a previdência social, é importante ressaltar que após as mudanças instituídas na reforma da previdência que aconteceu no ano de 2019 durante o governo do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro que esteve à frente do governo do país entre 2019 - 2022, as regras para acessar os benefícios, sobretudo a aposentadoria mudaram. Através da Emenda Constitucional nº103 de 12 de novembro de 2019, para a aposentadoria por idade aplicam-se os seguintes critérios: para homens a idade mínima deve ser de 65 anos com contribuição de no mínimo 20 anos e para mulheres 62 anos com tempo de contribuição mínima de 15 anos. Antes da reforma da previdência, a regra para acessar a aposentadoria por idade estabelecia que os homens deveriam ter no mínimo 65 anos de idade e as mulheres 60 anos, ambos contribuindo por no mínimo 15 anos. Anteriormente, também havia a possibilidade do trabalhador se aposentar apenas pelo tempo de trabalho e contribuição, sendo 35 anos de contribuição para os homens e 30 anos de contribuição para mulheres. Essa modalidade de aposentadoria acabou com a reforma da previdência.

No que diz respeito à assistência social, a Lei Orgânica da Seguridade Social define “Art. 4º A Assistência Social é a política social que provê o atendimento das necessidades básicas, traduzidas em proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência, independentemente de contribuição à Seguridade Social” (Brasil, 1991). A LOSS também determina duas diretrizes que irão orientar a organização da assistência social: “a) descentralização político-administrativa; b) participação da população na formulação e controle das ações em todos os níveis” (Brasil, 1991).

A assistência social compreende um conjunto de políticas e ações voltadas para a promoção dos mínimos sociais, posicionando-se enquanto uma política que visa a proteção dos grupos historicamente mais vulneráveis, como descrito no artigo 4º da LOSS. Diferente da saúde e da previdência, a assistência social não estabelece propriamente princípios quanto a sua atuação, mas sim diretrizes que devem orientar a aplicação da política. Assim, diretrizes

são as “linhas gerais que orientam um projeto” (Michaelis, 2024), correspondem às orientações que irão nortear a atuação de determinada política pública.

A Lei Orgânica da Seguridade Social determina que também na assistência social deve haver a participação da população na criação, controle e efetivação das políticas de assistência social. Essa determinação pode ser compreendida como um aceno a tentativa de aproximar-se da população, público alvo das políticas, tornando esses sujeitos parte do processo, de modo que estes compreendam as ações, serviços e benefícios prestados.

E não apenas isso, ao aproximar a população da parte operacional das políticas, estes podem se empoderar do conhecimento e assumir um papel mais ativo em sua comunidade. Outrossim, é imprescindível conhecer a realidade na qual o sujeito está inserido, sobretudo conhecer essa realidade para além de números e estatísticas, compreender o sujeito em sua totalidade, como um cidadão que possui direitos e é detentor de sua história.

A assistência social é organizada através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que abrange todo o território nacional de modo a articular ações e recursos da União, dos estados e municípios em prol de viabilizar a execução da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). O SUAS articula benefícios, programas, projetos e ações visando garantir a proteção social dos cidadãos que estão em maior condição de vulnerabilidade social.

O Sistema Único de Assistência Social está previsto na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), criada no ano de 1993. A LOAS é uma lei destinada exclusivamente a regulamentar e subsidiar as políticas, programas e ações na área da assistência social, bem como determinar a finalidade dos órgãos e aparelhos que prestam tais serviços à população.

De acordo com o site do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) categoriza suas ações em dois tipos de proteção social, uma de caráter preventivo, com o objetivo de impedir que o sujeito chegue a uma grave condição de vulnerabilidade e outra voltada para aqueles que já se encontram em situação de extrema vulnerabilidade social. Conforme define:

A primeira é a Proteção Social Básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. A segunda é a Proteção Social Especial, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros (Brasil, 2019 - 2023).

Um dos mecanismos criados pelo governo federal para a identificação dos sujeitos em condição de vulnerabilidade socioeconômica é o Cadastro Único, também conhecido como

Cad único, que tem por finalidade identificar as famílias de baixa renda no território nacional a fim de criar uma base de dados para que seja possível que o governo conheça a realidade desses sujeitos, como a situação de moradia e trabalho, grau de escolaridade e renda familiar. Esse sistema é utilizado pelo governo como base de dados para a inserção dessas famílias em programas sociais voltados para a população de baixa renda. Sendo assim, na maioria das vezes, estar cadastrado no Cad único se torna um dos critérios estabelecidos para o acesso a programas e benefícios sociais da assistência social.

Dentre as políticas, programas e ações da assistência social, destacam-se o Programa Bolsa Família que é um programa de transferência de renda para famílias em condição de pobreza e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) que consiste no pagamento de um salário mínimo mensal para os cidadãos que tem 65 anos ou mais e pessoas com deficiência de qualquer idade que não possuam condições de prover sua existência ou tê-la mantida por sua família e possua algum tipo de impedimento, físico ou mental, de longo prazo para realizar atividades laborais, estar integrado, participar e exercer de forma plena a sua cidadania.

Além dos benefícios de transferência de renda, a assistência social também conta com ações voltadas para o fortalecimento dos vínculos familiares como o Programa de Proteção e Atenção Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Outrossim, a assistência social conta com dois principais aparelhos para a viabilização de suas ações, o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) que atua na prevenção de situações de risco e o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) voltado para aqueles que já se encontram em situação de extrema vulnerabilidade e que tiveram seus direitos violados.

Cabe destacar que a assistência social é uma política não contributiva que se destina aos sujeitos em condição de vulnerabilidade social. Sendo assim, a assistência social se caracteriza como um conjunto de ações e políticas seletivas e focalizadas, ou seja, que não se destinam para toda a população, mas que tem como público alvo os mais necessitados dentre os necessitados. Para acessar as políticas de assistência social, o sujeito deve encaixar-se em critérios pré-estabelecidos que levam em consideração a renda familiar, a situação socioeconômica do sujeito, se este exerce ou não atividade laboral e a composição familiar.

Dessa forma, é possível observar que cada grande área do tripé da seguridade social é apoiada em princípios e diretrizes diferentes. Ainda que em sua formulação inicial o principal objetivo seja de fato a proteção social, a concepção acerca dela e das formas de obtê-la varia em cada área. Assim, verifica-se que a saúde possui como princípio a universalidade, de modo

que seu atendimento é destinado a toda população, suas políticas universais não focalizam apenas um grupo ou condição, mas sim buscam atuar de maneira integrada no atendimento daqueles que buscam seus serviços. A previdência social possui como princípio a contributividade, ou seja, caracteriza-se enquanto um conjunto de serviços e benefícios que dependem da contribuição do trabalhador, este na maioria dos casos só tem acesso a previdência social se durante sua vida tiver contribuído financeiramente para o fundo previdenciário. Enquanto a assistência social possui como princípio a seletividade, assim, suas políticas e ações são destinadas a grupos sociais específicos, visando atender as necessidades da população em condição de vulnerabilidade social e econômica. Além disso, por ser um conjunto de políticas seletivas, estas aplicam critérios e condições para o acesso de programas e benefícios que são destinados a população pobre e vulnerável.

É necessário levar em consideração as condições políticas, econômicas e sociais que alicerçam as concepções de proteção social contidas na Lei Orgânica da Seguridade Social, haja vista que a LOSS foi instituída em 1991, durante um contexto global de desmantelamento do sistema de proteção social que, no Brasil, não chegou a ser implementado de fato. Dessa maneira, ainda que represente um grande avanço e conquista no campo da proteção social, a seguridade social brasileira caracteriza-se como um conjunto de políticas e ações fragmentadas que dispõem de critérios distintos para sua efetivação, como elucidado anteriormente. Conforme afirma Boschetti (2009)

[...] aquelas diretrizes constitucionais, como universalidade na cobertura, uniformidade e equivalência dos benefícios, seletividade e distributividade nos benefícios, irredutibilidade do valor dos benefícios, equidade no custeio, diversidade do financiamento e caráter democrático e descentralizado da administração (C.F, artigo 194), não foram totalmente materializadas e outras orientaram as políticas sociais de forma bastante diferenciada, de modo que não se instituiu um padrão de seguridade social homogêneo, integrado e articulado (Boschetti, 2009, p. 8-9).

Por se tratar de um país de capitalismo periférico, os brasileiros nunca chegaram a experienciar os anos gloriosos do capitalismo, como ocorreu no norte global, e a criação do Estado de bem-estar social. No Brasil as políticas de proteção social surgem em um contexto de acirramento do capitalismo, ou seja, quando essas políticas são formuladas e implementadas, elas já surgem em modelos heterogêneos e fragmentados. Dessa maneira, a seguridade social brasileira é concebida e implementada em bases frágeis, caracterizando-se enquanto ponto de tensão, sofrendo constantes ataques do capital que busca desmantelar as políticas de proteção social em favor do acúmulo de riquezas.

### 3. A MATERIALIDADE DA SEGURIDADE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

#### 3.1 A LEGISLAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA CONFIGURAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA

A assistência social é reconhecida como um dos setores da política pública pela primeira vez na Constituição Federal de 1988, sendo instituída através da seguridade social como um direito para todos os cidadãos que dela necessitam. Inicialmente, a assistência social tem suas determinações dispostas na Lei Orgânica da Seguridade Social (1991) que define a assistência social como “a política social que provê o atendimento das necessidades básicas, traduzidas em proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência, independentemente de contribuição à Seguridade Social” (Brasil, 1991).

Posteriormente, é desenvolvida uma legislação própria para regulamentar a assistência social, a Lei Orgânica da Assistência Social Nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993 que estabelece a assistência social como um direito social do cidadão e dever do Estado, sendo uma política de seguridade social, política não contributiva, ou seja, não é necessário contribuir financeiramente para ter acesso às políticas de assistência social, elas se destinam a todos aqueles que precisam delas. A Lei Orgânica da Assistência Social também determina que a assistência social objetiva garantir o atendimento às necessidades básicas dos cidadãos através de um conjunto integrado de ações e políticas públicas que tem por objetivo assegurar os mínimos sociais. Assim, são determinados como objetivos da assistência social:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais (Brasil, 1993).

A partir dos objetivos contidos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) apreende-se que a assistência social tem por objetivo a proteção social através da viabilização

dos direitos sociais, principalmente para os cidadãos em situação de vulnerabilidade e que não possuem condições de garantir os mínimos sociais para si e para sua família. Além disso, verifica-se que nos próprios objetivos da LOAS existe menção ao que viria a se tornar o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a determinação referente a vigilância socioassistencial que tem como objetivo analisar a capacidade protetiva das famílias do território a fim de evitar condições de vulnerabilidade e atuar nesses espaços.

A LOAS estabelece que “para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais” (Brasil, 1993). Dessa forma, estabelece os seguintes princípios que irão reger a política:

I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (Brasil, 1993).

Dessa forma, os princípios da assistência social versam sobretudo a universalização dos direitos sociais através das políticas públicas sociais objetivando assegurar os mínimos sociais para todos os cidadãos. Dá-se ênfase à proteção da família e a manutenção dos vínculos familiares e comunitários dos sujeitos, e é estabelecida a igualdade de direitos ao acessar o atendimento dos serviços de assistência social. Sendo assim, a assistência social não discrimina a população usuária dos serviços, prestando o mesmo atendimento a todos que procuram a assistência de acordo com o perfil do usuário e seu enquadramento nos critérios estabelecidos para o acesso das políticas. E estabelece as seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

As diretrizes da assistência social versam sobre as orientações que guiam a execução da assistência social, sendo estabelecido a descentralização político-administrativa entre

Estados, Distrito Federal e Municípios, a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões, formulação e controle das políticas de assistência social e a responsabilidade do Estado em conduzir e assegurar as políticas de assistência social. As diretrizes contidas na Lei Orgânica da Assistência Social seguem em conformidade com o que foi proposto anteriormente pela Lei Orgânica da Seguridade Social.

De acordo com Pereira (2007) a consolidação da assistência social como política pública de seguridade social estabelecida por meio da Constituição Federal de 1988 se deu em um cenário de disputas e contradições, onde buscava-se romper com a concepção assistencialista e a benemerência fortemente atrelada a práticas eleitoreiras e clientelistas. Ao tornar-se política pública de seguridade social, a assistência social passa a ser regulamentada pela lei federal Nº 8.742/1993, a Lei Orgânica da Assistência Social caracteriza-se enquanto política pública social que tem por finalidade assegurar os mínimos sociais para todos os cidadãos, sobretudo a população historicamente marginalizada e que tiveram seus direitos negados.

Sendo uma política pública de seguridade social que busca estabelecer a proteção social, a assistência social deve estar associada a outras políticas sociais e econômicas. Ao ser institucionalizada enquanto política pública, a assistência social passa a ter uma complexidade própria, muito além do que era observado anteriormente quanto esta era considerada apenas enquanto ação caritativa pontual. Sendo assim, a assistência social deve contar com estudos e conhecimentos próprios para viabilizar a criação de políticas e ações assertivas com seus objetivos, além de possuir gestão qualificada para atuar no campo de asseguramento dos direitos sociais.

A assistência social, buscando romper com a lógica conservadora de outrora, deve reunir uma cadeia sistemática de mecanismos diversos a fim de melhor construir e viabilizar a política, como o estudo da realidade da população público alvo das políticas, o planejamento referente a como será aplicada a política, benefício ou ação, o que buscará atingir, como irá ser operacionalizada, quais os critérios estabelecidos. Além do acompanhamento e avaliação das políticas, ações e serviços estabelecidos a fim de avaliar se estes estão alcançando os objetivos propostos em sua formulação e estão de fato impactando positivamente na vida da população usuária do serviço (Pereira, 2007, p. 66).

A premissa da Política Nacional de Assistência Social apoia-se no: “desafio de transformar os pressupostos constitucionais e legais em serviços sociais básicos, com repercussões na vida cotidiana dos destinatários da assistência social é tarefa de todos aqueles comprometidos com a defesa dos direitos de cidadania” (PNAS, 1998). Desse modo, a

Política Nacional de Assistência Social representa uma forma de atualização institucional da assistência social frente às mudanças ocorridas nos âmbitos econômicos, sociais e políticos experienciados no Brasil. Objetivando criar novos mecanismos para melhorar e ampliar os serviços e políticas de assistência social ao instituir uma nova política de direcionamento da ação da assistência social no âmbito nacional, estadual e municipal.

No documento desenvolvido em 1998 pelo então Ministério da Previdência e Assistência Social por intermédio da Secretaria de Assistência Social é determinado que a nova Política Nacional propõe:

princípios, diretrizes e estratégias que norteiam as ações de enfrentamento à pobreza, que visam a redução das desigualdades sociais e das disparidades regionais, fortemente presentes na história de nosso país. Apresenta, também, uma agenda básica com proposições em níveis estratégicos e operacionais. A Política Nacional de Assistência Social, ora apresentada à sociedade brasileira, objetiva efetivar a assistência social como Política Pública de Seguridade Social propondo ações de caráter permanente comprometidas com a construção de uma civilização mais justa e igualitária (PNAS, 1998, p. 6).

Sendo assim, a Política Nacional de Assistência Social é criada em 1998 com o objetivo de ser uma política nacional atualizada frente às necessidades apresentadas pela população, criando ações, serviços e programas alinhados à realidade social vivenciada no Brasil, adotando estratégias de descentralização político-administrativa e maior inclusão social da população através de organizações e movimentos sociais que os representem.

No ano de 2004, durante o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva como presidente do Brasil (2003-2006), a assistência social estava alocada em um espaço próprio na Secretaria Nacional de Assistência Social dentro do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. É nesse contexto que são desenvolvidas a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) do ano de 2004, uma atualização em relação a PNAS desenvolvida no ano de 1998 e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com a finalidade de operacionalizar a política de assistência social.

É determinada na Política Nacional de Assistência Social que a proteção social “deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar” (Pnas, 2004), objetivando:

Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem. Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural. Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (PNAS, 2004).

Dessa forma, a Política Nacional de Assistência Social passa por uma nova atualização no ano de 2004, durante o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva como presidente do Brasil. Esse processo de atualização dá-se a partir da compreensão de que é necessário novamente redirecionar as ações, programas, serviços e benefícios da assistência social, compreender a realidade socioeconômica na qual a população está inserida, ampliar o acesso aos serviços socioassistenciais básicos e especiais.

Ainda sobre a Política Nacional de Assistência Social (Pnas, 2004), esta estabelece o público alvo das políticas de assistência social, ou seja, é determinado a quem majoritariamente destina-se às políticas, programas, ações e serviços. A assistência social tem como público usuários os cidadãos que estão em situação de vulnerabilidade social e econômica, os excluídos e marginalizados, os sujeitos pobres que não possuem condições de prover os mínimos sociais para sua existência, como explicitado na política nacional:

Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (PNAS, 2004,p. 33).

Cabe ressaltar que ainda que a assistência social tenha sido reconhecida como política pública, esta possui um longo histórico de entraves na sua efetivação, principalmente pelo seu histórico de não reconhecimento enquanto política social. A assistência social caracterizou-se como campo de disputas ideológicas, condicionada ao modelo político, social e econômico adotado pelos governantes. Sendo assim, a atualização desta política nacional em 2004 representa um aceno positivo em direção a efetivação e ampliação das políticas de assistência social, ainda que, e é importante destacar, a medida tenha um caráter populista próprio dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) e não necessariamente representem um processo de plena efetivação da proteção social.

A partir da iniciativa de redesenhar a política de assistência social com a atualização da Política Nacional de Assistência Social em 2004 é criado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com o objetivo de sistematizar as disposições e determinações contidas na PNAS/2004. Dessa maneira, o Sistema Único de Assistência Social caracteriza-se como um

dos instrumentos viabilizadores da política de assistência social, estabelecendo um modelo de gestão unificada da política de assistência social para todo o Brasil de modo a regular e organizar as ações socioassistenciais no território nacional.

Seguindo as determinações instituídas através da Lei Orgânica da Assistência Social e pela Política Nacional de Assistência Social, o Sistema Único de Assistência Social estabelece que os serviços, programas e benefícios tem como prioridade a atenção e atendimento às famílias, a seus membros e os indivíduos em condição de vulnerabilidade, tem o território como base de organização, organizando as ações, serviços e programas com base no número de sujeitos que deles necessitam e pela complexidade dos casos observados e apresentados.

O SUAS é criado para garantir a materialização do conteúdo da Lei Orgânica de Assistência Social, objetivando atender na efetivação da política os objetivos e resultados que se esperam da política de assistência social, a promoção da cidadania e a inclusão social, estando esta situada dentro da seguridade social que busca universalizar os direitos sociais. O SUAS ainda “pressupõe [...] gestão compartilhada, co-financiamento 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” (PNAS, 2004).

Ainda sobre a finalidade do SUAS, Pereira (2007, p. 77) afirma “o SUAS é um instrumento de gestão da Política de Assistência e, como tal, deve organizá-la, estabelecer um padrão comum de serviços e implantar uma sistemática de acompanhamento e avaliação, contando com efetivo financiamento”. O SUAS busca garantir a operacionalidade, implementação e gestão da política de assistência social. Define como os programas, projetos, benefícios e serviços previstos na LOAS e na PNAS serão organizados e oferecidos à população, como e onde poderão ser encontrados e quem poderá acessá-los, bem como estabelece critérios de acesso e padrões de atendimento a serem estabelecidos em todo território nacional, de acordo com as necessidades de cada território. Além disso, o Sistema Único de Assistência Social sistematiza como serão realizados e utilizados estudos e avaliações acerca do sistema socioassistencial, a fim de identificar os impactos da política de assistência nos usuários público-alvo dos programas, benefícios e serviços (Pereira, 2007, p. 69).

A Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS) estabelece que a concepção de proteção social da assistência social orienta-se pelo desenvolvimento humano e social e os direitos sociais, visando a cidadania plena. A proteção social tem como princípios: “a matricialidade sociofamiliar; territorialização; a proteção pró-ativa; integração à seguridade

social; integração às políticas sociais e econômicas” (Nob/Suas, 2005, p. 90). E tem por garantias “a segurança de acolhida; a segurança social de renda; a segurança do convívio ou vivência familiar, comunitária e social; a segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social; a segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais” (NOB/SUAS, 2005, p. 90).

É importante explicitar que quando a assistência social determina o princípio da matricialidade sociofamiliar, a política compreende que a família é o primeiro núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia e protagonismo social, ou seja, é o primeiro contato do sujeito com o diverso e com a sociedade, seu primeiro espaço de desenvolvimento enquanto cidadão de direitos. Dessa maneira, a política de assistência social compreende que a proteção social deve estar atrelada ao princípio da matricialidade, por reconhecer a importância dos vínculos familiares no desenvolvimento e formação do sujeito, contudo, destaca-se que a assistência social supera o conceito de família como apenas aqueles que possuem vínculos consanguíneos e graus de parentesco. Portanto, reconhece como família também aqueles cidadãos que são ligados por núcleos afetivos e de afinidade. A família deve ser apoiada, possuir acesso e condições de cumprir o seu papel no processo de criação e educação das crianças e adolescentes, e a proteção aos idosos e pessoas com deficiência. O fortalecimento dos laços de convívio e proteção social da família são imprescindíveis para o desenvolvimento social, ainda que não exime o Estado da responsabilidade de garantir a proteção social para todos os indivíduos (Nob/Suas, 2005, p. 90).

Quanto ao princípio da territorialização, a Norma Operacional Básica/SUAS (2005) estabelece que:

O princípio da territorialização significa o reconhecimento da presença de múltiplos fatores sociais e econômicos, que levam o indivíduo e a família a uma situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social. O princípio da territorialização possibilita orientar a proteção social de Assistência Social: na perspectiva do alcance de universalidade de cobertura entre indivíduos e famílias, sob situações similares de risco e vulnerabilidade; na aplicação do princípio de prevenção e proteção pró-ativa, nas ações de Assistência Social; no planejamento da localização da rede de serviços, a partir dos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e riscos (NOB/SUAS, 2005).

Ao estabelecer o princípio da territorialização, a política de assistência social reconhece que existem vários fatores sociais e econômicos que levam os cidadãos a situação de vulnerabilidade. Possibilitando que a proteção social da assistência social seja organizada de acordo com as necessidades dos sujeitos do território, bem como identificar as possíveis

situações de risco e vulnerabilidade de modo a melhor planejar e executar ações e serviços socioassistenciais.

O princípio de proteção pró-ativa se dá principalmente no campo da proteção social básica na condição de conjunto de ações capazes de reduzir a ocorrência de riscos e a ocorrência de danos sociais. O princípio de integração à Seguridade Social reafirma que a rede de proteção social brasileira compõe-se da previdência social, da saúde e da Assistência Social, que devem manter entre si relações de completude e integração, com a análise da incidência de riscos sociais à população brasileira. O princípio de integração às políticas sociais e econômicas refere-se à dinâmica e à gestão da Assistência Social, na medida em que grande parte das vulnerabilidades e dos riscos se concentra no âmbito social e no econômico, o que exige ações intersetoriais e de integração territorial (NOB/SUAS, 2005).

Quanto aos outros princípios, o Sistema Único de Assistência Social institui a proteção pró-ativa visando reduzir as situações de risco e vulnerabilidade. A integração à Seguridade Social refere-se à intersecção entre as políticas de assistência social, saúde e previdência social, que são políticas de proteção social. Por fim, o princípio da integração entre às políticas sociais e econômicas torna evidente a necessidade de que as ações da assistência social aconteçam sob o princípio da intersetorialidade e integração territorial, levando em consideração que não existe política social sem verba destinada para o planejamento e execução da política.

A partir do exposto, é possível afirmar que a criação da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social deu-se objetivando a atualização da política de assistência, bem como a consolidação das ações socioassistenciais que ainda encontravam-se dispersas quanto sua organização, formulação e implementação a nível nacional, estadual e municipal. Sendo assim, a Política Nacional de Assistência Social é desenvolvida inicialmente visando a consolidação da proteção social instituída através da Lei Orgânica da Assistência Social e da Lei Orgânica da Seguridade Social, visando o desenvolvimento de políticas, programas e benefícios da assistência social. Posteriormente, a PNAS é atualizada no ano de 2004 durante o primeiro mandato de Lula como presidente do Brasil, momento no qual o governo buscou criar e efetivar políticas públicas sociais, garantindo o acesso a bens e serviços para a população em maior condição de vulnerabilidade.

A criação do Sistema Único de Assistência Social ocorreu de modo semelhante, no processo de atualização da Política Nacional de Assistência Social foi discutido pelo Conselho Nacional de Assistência Social a criação e implementação de um novo sistema unificado que materializasse as ações da assistência social de modo que em todo território nacional fosse estabelecido um padrão comum de serviços, bem como o acompanhamento e

avaliação dos programas e benefícios adotados. Dessa maneira, o Sistema Único de Assistência Social é criado visando garantir a operacionalidade, implementação e gestão da política de assistência social, materializando os princípios e diretrizes estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social e na Política Nacional de Assistência Social.

De acordo com Boschetti (2016), o reconhecimento da assistência social como política pública asseguradora de direitos sociais e o princípio de universalidade da proteção social possibilitou melhorias nas condições de vida da população pobre ao serem criados serviços e políticas de acesso aos mínimos sociais. Todavia, “certamente, não desmercantilizou as relações sociais, que continuam regidas pelas relações capitalistas fundadas na produção socializada e na apropriação privada de seus resultados” (Boschetti, 2016, p. 20).

O Estado ao desenvolver políticas sociais não assumiu um caráter distributivo ou até mesmo anticapitalista, pelo contrário, ainda que o Estado tenha assumido feição social ao promover políticas visando a viabilização dos direitos sociais, estas nos países de capitalismo periférico não promoveram a justiça social ou até mesmo o Estado de bem-estar social experienciado nos países de capitalismo central.

Significa reafirmar que as políticas sociais são conquistas civilizatórias fundamentais, mas que não foram e não são capazes de emancipar a humanidade do modo de produção capitalista. Em algumas circunstâncias determinadas, contudo, possibilitaram instituir sistemas de direitos e deveres que, combinados com a instituição de tributação mais progressiva e ampliação do fundo público, alteraram o padrão de desigualdade entre as classes sociais. Alterar o padrão de desigualdade não significa superar a desigualdade, mas provocar a redução das distâncias entre rendimentos e acesso aos bens e serviços entre as classes. O Estado Social é fenômeno próprio da sociabilidade capitalista, mas se concretiza sob diferentes condições em cada país capitalista (Boschetti, 2016, p. 20).

Segundo Boschetti (2016), a assistência social foi e ainda é utilizada como instrumento estratégico do capital. Visando o aumento do consumo de bens entre os cidadãos que estão fora do mercado de trabalho, o Estado criou programas de transferência de renda destinados a parcela da população que se encontra em situação de extrema pobreza e/ou não consegue inserir-se no mercado de trabalho. Ainda que os programas tenham sido criados sob o discurso de asseguramento dos mínimos sociais e de garantia de condições dignas de vida, verifica-se que os benefícios assistenciais se efetivaram como um direito complementar, destinado aos sujeitos que não exercem atividade laboral. Por sua vez,

a assistência social, no contexto do Estado social ampliado, de tendências universalistas, ou social democrata, participou ativamente no processo de

reprodução ampliada da superpopulação relativa, sobretudo estagnada, e subsidiariamente na reprodução da força de trabalho ou superpopulação relativa latente e flutuante (Boschetti, 2016, p. 21).

Dentro do Estado sob as determinações do modelo neoliberal, os aparelhos prestadores dos serviços socioassistenciais são condicionados a atuar "apenas" com a emergencialidade das expressões da questão social apresentadas pelos usuários do serviço. Além disso, verifica-se que a maior parte da verba orçamentária da assistência social é destinada ao pagamento de benefícios que não proporcionam de fato a superação da condição de vulnerabilidade social na qual os sujeitos estão inseridos. O Estado capitalista apropria-se dessa condição, utilizando os benefícios como mecanismo de barganha com a população.

Nesse contexto, a assistência social participa mais ativamente do processo de reprodução ampliada da força de trabalho, não mais na condição de política subsidiária aos direitos do trabalho, previdência, saúde e demais políticas sociais, mas na condição de política central de garantia de recursos mínimos para assegurar o consumo e a reprodução da força de trabalho e daqueles que não podem trabalhar. Ao invés de processar ou participar na universalização do acesso a bens e serviços públicos, se avoluma na prestação de benefícios assistenciais ínfimos enquanto se reduzem os investimentos nas demais políticas sociais (Boschetti, 2016, p. 21)

A assistência social ao invés de estabelecer políticas, programas, benefícios e ações visando a universalização ao direito de acesso a bens e serviços, a promoção aos direitos sociais e o estabelecimento de um patamar mínimo de dignidade de vida para todos os cidadãos, concentrou-se em criar programas de transferência de renda que não conseguem chegar ao cerne da questão social, tão pouco atuar como resolução para a condição de vulnerabilidade apresentada.

Em contexto contemporâneo de crise do capital e ampliação do desemprego, a assistência social (especialmente por meio de programas assistenciais de renda mínima) passa a assegurar mais diretamente a reprodução da superpopulação relativa latente e flutuante, ou seja, da força de trabalho que nunca teve um trabalho ou que foi expulsa de relações de trabalho estáveis. Ainda que o Estado Social tenha assumido configurações diferenciadas e que sua abrangência seja absolutamente distinta nos países do capitalismo central e periférico, o que se constata é que a secular intersecção entre assistência social e trabalho estrutura praticamente todos os Estados sociais capitalistas contemporâneos (Boschetti, 2016, p. 23)

Dessa forma, o Estado, incorporando cada vez mais a lógica do modelo neoliberal, cria programas assistenciais que proporcionam alívio da condição de extrema pobreza e vulnerabilidade social, mas que não proporcionam a superação das expressões da questão social frutos do próprio sistema capitalista e agudizadas a partir da intensificação da agenda

neoliberal, como é o caso dos programas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Nesse sentido, cabe destacar as indagações e colocações de Pereira (2007) acerca do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A autora traz uma reflexão importante acerca da criação do SUAS sobre quais concepções o sistema está fundamentado haja vista que é uma reprodução do Sistema Único de Saúde (SUS), ou seja, o SUAS fundamenta-se enquanto sistema espelho/irmão de outro sistema já existente que não possui as mesmas particularidades políticas e teóricas da assistência social.

Em vista disso, pergunta-se: como uma política setorial e universal como a de Saúde, que obedece a protocolos internacionais gerais, poderá servir de espelho fiel para uma política intersetorial e particularista como a de Assistência, que não possui protocolos internacionais e cujos avanços teóricos, democráticos e cívicos restringem-se particularmente ao Brasil? Como justificar, na Assistência, a incorporação de um sistema que, na Saúde, emprega termos ou conceitos especializados, cuja conotação difere ou se antagoniza com o sentido dos mesmos no âmbito da Assistência (Pereira, 2007, p. 78- 79)

É importante refletir criticamente acerca das concepções escolhidas para fundamentar uma política, pois elas refletem o modo como os governantes e aqueles que estão nos representando nas esferas do governo enxergam determinada política, em quais bases ela é construída e sob qual perspectiva. Sendo assim, é necessário questionar como a assistência social irá ser materializada através do Sistema Único de Assistência Social que tem por modelo inspiração o sistema único de saúde que pouco se parece com a assistência, seja por sua operacionalização ou protocolos, as relações humanas e dinâmicas sociais são complexas e não necessariamente irão caber em categorizações (Pereira, 2007, p. 79). E ainda elucida:

A impressão que fica da análise do conjunto PNAS-NOB-SUAS é que o campo da Assistência Social está sendo cada vez mais enquadrado em padrões, modelos e submodelos de gestão que superestimam a racionalidade técnica, que, por sua vez, escalona hierarquicamente o conteúdo da Política em várias partes que se repetem com pequenos acréscimos (Pereira, 2007, p. 81).

Cabe destacar que o Sistema Único de Assistência Social se configura enquanto instrumento importante na materialização da política de assistência, estabelecendo princípios e diretrizes que devem reger a aplicabilidade da política, além de estabelecer um padrão de programas, ações, benefícios e serviços socioassistenciais em todo território nacional. Todavia, sendo a assistência social um campo de disputas ideológicas com um longo histórico de benemerência e assistencialismo, o SUAS deve possuir identidade própria correspondendo

às particularidades da assistência social como política pública, seguindo ao que foi determinado na Lei Orgânica da Assistência Social e na Política Nacional de Assistência Social (Pereira, 2007, p. 82).

É necessário que o Sistema Único de Assistência Social cada vez mais desenvolva conteúdos, métodos, ações e estruturas que possam abarcar a realidade da assistência social e que faça sentido para uma política que lida cotidianamente com as expressões da questão social, que não podem ser compartimentadas ou se encaixarem em regras rígidas haja vista que são condições da vida humana e, sendo assim, estão em constante movimento e transformação. Assim, a fim de corroborar com o que foi instituído desde a Constituição Federal de 1988, passando pela Lei Orgânica da Assistência Social até a Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social, a política de assistência social deve buscar ter mecanismos próprios que deem conta de atender da melhor forma possível a população usuária, a quem destina-se a política.

### 3.2 A SISTEMÁTICA OPERACIONAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A assistência social conta com uma rede socioassistencial na qual existem aparelhos próprios para os serviços e ações oferecidos pela assistência social, sendo divididos entre proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade. Sendo a proteção básica destinada à prevenção de riscos através do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, bem como através da promoção de bens e serviços essenciais para a manutenção da vida humana. Destina-se a população em condição de vulnerabilidade, em condição de pobreza e privações, material ou afetiva. A proteção especial objetiva promover ações e serviços socioassistenciais destinados à população que se encontra no extremo da vulnerabilidade social, ou seja, os sujeitos em situação de abandono, uso de substâncias, abuso sexual, maus tratos físico ou mental, pessoas em situação de rua, entre outros.

O Sistema Único de Assistência Social estabelece como garantias de proteção social “a segurança de acolhida; a segurança social de renda; a segurança do convívio ou vivência familiar, comunitária e social; a segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social; a segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais” (NOB/SUAS, 2005). A segurança de acolhida corresponde à responsabilidade do Estado de promover espaços e serviços para a realização dos serviços e ações de proteção básica e especializada. É determinado que os espaços físicos dos aparelhos de atendimento da assistência social devem estar em boas condições para receber os usuários do serviço, além de contar com profissionais

capacitados para realizar a escuta qualificada, bem como dar informações à população sobre benefícios, direitos e promover ações socioeducativas. A segurança de acolhida também “supõe ações de abordagem em territórios de incidência de situações de risco, bem como a oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias sob curta, média e longa permanência – alojamentos, vagas de albergagem e abrigos” (NOB/SUAS, 2005).

A segurança social de renda diz respeito à concessão de benefícios e programas de transferência de renda, para acessá-los o usuário deve estar dentro das condicionalidades pré estabelecidas pelo programa ou benefício que tem como público alvo sujeitos em condição de vulnerabilidade e/ou aqueles que apresentam incapacidade para exercer atividade laboral. A segurança de convívio requer que a assistência social possua uma rede continuada de serviços a população, de modo a construir e fortalecer os laços de pertencimento a comunidade e com a sociedade, estimulando o desenvolvimento social do sujeito. Enquanto a segurança de desenvolvimento de autonomia requer dos profissionais ações para desenvolver a autonomia e as habilidades do sujeito, a fim de desenvolver a independência pessoal do indivíduo enquanto cidadão de direitos. A segurança de apoio e auxílio diz respeito à oferta de bens, serviços e benefícios para os sujeitos que dele precisam (NOB/SUAS, 2005).

Para a efetivação da assistência social como política de seguridade social a assistência social deve atuar de maneira integrada com outras políticas sociais, visando a ampliação a bens e serviços essenciais para a manutenção da vida humana, bem como o asseguramento dos direitos sociais e a condições dignas de vida. O SUAS estabelece critérios de funcionamentos dos serviços de proteção social básica e especial, assim, é determinado que os espaços e serviços da assistência social devem ser organizados de maneira a garantir aos usuários “o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa (ouvidorias, centros de referência, centros de apoio sócio jurídico, conselhos de direitos, entre outros)” (NOB/SUAS, 2005).

Os serviços de proteção social básica e especial devem conter normas de funcionamento, bem como os benefícios que devem ser acessados pelos sujeitos que atendem aos critérios estabelecidos. A determinação de normas e critérios para o atendimento na rede socioassistencial é importante para a concretização dos direitos dos usuários do serviço que devem ser informados de seus direitos, contribuindo para o processo de protagonismo e independência dos usuários. Ainda acerca da efetivação dos direitos desses sujeitos, é determinado que deve haver locais onde os cidadãos possam informar e denunciar quando/se houverem casos de violação de direitos, “nesses locais devem arbitrar sobre a manifestação da

violação e, se consideradas procedentes, serão adotadas medidas e procedimentos que retratem o processo de violação a que o cidadão tenha sido submetido” (NOB/SUAS, 2005).

É importante destacar que a proteção social realizada pelo SUAS é a proteção social ativa, com o intuito de romper com as concepções de tutela, subalternidade e benemerência, características conservadoras que permearam a assistência social antes de sua efetivação como política pública. Assim, busca-se estabelecer condições para que os cidadãos desenvolvam autonomia e protagonismo através do acesso a oportunidades, serviços, capacitações para incentivar a socialização e integração dos usuários na sociedade (NOB/SUAS, 2005).

De acordo com a Norma Operacional Básica/Sistema Único de Assistência Social (2005) a “vigilância socioassistencial consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da Assistência Social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável” (Nob/Suas, 2005, p. 93), se caracterizando enquanto componente fundamental da assistência social justamente pelo trabalho de estudo, pesquisa, coleta de dados e informações, sistematização dos dados apresentados, de modo a viabilizar dados e índices acerca das situações de vulnerabilidade encontradas no território. A vigilância socioassistencial:

Identifica pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; Identifica a incidência de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos vítimas de formas de exploração, de violência, de maus tratos e de ameaças; Identifica a incidência de vítimas de apartação social, que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência; Exerce vigilância sobre os padrões de serviços de Assistência Social, em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários (NOB/SUAS, 2005, p.93).

Dessa maneira, a vigilância socioassistencial é responsável por detectar as situações de vulnerabilidade do território, identificando suas características e dimensões, conhecendo o cotidiano das famílias e se aproximando da realidade na qual os usuários estão inseridos, torna-se possível que a assistência social busque atuar e desenvolver políticas, serviços e ações voltadas a prevenção de riscos e redução dos que já existem.

A rede socioassistencial compreende um conjunto integrado de ações públicas que ofertam programas, projetos, benefícios e serviços de maneira articulada objetivando a promoção da proteção social básica e especial, atuando de acordo com os níveis de complexidade dos serviços. A rede socioassistencial além de atuar na oferta de serviços e programas de cobertura de riscos e asseguramento da proteção social, estabelece a hierarquização da rede socioassistencial de acordo com a complexidade dos serviços ofertados

e da vulnerabilidade expressada no território. Também caracteriza-se como porta de entrada para a rede de proteção social, atuando de maneira unificada através do controle de vagas das unidades de referência e as casas de acolhida (NOB/SUAS, 2005).

Destaca-se que a rede socioassistencial deve possuir o mesmo padrão de atuação e oferta de serviços em todo território nacional, sendo assim, os serviços ofertados possuem o mesmo nome, os centros de referência possuem o mesmo padrão de atendimento e trabalho atuando com o intuito de desenvolver ações preventivas no território a fim de impedir o agravamento das situação de vulnerabilidade social e promover o acolhimento para aqueles que já estão em agravante condição de vulnerabilidade.

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (2004), a proteção social básica tem por objetivo prevenir situações de risco a partir do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários dos sujeitos em condição de vulnerabilidade. Assim, a proteção social básica destina-se a população que está em situação de vulnerabilidade social, privação de renda ou acesso a serviços públicos e aqueles que detém vínculos afetivos frágeis relacionados ao pertencimento social do indivíduo, seja por questões de discriminação racial, étnica, etária, gênero ou deficiências (PNAS, 2004, p. 33).

A assistência social no âmbito da proteção social básica é operacionalizada através dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) de acordo com o porte do município, rede de serviços socioeducativos, benefícios eventuais, benefícios de prestação continuada, serviços e projetos sociais de capacitação e inserção social dos cidadãos em situação de exclusão social. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) determina que os Centros de Referência de Assistência Social devem ser dispostos de acordo com o porte de cada município e em áreas de maior incidência de vulnerabilidade social, seguindo o critério:

Pequeno Porte I – mínimo de 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas;  
Pequeno Porte II – mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas; Médio Porte – mínimo de 2 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas; Grande Porte – mínimo de 4 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas; Metrópoles – mínimo de 8 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas (NOB/SUAS, 2005).

Os principais serviços ofertados no CRAS são o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) objetiva prevenir a ruptura dos laços familiares através da promoção ao acesso a direitos sociais visando a melhoria da qualidade de vida dos sujeitos, promover o acesso a programas e benefícios de transferência

de renda e fortalecer a função protetiva das famílias. O PAIF também busca facilitar espaços coletivos para escuta e troca de vivências, fortalecendo os laços comunitários ao mesmo tempo que estimula o protagonismo e autonomia dos cidadãos.

O PAIF procura atuar junto a famílias em condição de vulnerabilidade social, sobretudo aquelas inseridas em programas de transferência de renda ou que recebem algum benefício da assistência social, pessoas idosas e pessoas com deficiência. Através de palestras, campanhas e eventos de conscientização procura evidenciar e propor soluções para o enfrentamento dos problemas apresentados no território como a baixa qualidade de serviços, ausência de espaços de lazer, falta de acessibilidade, falta de transporte, violência no bairro, trabalho infantil, condições de habitação e saneamento, entre outros (Brasil, 2023).

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) é um serviço ofertado de modo a complementar o trabalho social realizado junto às famílias que participam das atividades do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF) e do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos (PAEFI). Realiza e desenvolve ações e atividades artísticas, culturais, de lazer e esportes objetivando estimular a população a desenvolver vivências, estimular os usuários, fortalecer vínculos comunitários e promover troca de vivências entre os usuários. As atividades desenvolvidas com os usuários são divididas de acordo com a faixa etária, destinando-se a crianças, jovens e adultos, pessoas com deficiência, pessoas que passaram por situação de violência, jovens que cumprem medida socioeducativa, idosos sem amparo familiar e pessoas que acessam benefícios de transferência de renda,, abrange toda a população em situação de vulnerabilidade social (Brasil, 2023).

Além disso, os Centros de Referência de Assistência Social prestam um importante serviço à população vulnerável informando aos usuários acerca de programas e benefícios ao qual podem ter acesso e como fazê-lo, além de poderem ser inscritos no CADÚnico que muitas vezes é uma das condicionalidades para acesso aos programas de transferência de renda. O CRAS também se caracteriza como importante serviço porta de entrada para a proteção social da assistência social.

A proteção social especializada conta com os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) que se destinam ao atendimento das famílias e sujeitos que estão em situação de risco social ou que tiveram seus direitos violados. Os CREAS devem ofertar o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), com o objetivo de tentar resgatar os vínculos familiares, comunitários e sócio afetivos das pessoas que tiveram seus direitos violados e vínculos familiares rompidos (Brasil, 2023).

O público alvo do serviço são sujeitos em condição de extrema vulnerabilidade, ou seja, aqueles em situação de risco e que passaram por situações de violação de direitos como violência física, psicológica e sexual, negligência, pessoas em situação de rua, abandono, sujeitos que sofrem discriminação em razão da sua orientação sexual, gênero e/ou raça/etnia, aqueles que cumprem medidas socioeducativas em meio aberto e Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade por adolescentes, entre outros (Brasil, 2023).

De acordo com o Caderno Censo Suas (2010), a quantidade de unidades de Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) depende do porte da região e município, sendo estabelecido os seguintes parâmetros:

[...] em municípios com até 20 mil habitantes, a cobertura poderá ser regional ou por 1 CREAS, caso a demanda local justifique sua implantação. Para municípios de 20 mil a 200 mil habitantes, pelo menos 1 CREAS tem de ser instalado e, em municípios com população superior a este patamar, estima-se a cobertura de pelo menos 1 CREAS para cada grupo de 200 mil habitantes (Caderno Censo Suas, 2010, p. 6).

A rede de serviços da proteção social especializada divide-se em média e alta complexidade, sendo considerada proteção social especial de média complexidade os serviços que oferecem atendimento aos indivíduos e as famílias que tiveram seus direitos violados, mas que ainda possuem vínculos familiares e comunitários. Esses serviços devem contar com atenção e atendimento especializado e individualizados, e/ou acompanhamento sistemático e monitorado a fim de dar continuidade ao trabalho desenvolvido e realizado junto aos usuários do serviço, haja vista que requerem maior estrutura técnico operativa (PNAS, 2004). São serviços ofertados pela proteção social de média complexidade:

Serviço de orientação e apoio sociofamiliar, plantão social, abordagem de rua, cuidado no domicílio, serviço de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência e medidas socioeducativas em meio-aberto (Prestação de Serviços à Comunidade – PSC e Liberdade Assistida – LA) (PNAS, 2004, p. 38).

Os serviços de proteção social especializada de alta complexidade compreende um conjunto de serviços destinados a famílias e indivíduos que tiveram seus direitos violados e os vínculos familiares e comunitários rompidos, e/ou para aqueles que por se encontrarem em situação de ameaça tiveram que ser retirados do núcleo familiar e/ou comunitário. São serviços ofertados pela proteção social especializada de alta complexidade:

Atendimento integral institucional, casa lar, república, casa de passagem, albergue, família substituta., família acolhedora, medidas socioeducativas restritivas e

privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada), trabalho protegido, centro de referência especializado para população em situação de rua (centro pop) (PNAS, 2004, p. 38).

Dentre os serviços descritos, cabe destacar o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop) que consiste em um espaço para atender a população em situação de rua. O Centro Pop proporciona o acesso e realização de atividades básicas do cotidiano a fim de assegurar o mínimo de dignidade social aos seus usuários, sendo eles a parcela populacional em maior condição de vulnerabilidade social. Sendo assim, nos centros pop o sujeito tem acesso a espaços para manutenção da higiene pessoal, oferta de refeições, apoio e orientação para fazer documentos pessoais, acesso a informações referentes aos direitos do usuário, fornecimento de kits de higiene pessoal.

Além de servir como um espaço de provisões para a população em extrema vulnerabilidade, o Centro Pop também se caracteriza como espaço de acolhimento e integração social, realizando atividades como palestras, oficinas, momentos culturais e de lazer junto à população usuária do serviço, atuando no processo de humanização do sujeito ao compreender que este é um sujeito de direitos e que deve ter os mínimos sociais assegurados pelo Estado através da rede de proteção social.

A assistência social também conta com programas de transferência de renda, com o intuito de promover os mínimos sociais a partir do asseguramento de renda para a população em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade social. Os programas de transferência de renda estão previstos nas regulamentações da assistência social como a Lei Orgânica da Assistência da Social (1993) e Política Nacional de Assistência Social (2004), destacam-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF).

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) consiste na garantia de um salário mínimo por mês destinado a pessoa idosa com 65 anos ou mais e/ou com deficiência de qualquer idade que tenha algum impedimento seja ele físico, mental, intelectual ou sensorial a longo prazo e que não possui meios de prover sua própria subsistência. O BPC é um direito do cidadão, o “direito à renda se constituiu como efetiva provisão que traduziu o princípio da certeza na assistência social, como política não contributiva de responsabilidade do Estado” (Pnas, 2004, p.34), é um benefício de transferência de renda, de competência do Governo Federal e presente em todos os Estados e Municípios (Brasil, 2024). Para ter acesso ao benefício o cidadão deve estar cadastrado no Cadastro Único e requerer o benefício através dos canais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) que operacionaliza o processo de concessão.

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência de renda destinado à população extrema pobreza e objetiva retirar as famílias da condição de não acesso a bens básicos de manutenção da vida humana como a alimentação. Em 2024 o valor base do bolsa família é de R\$ 600,00 por família com a possibilidade de adicionar R\$ 150,00 para cada criança menor de 7 anos e R\$ 50,00 por cada sujeito entre 7 a 18 anos incompletos. Para ter direito a acessar o programa, a renda familiar de cada indivíduo da família deve ser de, no máximo, R\$ 218,00 por mês para cada pessoa. O requerente deve estar inscrito no Cadastro Único com dados atualizados, atendendo aos critérios de elegibilidade do programa.

Ainda cabe destacar que o Cadastro Único se constitui como importante ferramenta para a identificação e registro das famílias de baixa renda do território, registrando informações importantes acerca das condições de vida das famílias cadastradas como: condições da residência, localização e endereço, renda, se possuem deficiência, trabalho, grau de escolaridade. Os sujeitos cadastrados no CadÚnico têm a possibilidade de acessar programas e benefícios concedidos pelo governo como o Programa Bolsa Família, Tarifa Social de Energia Elétrica, Auxílio Gás, entre outros.

### 3.3 O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Lei Orgânica da Assistência Social (1993) determina que o financiamento de serviços, programas e benefícios estabelecidos pela LOAS irá ocorrer com recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das contribuições sociais previstas e do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) que repassa os recursos para os Fundos de Assistência Social Municipais. A LOAS estabelece as seguintes condicionalidade para realizar o repasse dos recursos recolhidos:

[...] a efetiva instituição e funcionamento de: I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; III - Plano de Assistência Social. É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999 (Brasil, Lei N° 9.720, 1998).

Os recursos a serem utilizados para a execução das políticas e serviços da assistência social dependem do valor a ser estipulado na elaboração do Plano Plurianual (PPA) que é feito a cada quatro anos, a partir do segundo ano de governo de cada presidente do Brasil e da Lei

Orçamentária Anual (LOA) que elabora anualmente o orçamento público a ser utilizado com bens, serviços e ações governamentais. Por exemplo, no Plano Plurianual para 2024 - 2027 estimou-se o montante de R\$ 13,3 trilhões para as despesas do governo federal, entre os programas finalísticos o PPA estabeleceu o estimativo de R\$ 473.885,6 milhões para o Sistema Único de Assistência Social. Enquanto as despesas compreendidas pela Lei Orçamentária Anual, para o ano de 2024 somaram o total de R\$ 5,5 trilhões, a LOA é elaborada de acordo com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

De acordo com dados disponibilizados pela LOA, a assistência social corresponde à categoria de despesas primárias do governo e para o ano de 2024 contaria com o orçamento federal de R\$ 278,6 bilhões destinados para o pagamento do Programa Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada, o montante também é destinado para a execução dos serviços e aparelhos da assistência social. O Programa Bolsa Família tem previstos pela LOA R\$ 168,6 bilhões para atender cerca de 21 milhões de famílias brasileiras em condição de extrema pobreza, fome e vulnerabilidade social. O Benefício de Prestação Continuada e a Renda Mensal Vitalícia tem previsto na LOA o orçamento de R\$ 100,2 bilhões que deve beneficiar 3,2 milhões de pessoas (Lei Orçamentária Anual, 2024).

Conforme determinado pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o financiamento da assistência social deve ocorrer entre as três esferas do governo: União, Estados e Municípios, sendo obrigatório a criação e funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social, do Plano Municipal de Assistência Social e do Fundo Municipal de Assistência Social, além da contribuição do próprio município para o Fundo Municipal (CapacitaSuas, 2013). Esta condicionalidade representa um mecanismo utilizado para a organização da política de assistência social. Ao estabelecer a criação de conselhos, planos e fundos específicos para a assistência social e que devem estar presentes em todos os Estados, o Sistema Único de Assistência Social cria uma estrutura organizacional para a operacionalização da política, bem como estabelece instâncias de planejamento e fiscalização. As transferências dos recursos acontecem fundo a fundo, o que significa dizer que os repasses de recursos ocorrem de maneira direta dos fundos da esfera federal para os fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal de maneira descentralizada.

As ações e serviços socioassistenciais são financiados da seguinte forma: os serviços recebem transferências regulares de forma automática de acordo com a categorização de pisos que indica a complexidade do serviço, programas e projetos são financiados através de convênios que estabelecem como serão feitas as transferências de recursos públicos “tendo como participantes órgãos da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional,

empresas públicas ou sociedades de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União” (CapacitaSuas, 2013) com a finalidade de executarem programas, projetos, atividades ou eventos em parceria com o município ficando ele responsável pela fiscalização dos recursos aplicados e os benefícios da assistência social ocorrem através da transferência direta, ou seja, o valor é repassado pelo governo federal diretamente para os beneficiários.

No âmbito municipal o repasse dos recursos é feito de acordo com os pisos sendo eles divididos em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, seguindo a especificação do próprio Sistema Único de Assistência Social. Assim, os repasses ocorrem de acordo com o porte do município (pequeno, médio ou grande), com a quantidade de população atendida e também com as necessidades apresentadas, se o município demonstra maior demanda para a proteção social básica então receberá maior quantidade de recursos para esta.

Dessa forma, é possível apreender que o orçamento da assistência social sofre alterações de acordo com as propostas estabelecidas por cada Plano Plurianual que varia em consequência do que é determinado pelo governante à frente da presidência do país. Ou seja, os recursos destinados à assistência social dependem do projeto de governo e de como o representante enxerga a assistência social, se este compreende sua importância e necessidade ou se considera a assistência social como "desperdício" de recurso público e têm concepções conservadoras e ultrapassadas quanto aos serviços e programas sociais.

Como dito anteriormente, no Brasil o processo de estabelecimento das políticas de seguridade social se deu durante o período de intensificação da agenda neoliberal como modelo político econômico e social. Por consequência, as políticas de proteção social foram materializadas de maneira fragmentada e até mesmo dependentes das concessões que o capital estava disposto a fazer, objetivando a pacificação da classe trabalhadora que abriu mão de assumir uma postura mais combativa e reivindicatória em prol de conquistar direitos sociais mais imediatos e urgentes (Behring; Boschetti, 2011, p. 88)

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a seguridade social como um conjunto integrado de ações de iniciativa pública visando o asseguramento dos direitos referentes à saúde, à previdência social e a assistência social, determinando como princípios estruturantes da política a universalidade, a diversidade da base de financiamento, descentralização da administração, entre outros. Assim, a política de seguridade social seria financiada por toda a sociedade, de maneira direta e indireta, através de recursos advindos da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios e de contribuições sociais do empregador e do trabalho, no caso da previdência social (Brasil, 1988).

De acordo com Alencar Júnior e Salvador (2015, p. 243), ao ser estabelecido fontes de financiamento para as políticas de proteção social, foi assegurado, por meio da constituição, “recursos para a implantação das políticas sociais brasileiras, ampliando a importância do fundo público e do Estado brasileiro na resolução dos conflitos sociais e econômicos advindos do modo de produção capitalista”. Sendo assim,

o fundo público passou a assumir cada vez mais importância no capitalismo contemporâneo e está presente na reprodução do capital e da força de trabalho, conforme Salvador (2010), das seguintes maneiras: a) como fonte importante para a realização do investimento capitalista, por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais e pela redução da base tributária da renda do capital; b) viabilizando a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo custo do capitalista na sua aquisição; c) assegurando recursos orçamentários para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas; e, d) transferindo recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para a classe dos rentistas (Alencar Júnior; Salvador, 2015, p. 243).

O fundo público se caracteriza enquanto aporte financeiro mobilizado pelo Estado a fim de ser instrumento arrecadador de recursos das categorias citadas acima. Além de concentrar os recursos recolhidos, o fundo público, constitucionalmente, para a seguridade social, representa um fundo monetário a ser distribuído de acordo com o estabelecido pela lei para as políticas de seguridade social. No entanto, de acordo com Alencar Júnior e Salvador (2015) o fundo público caracterizou-se enquanto importante instrumento do capital financeiro, tendo suas verbas, ou a falta de recolhimento destas, concedidas como incentivo fiscal e facilidades em prol do empresariado, enfraquecendo o custeio das políticas sociais.

Ainda segundo os autores, “o fundo público é financiado a partir de parte do trabalho excedente que metamorfoseou em lucro, juro ou renda da terra e que é apropriado pelo Estado para o desempenho de suas múltiplas funções” (Alencar Júnior; Salvador, 2015, p. 243). Sendo assim, os impostos, contribuições e taxas que são utilizadas como recursos para o financiamento das políticas públicas não são propriamente produzidas pelo capital e sim pelo trabalhador que é responsável pela produção da mais valia, sendo esta o lucro excedente do capital. Ou seja, os próprios trabalhadores são responsáveis pela geração de recursos a serem apropriados pelo Estado para a viabilização de políticas de proteção social.

Salvador (2017, p. 429) afirma que o governo federal vem se apropriando dos recursos que originalmente eram destinados para o custeio da seguridade social e direcionando para as políticas econômicas que atendem unicamente aos interesses do capital. De acordo com o autor, a Desvinculação de Receitas da União (DRU) vem sendo utilizado como importante

instrumento de desfinanciamento da seguridade social, haja vista que permite o desvinculamento de recursos destinados às políticas de seguridade social. No ano de 2016, por meio da Emenda Constitucional 93 a DRU foi prorrogada até dezembro de 2023 e cresceu a porcentagem de recursos que podem ser desviados da seguridade social, de 20% para 30%, e alocados para outras políticas, sobretudo as econômicas. Salvador (2017) elucida:

A DRU, como ressaltado por Boschetti e Salvador (2006), cumpre historicamente um papel de uma perversa “alquimia” de transformar os recursos destinados ao financiamento da seguridade social em recursos fiscais para a composição do superávit primário e, por consequência, os utiliza para pagar juros da dívida (Salvador, 2017, p. 429).

Em decorrência da apropriação do Orçamento da Seguridade Social, “a seguridade social no Brasil nunca se constitui na prática, sendo seu processo de implantação interrompido” (Soares, 2003, p. 8, *apud*, Salvador, 2017, p. 431). Com isso, as políticas de proteção social foram suprimidas, não alcançando o patamar desejado de universalização de atendimento e consolidação dos direitos sociais.

[...] os recursos que deveriam ser destinados exclusivamente para as políticas da seguridade social acabam sendo um importante instrumento de gestão fiscal para contingenciamento de recursos orçamentários, com a finalidade de assegurar temporariamente superávit primário durante o ano, limitando os gastos das áreas sociais aos previstos constitucionalmente (Salvador, 2012). Os recursos que retornam do orçamento para o OSS<sup>1</sup> acabam sendo alocados em benefícios, em detrimento dos investimentos e gastos com serviços de saúde e socioassistenciais (Salvador, 2017, p. 433).

Sendo assim, referente a política de assistência social, a partir dos dados expostos é possível apreender que o orçamento de recursos públicos se concentra majoritariamente no pagamento do Benefício de Prestação Continuada e do Programa Bolsa Família, os dois benefícios de transferência de renda mais “populares” do poder público. Ainda que o asseguramento da renda seja um direito social, portanto imprescindível para a manutenção da dignidade de vida desses sujeitos, os atuais programas de transferência de renda não proporcionam a emancipação e consolidação dos direitos sociais. Pelo contrário, são benefícios de valores insuficientes que não possibilitam a superação das desigualdades sociais e que por vezes atuam como mecanismo pacificador da população historicamente excluída.

De acordo com Pacheco e Pereira (2017) combater a pobreza e a desigualdade social não é prioridade do Estado capitalista sob as determinações neoliberais, pelo contrário, a

---

<sup>1</sup> Orçamento da Seguridade Social.

pobreza é percebida como dano colateral, ou melhor, dano efetivo<sup>2</sup>, haja vista que é uma das condições necessárias para a perpetuação desse sistema e do ciclo de extração de mais valia. Dessa forma, o aumento da condição de pobreza não é reconhecida pelo neoliberalismo como um determinante do sistema capitalista, mas sim como uma condição natural e advinda da capacidade individual do sujeito de prosperar, sem levar em consideração o contexto social, econômico e político que atuam como agravantes da condição de vulnerabilidade.

Dessa feita, o único cuidado que a pobreza desperta no Estado é a possibilidade de ela representar um perigo à ordem social prevalecente; e, nesse caso, ela passa a ser alvo das políticas de segurança pública (e não mais de seguridade social), sob a regulação de um Estado Penal (e não mais de um Estado Social) (Wacquant, 2007, *apud*, Pacheco; Pereira, 2017, p. 29).

A pobreza e os sujeitos em situação de vulnerabilidade social tornam-se sujeitos considerados "perigosos", no processo de exclusão social a população passa a ser reprimida e cada vez mais se sobressaem as políticas penalizadoras ao invés das políticas de proteção social que deveriam atender sobretudo aos sujeitos que delas necessitam.

Com a disseminação do modelo neoliberal os direitos sociais que nem haviam sido consolidados foram cada vez mais suprimidos sob a diretriz do Estado não intervencionista, a classe trabalhadora passa a experimentar perdas na qualidade de vida, nas condições de emprego, na redução dos postos de trabalho e nas condições cada vez mais precárias no exercício laboral como o aumento da informalidade.

Advinda da condição de supressão dos direitos sociais “criou-se, assim, um círculo vicioso, na medida em que, quanto mais as políticas sociais se reduzem, mais elas são demandadas sob o efeito do aumento do desemprego e da pobreza” (Pacheco; Pereira, 2017, p. 35). À medida que os direitos sociais são retirados e as políticas de proteção social são desmanteladas e a qualidade de vida da população cai, cada vez mais são necessárias as políticas de proteção social, sobretudo as políticas de assistência social que se destinam a camada da população em maior condição de vulnerabilidade social. Assim, o próprio processo de retirada dos direitos sociais faz com que cresça o reconhecimento de sua importância (Pacheco; Pereira, 2017, p. 35).

Por conseguinte, “diante de um cenário de financeirização do capital e do ajuste neoliberal do Estado brasileiro [...] o fundo público cumpriu seu papel histórico, na atual fase do capitalismo, de servir mais ao capital do que aos trabalhadores” (Alencar Júnior; Salvador,

---

<sup>2</sup> Expressão utilizada pelos autores para evidenciar que a pobreza no capitalismo não só é aceita como também é provocada em razão de sua utilidade para a manutenção do sistema.

2015, p. 247). Isto posto, é evidente que o orçamento da seguridade social vem sendo utilizado em prol das políticas econômicas ao invés de destinar-se ao seu propósito inicial, as políticas de proteção social. Ainda cabe ressaltar que na assistência social pode-se dizer que existe uma problemática ainda mais pungente, levando em consideração que, como afirmado anteriormente, os recursos orçamentários da assistência social se destinam, na maior parte, para o pagamento de benefícios como o BPC e o PBF, restando montantes insuficientes para serem repassados aos municípios para o desenvolvimento e manutenção dos serviços oferecidos pela assistência social.

De acordo com Chaves (2024), a programática neoliberal ataca o sistema de proteção social, causando a regressão de políticas, programas e serviços que já haviam sido preconizados. A seguridade social, conforme instituída pela Constituição de 1988, tem por objetivo promover a universalização dos direitos sociais a todos os cidadãos, “é esse sistema de proteção social, garantidor dos direitos sociais, que está sob forte desmonte, cuja lógica meritocrática e de mercantilização dos serviços prevalece na estratégia operacional da política social em tempos neoliberais” (Chaves, 2024, p. 166). Este movimento de retrocesso é chamado de contrarreformas, o Estado neoliberal promove “reformas” nas políticas de seguridade social que ao invés de buscar aprimorar as políticas e serviços de proteção social, atuam de modo contrário, retirando-os.

Nessa perspectiva, está sendo delineada a tendência à comercialização, mercantilização, contratualização e atribuição de feição laboral à política social, fundamentada em preceitos moralistas e na exigência de condicionalidades padronizadas, opressoras, antissociais e destruidoras da cidadania e da proteção social conquistadas no capitalismo regulado. Dessa forma, o acesso ao direito depende da realização de contrapartidas, responsabilizando os cidadãos, que fazem jus ao direito. A preocupação dominante nessa forma de Estado é desonerar o sistema público de proteção, utilizando nas políticas sociais mecanismos como a ativação compulsória para o trabalho, o caráter emergencial, a seletividade, a focalização ou a privatização dos serviços. No contexto de precarização generalizada do trabalho, essa proteção social fica ainda mais seletiva, sendo desconfigurada de sua abrangência e funcionalidade (Chaves, 2024, p. 171).

Assim, as políticas de seguridade social paulatinamente estão sendo desmontadas, sofrendo com o desfinanciamento e descontinuidade de seus serviços. A Assistência Social compreende um dos campos mais afetados, considerando que esta não chegou a romper propriamente com as amarras e concepções conservadoras que permeiam. Sofrendo com a focalização e seletividade que tem assumido traços dominantes no campo da política pública. Além do recursos de medidas e programas de caráter emergencial que “socorrem” o sujeito em um momento pontual mas não atua efetivamente na problemática apresentada.

#### 4. O DESMONTE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PÓS 2016

##### 4.1 CONTRARREFORMAS E SUCATEAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

As contrarreformas na política de assistência social foram acirradas a partir de 2016, com o golpe político que retirou a presidente Dilma Rousseff da presidência do país, esta foi assumida por Michel Temer, seu então vice-presidente. O período em que Michel Temer esteve à frente do governo do país foi marcado por uma série de medidas e contrarreformas empreendidas em prol do capital. O país encontrava-se diante uma crise econômica, e a prioridade do novo governante era o ajuste fiscal e o aumento dos lucros da classe empresarial.

Durante seu governo são instituídas diversas medidas que caracterizam-se como contrarreformas, uma vez que o novo presidente adotou uma postura exclusivamente a favor do capital. Os direitos sociais, mais uma vez, foram postos em xeque, demonstrando que basta uma crise econômica para que sejam revogados os direitos conquistados, demonstrando a vulnerabilidade dos direitos sociais. De acordo com Silva (2020)

O país vem procurando responder à crise – que é estrutural e se aprofunda desde 2008 – com uma intensificada ofensiva contra a classe trabalhadora, num contexto de escalada do conservadorismo e aprofundamento do ajuste fiscal, com a aprovação da Emenda Constitucional 95 (2016), Contrarreformas como a Trabalhista (2017) e Previdenciária (2019), acopladas a outra série de medidas reacionárias, que acentuaram os níveis de pobreza, desemprego e precarização do trabalho (Silva, 2020, p. 61).

A assistência social está inserida nesse contexto de desmontes e descaracterização das políticas sociais, “os investimentos públicos na política de assistência começam a minguar, com fortes cortes orçamentários a partir de 2017 e que se aprofunda em 2018 face à intensificação do ajuste fiscal e da ofensiva ultraconservadora do capital em direção às políticas sociais” (Silva, 2020, 62-63). Assim, a assistência social que já sofria com a implementação, operacionalização dos serviços da rede de assistência social e com a focalização de suas ações por meio dos programas de transferência de renda, são novamente golpeadas com cortes orçamentários e contrarreformas que iriam fragilizar ainda mais a atuação da política de assistência social.

Ainda em 2016 o governo de Michel Temer instituiu a Emenda Constitucional 95 que congelou por 20 anos os gastos com as políticas públicas, dentre elas as políticas de proteção social. Com a nova regra, os valores a serem gastos com a proteção social passam a ser definidos a partir do valor gasto no ano anterior mais o ajuste em razão da inflação. Na prática, significa dizer que as políticas sociais não irão acompanhar o crescimento populacional, bem como a demanda e procura pelos serviços, ocasionando na fragilização das políticas e agravamento na condição de vulnerabilidade da população usuária.

Desse modo, a Emenda Constitucional 95 representa mais um ataque do Estado neoliberal contra as políticas públicas. É possível apreender que esta medida visa o desfinanciamento da política e, por consequência, a redução dos gastos do Estado com a proteção social, em conformidade com o modelo liberal. O congelamento dos recursos destinados às políticas de proteção social coloca em risco sua existência e funcionalidade, sobretudo a assistência social que sempre foi um campo de disputas políticas, econômicas e sociais e que ainda luta por sua efetivação enquanto direito social.

Com tendência de queda nas taxas de lucro desde a crise do final dos anos 1960 e início dos anos 1970, agravada pelas seguidas crises dos anos 1980, 1990 e 2000, o mundo se defronta com a crescente destruição de postos de trabalho, o aumento do desemprego, a destruição das forças produtivas e imensos deslocamentos forçados em decorrência de guerras, violência e miséria [...] **a contraofensiva burguesa para assegurar os ganhos de produtividade e lucratividade ataca a classe trabalhadora, mediante contrarreformas que destroem direitos do trabalho e da Previdência Social, visando reduzir o valor da força de trabalho e valorizar o valor** (Boschetti; Behring, 2021, p. 69-70, grifo nosso).

Conforme Silva (2020, p. 63) o processo de desmonte da assistência social é intensificado com a ascensão de Jair Messias Bolsonaro ao poder e a estrutura do SUAS que já era frágil passa a ser ainda mais fragmentada com desfinanciamento da política. A autora expõe dados acerca dos recursos orçamentários destinados à política de assistência social, destaca-se o orçamento aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) no ano de 2019 que aprovou o valor orçamentário de R\$ 2.739.858 bilhões, sendo R\$ 1,6 bilhão o valor efetivamente aprovado pelo governo federal. A autora ainda destaca que “para 2020, o orçamento previsto pela LOA, para o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), R\$ 1,34 bilhão, é pelo menos 15% menor que o valor aprovado no ano passado” (Silva, 2020, p. 63).

Em 20 de dezembro de 2019 foi publicada a Portaria 2.362/2019 do Ministério da Cidadania referente aos repasses financeiros no âmbito do Sistema Único de Assistência

Social. A portaria representa mais uma medida de desfinanciamento e fragilização da execução dos serviços e programas da assistência social, haja vista que a portaria “visa promover o ajuste do cofinanciamento federal do Suas à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual” (Portal Confederação Nacional de Municípios, 2020), determinando novos procedimentos a serem seguidos pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Ainda conforme com o Portal Confederação Nacional de Municípios (2020), a portaria 2.362/2019 deveria ser um ponto de atenção dos gestores da política de assistência social em seus diferentes níveis (Estadual, Municipal e Distrito Federal).

[...] o FNAS tem a prerrogativa de estabelecer o acompanhamento da execução financeira dos recursos federais e assegurar as diretrizes de desembolso, sendo priorizado o exercício financeiro vigente e a disponibilidade do recurso previsto no orçamento para a cobertura integral da despesa. Nesse contexto, a Portaria 2.362/19 indica que a prioridade é realizar as transferências federais para o ano de 2020, sendo que os débitos dos anos anteriores só serão pagos caso haja excedente no orçamento, no caso, disponibilidade orçamentária e financeira específica para esse fim (Portal Confederação Nacional de Municípios, 2020).

De acordo com Nota do Congemas (2020) as novas medidas estabelecidas pela portaria possuem graves implicações sobre o SUAS, uma vez que impacta diretamente no

não pagamento de Despesas de Exercícios Anteriores; pelo repasse condicionado à célere execução dos recursos, desconsiderando-se os ritmos e processos inerentes ao ciclo da política nas demais esferas de governo (CONGEMAS, 2020, p. 2). A portaria implica ainda no não pagamento de dívidas relativas a exercícios orçamentários anteriores (2017-2019) e, para o exercício de 2020, a redução de repasse de parcelas do cofinanciamento para alguns municípios chega a 40% (Silva, 2020, p. 63).

Assim, é possível verificar que a partir da ascensão de Michel Temer à presidência do país tendo como seu sucessor Jair Bolsonaro, foram instauradas diversas medidas contrarreformistas que fragilizaram a atuação da política social e dos serviços destinados à população em condição de vulnerabilidade. Até mesmo o Programa Bolsa Família, que é um programa que desde sua criação estava numa crescente quanto ao número de famílias beneficiadas, verifica-se a diminuição no quantitativo de famílias atendidas entre maio de 2019 e janeiro de 2020, cerca de 1,1 milhão de famílias foram desligadas do programa durante este período (Silva, 2020, p. 63).

Em um cenário de constante desmonte das políticas públicas e da precarização das condições de trabalho, cresce a necessidade de atuação da política de assistência social ao mesmo tempo que esta também é atacada e tem sua atuação reduzida e focalizada, enfrentando principalmente o desfinanciamento da assistência social. Silva (2020) explicita:

os ataques recentes à sua institucionalidade, o desfinanciamento contínuo, ao mesmo tempo em que já vinham sendo insulfladas as demandas sobre a política de assistência social, em função do aumento da pobreza, do desemprego, do trabalho precário e das perdas de direitos trabalhistas e da proteção social atinentes ao emprego, agudizam os problemas (Silva, 2020, p. 64).

O Estado, sob a direção de governantes contrários a universalização dos direitos sociais e priorizando a maximização da mais valia, empreendeu diversas contrarreformas nas políticas de proteção social. Durante a pandemia do Covid-19 a condição de vulnerabilidade social agravou-se sobretudo entre os sujeitos que já se encontravam em situação de vulnerabilidade e que já experienciaram as expressões da questão social próprias do sistema capitalista. O desmonte das políticas sociais também foram sentidos com mais intensidade durante o período pandêmico, em razão da conjuntura de instabilidade, desemprego e falta de recursos financeiros para os sujeitos pobres. Conforme Boschetti e Behring (2021):

Ao retardar e resistir a exercer sua responsabilidade pública e assegurar os recursos públicos e as medidas econômicas, sociais e sanitárias necessárias ao enfrentamento da pandemia e dos casos que se multiplicaram violentamente, o governo federal negacionista, ultraneoliberal e neofascista favoreceu também a multiplicação e a agudização das desigualdades estruturais (Boschetti; Behring, 2021, 76).

Frente às novas imposições em decorrência do coronavírus e as medidas de isolamento social em razão do potencial de alta letalidade do vírus, o governo aprova o chamado “orçamento de guerra” por meio da Emenda Constitucional nº106/2020. As medidas seguem a política neoliberal já em curso: grande quantidade de recursos destinados à iniciativa privada e ao empresariado visando a manutenção das relações econômicas da burguesia sob a justificativa de que a "economia não pode quebrar". Enquanto para a saúde e assistência social, áreas que estiveram na linha de frente ao atendimento da população, são destinados recursos insuficientes diante da situação de calamidade pública (Boschetti; Behring, 2021, p. 77).

Ao mesmo tempo que o Estado aprovava medidas benéficas ao capital, para a população restou a criação do “auxílio emergencial” que inicialmente teria o valor ínfimo de

R\$ 200,00, posteriormente sendo acrescido para R\$ 600,00 pelo Congresso. Ainda nesse contexto, o governo, ao invés de instituir medidas de proteção para a população, flexibilizou as leis trabalhistas: “a suspensão dos contratos de trabalho com redução salarial e a facilidade para empregadores interromperem os contratos de trabalho” (Boschetti; Behring, 2021, p. 78).

Novamente verifica-se que a maior medida adotada pelo governo em prol da população é recorrer a transferência de renda, nesse caso, foi criado um novo programa para atuar de modo temporário visando oferecer à população de fato um “auxílio emergencial” frente às intercorrências causadas tanto pela pandemia quanto pelas medidas adotadas pelo governo que, mais uma vez, em situação de crise instituiu medidas contrarreformistas contrárias a universalização dos direitos sociais já conquistados. Como discutido anteriormente,

Os programas assistenciais de “transferência de renda” são estratégias político-econômicas importantes para garantir minimamente a sobrevivência de trabalhadores(as), de modo a garantir sua disponibilidade para a exploração; para assegurar um fluxo básico de consumo, evitando um curto-circuito na rotação do capital, e para controlar socialmente o pauperismo e os comportamentos das “classes perigosas” (Boschetti; Behring, 2021, p. 79).

Obviamente o auxílio emergencial foi, naquele momento, importante para a manutenção da vida humana para os que estavam totalmente desamparados frente às novas condições impostas pelo período pandêmico. Segundo Boschetti e Behring (2021):

[...] para quem está desprovido de todas as condições de reprodução social no capitalismo, programas que transferem recursos públicos sob a denominação de “transferência de renda”, “renda básica” ou “renda mínima” são uma questão de vida ou de morte, ainda mais em países como o Brasil, marcado pela informalidade, baixos e instáveis salários e precarização agressiva (Boschetti; Behring, 2021, p. 79).

Contudo, é necessário discutir o caráter e objetivos contidos nos programas de transferência de renda, sobretudo quando compreendidos como “medidas “emergenciais” de combate à pobreza completamente desvinculadas do conjunto dos programas e benefícios sociais já preconizados e “conquistados” no âmbito da política de assistência social” (Alves; Siqueira, 2020, p. 76). O governo opta por distanciar-se da estrutura operacional do Sistema Único de Assistência Social, abalando institucionalmente a importância desta, bem como as determinações acerca dos serviços e programas da assistência social.

Um dos principais meios de identificação dos cidadãos que iriam passar a receber o auxílio emergencial era o CadÚnico, sendo este importante mecanismo da assistência social

para identificação e mapeamento dos indivíduos e famílias em condição de vulnerabilidade social no território, além de entender quais os padrões de renda, trabalho e organização familiar desses indivíduos, apreendendo suas especificidades. Campos (2020) corrobora:

O Cadastro Único possui cinco objetivos: um de curto prazo, que busca identificar e caracterizar os segmentos socialmente mais vulneráveis da população; e quatro de longo prazo, que visam a constituição de uma rede de promoção e proteção social que articule as políticas existentes nos territórios; construção de instrumento de planejamento e implementação de políticas públicas voltadas às famílias de baixa renda; criação de indicadores que reflitam as várias dimensões de pobreza e vulnerabilidade nos diferentes territórios; e fomentar a convergência de esforços para o atendimento prioritário das famílias em situação de vulnerabilidade (MDS, 2017 *apud* Campos, 2020, p. 71).

Contudo, durante o período de requerimento do auxílio emergencial foi registrado que “o quantitativo de mais de 39,1 milhões de brasileiros que ganham até meio salário mínimo por pessoa ou até três salários mínimos de renda mensal total que estavam excluídos da base de dados do Cadastro Único” (Campos, 2020, p. 69). Os dados expostos demonstram que muitos cidadãos que se enquadram dentro dos critérios de inscrição no CadÚnico não o têm feito, impactando negativamente na identificação e caracterização das condições socioeconômicas do território, haja vista que este é um importante instrumento de articulação das políticas sociais.

De acordo com Alves e Siqueira (2020) a disparidade entre o quantitativo de pessoas que pleitearam o auxílio e aqueles que estavam cadastrados no CadÚnico pode ser explicada a partir de dois fatores: o corte de renda necessário para estar inserido no cadastro não contemplava trabalhadores informais que conseguiam alcançar 1 salário mínimo e a desatualização dos dados do CadÚnico em razão dos cortes de usuários do Programa Bolsa Família entre o período de 2019 a 2020, onde ocorreram de maneira mais acentuada.

Ainda sobre o auxílio emergencial oferecido durante o período pandêmico, destaca-se que a forma de acesso ao programa ocorria através do site oficial criado pela caixa econômica ou pelo aplicativo para celular. Ou seja, as únicas formas de requerer e acessar o benefício acontecia através da internet e aparelhos eletrônicos como celulares, criando uma nova gama de problemas que se apresentaram durante o período inicial de execução do programa.

Primeiramente, é necessário chamar a atenção para o significado e determinantes contidos em um “auxílio emergencial” que só pode ser solicitado e recebido por aqueles que possuem um aparelho celular próprio. De acordo com dados levantados pela Fundação

Getúlio Vargas, dentre os mais pobres 40% da população não possui acesso à internet e/ou aparelho celular (G1 Jornal Nacional, 2021). Vale ressaltar que durante o período inicial de implementação do auxílio, verificou-se que não era possível realizar a solicitação de mais de um auxílio emergencial por aparelho telefônico em razão do número de celular utilizado para o cadastro, ainda que com dados diferentes. A medida foi adotada sob a justificativa de evitar fraudes, posteriormente, o aplicativo da caixa passou a aceitar dois cadastros por telefone celular, sempre com CPF diferentes, objetivando um requerimento por pessoa. Outro fator que chamou a atenção foi a obrigatoriedade do CPF para realizar o cadastro no aplicativo da caixa, Caixa Tem, e conseqüentemente requerer o benefício, que exclui aqueles que estão em condição de vulnerabilidade social e sem documentos de identificação.

Essas determinações postas como critérios para acesso ao benefício acabaram por romper com a determinação do isolamento social. Os requerentes, acabaram por deslocar-se para as agências bancárias na ânsia de conseguir receber o benefício que lhes era de direito e que seria imprescindível para assegurar o mínimo de dignidade durante o período pandêmico, onde muitos perderam seus empregos e não puderam desenvolver suas atividades laborais.

Foram inúmeros problemas relatados, segundo evidencia Alves e Siqueira (2020), como falhas no aplicativo, pedido de auxílio negado, a própria ausência de acesso a internet e celular, ocasionando em aglomeração em filas de agências da Caixa Econômica, conseqüentemente expondo a população pobre e pauperizada a maior risco de contaminação com o vírus. As medidas adotadas pelo governo frente à pandemia da Covid-19 mostraram-se, mais uma vez, a favor do capital, seguindo tendências parcas e focalistas. Além de promover novo ataque à política de assistência social ao tangenciar sua atuação e criar um novo benefício de transferência de renda sem utilizar os benefícios já existentes.

O “auxílio covid” ou “covid voucher” é o auge do processo de supercapitalização e extermínio populacional. O que garantem os 600 reais? A mediação é completamente bancária e por um aplicativo na internet. Inicia-se a destruição da assistência social como política, amplia financeirização (BEHRING, 2006) inclusive das políticas sociais, intensifica-se tecnocracia e a exclusão tecnológica, criminalização do pobres com as fiscalizações e conferências das condicionalidades rigorosas, o combate às fraudes e a reatualização do clientelismo, relacionando o benefício às condições eleitorais tacitamente trocando favores (Alves; Siqueira, 2020, p. 80).

A formulação do auxílio emergencial explícita a concepção do Estado sob os direitos sociais da população pauperizada e em condição de vulnerabilidade social: cria-se um auxílio

temporário de ação pontual e nenhuma política a longo prazo para a população que perdeu seu meio de subsistência. Enquanto para o capital são destinadas benesses como concessões fiscais, flexibilização das leis trabalhistas e exploração dos trabalhadores.

Boschetti e Behring (2021) acerca de programas e benefícios de transferência de renda afirmam que:

Como direito social, programas de “renda básica universal” podem complementar ou substituir temporariamente a perda de direitos do trabalho, mas jamais terão a capacidade de reduzir desigualdades no acesso à riqueza socialmente produzida. Sua expansão expõe, na verdade, a incapacidade do capitalismo de superar suas crises (Boschetti, Behring, 2021, p. 81).

Assim, torna-se evidente que os programas de transferência de renda objetivam promover o alívio da condição de extrema pobreza sem de fato alcançar o cerne da questão social. Diante das determinações do modelo neoliberal, o Estado, intrincado pelas suas concepções adota programas e benefícios focalizados e seletivos que, como afirmam as autoras, o crescimento da procura dos programas demonstra a agudização do pauperismo e da condição de vulnerabilidade social experienciada pela população pobre. E esclarecem:

A substituição de empregos estáveis e com direitos por programas assistenciais de “transferência de renda” clientelistas revela a mais brutal forma de subsunção do trabalho ao capital: além de manter a classe trabalhadora sem trabalho a baixo custo, nos limites da sobrevivência, também age para rebaixar o valor dos salários, transfere para o Estado a quase totalidade dos custos da reprodução da força de trabalho, já que desonera o capital, e cria um ciclo de reprodução de desigualdades ainda mais perene, pois interdita o acesso de homens e mulheres a possibilidades de trabalho com direitos (Behring; Boschetti, 2021, p. 81).

Assim, os programas de transferência de renda, até mesmo o auxílio emergencial que esteve em vigor durante a pandemia, são formulados visando a reprodução do exército de reserva para criar um grande contingente de desempregados que aceitam qualquer tipo de trabalho e exercem suas atividades laborais de modo precarizado e fora das regulamentações trabalhistas. Para além disso, a grande massa de trabalhadores sem trabalho também é utilizada como mecanismo de ameaça e barganha para com o trabalhador empregado que deve aceitar quaisquer condições em prol de manter seu exercício laboral, pois caso este se negue será mandado embora e rapidamente outra pessoa irá o substituir.

A respeito dos recursos financeiros da assistência social, como discutido anteriormente, as políticas de proteção social vem sofrendo com contínuo desfinanciamento

desde o golpe de 2016, tendo sua situação agravada com a Emenda Constitucional 95 e com o governo de Jair Bolsonaro. Ainda que durante o período inicial da pandemia tenha sido registrado aumento considerável nos recursos orçamentários da assistência social que passou de R\$ 95,2 bilhões, em 2019, para R\$ 298,7 bilhões até o período de agosto de 2020, esse aumento ocorreu em razão ao auxílio emergencial, a transferência de renda, e aconteceu mediante cortes de recursos de outras políticas sociais como saúde e educação (Boschetti; Behring, 2021, p. 80).

Fica evidente que os recursos do auxílio emergencial drenam recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, especialmente dos investimentos nos serviços socioassistenciais, que tiveram agressiva redução de 38,6% entre 2012 e 2018, com a participação no FNAS caindo de 5,6%, em 2012, para 2,8%, em 2019, o que se agravará em 2020. Também vem ocorrendo perda gigantesca de recursos dos programas, projetos e ações da gestão do Suas, com redução de 15,5% entre 2012 e 2018 e diminuição de sua participação no FNAS de 0,8%, em 2013, para 0,4%, em 2018. Os dados disponíveis no Siga Brasil revelam que os recursos para o Suas (exceto BPC e RMV) em 2019 haviam sofrido redução de 2% em relação a 2018. E a proposta de Lei Orçamentária para 2020 previa somente R\$ 1,344 bilhão para o Suas (exceto BPC), o que significa uma queda de 31% em relação ao valor gasto em 2019, ou seja, trata-se de uma política de cobertor curto, que tira dos serviços e direitos para a “transferência de renda”, em proporções muito maiores do que já vinha ocorrendo (Boschetti; Behring, 2021, p. 80-81).

Desse modo, a política de assistência social é descaracterizada e retoma os traços assistencialistas, focalizados e seletivos, direcionando os programas e serviços da rede de assistência social apenas para os mais pobres dentre os pobres, afastando-se do que já havia sido preconizado pelas regulamentações da política. A pobreza, a pauperização e a perda dos direitos sociais são alguns dos traços marcantes do modelo neoliberal que maximiza o lucro sob a exploração e condição de miserabilidade dos mais pobres.

Bastou a crise sanitária fazer vir à tona, sem possibilidades de camuflagem, às mais profundas mazelas do capitalismo dependente brasileiro, expondo o contingente de trabalhadores em trabalho informal e sem garantias trabalhistas, a pobreza absoluta de pessoas que sobrevivem através das atividades mais precárias, instáveis e espoliativas, a fragilidade de rendimentos de indivíduos que sobrevivem da autoexploração intensiva e de seus familiares, glamourizados sob o mantra do empreendedorismo, terceirizados, artistas, pequenos comerciantes, vendedores ambulantes, trabalhadoras domésticas, trabalhadores de aplicativos de toda sorte e uma miríade de tantos outros que compõem o fenômeno da uberização do trabalho (Silva, 2020, p. 64).

Assim, sob discursos conservadores e meritocráticos, “o conservadorismo moral negligencia os direitos humanos e as conquistas civilizatórias no campo da cidadania

constitucional” (Boschetti; Behring, 2021, p. 73). As condições exploratórias e de desmantelamento das políticas de proteção social, dentre elas a assistência social, vem à tona de maneira mais evidenciada diante das novas condições impostas pela Covid-19 e pelas medidas adotadas pelo Estado frente ao seu desdobramento.

#### 4.2 O CARÁTER FOCALIZADO E SELETIVO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL MEDIANTE A LÓGICA NEOLIBERAL

Como anteriormente discutido, as políticas de proteção social no modelo de bem estar social introduzido pelo welfare state não foram de fato efetivadas no Brasil. Pelo contrário, verifica-se que a região da América Latina sofrendo dos resultados do processo de capitalismo dependente e periférico e sendo ainda uma região historicamente explorada, os direitos sociais não são plenamente implementados.

No Brasil, a proteção social é consolidada enquanto política pública a partir da Constituição Federal de 1988. É importante destacar que as políticas de proteção social sempre estiveram em um campo de disputas políticas, sociais e ideológicas, haja vista que no Brasil não foi experienciado o estado de bem estar social, as políticas de proteção social chegam em formatos parcos e muitas vezes assistencialistas em modelos conservadores. A conquista dos direitos sociais se deu através de lutas e reivindicações dos movimentos sociais e de trabalhadores que buscavam melhores condições de vida e trabalho.

De acordo com Degenszajn, Couto e Yazbek (2012):

O debate sobre as políticas sociais brasileiras demonstra que historicamente estas políticas se caracterizaram por sua pouca efetividade social e por sua subordinação a interesses econômicos. Seu escopo foi desenhado em uma perspectiva residual, sem o comprometimento em enfrentar a desigualdade social que caracteriza a sociedade brasileira (2012, p. 453-460)

Assim, considerando o contexto imposto pelo modelo neoliberal, é possível afirmar que as políticas de proteção social além de não serem plenamente efetivadas, ainda sofreram com os desmontes e ataques provenientes do capital com medidas como: a diminuição do investimento financeiro para a realização das políticas e a desarticulação das redes prestadoras de serviços sociais ocasionando o retorno do caráter filantrópico e de benemerência das

políticas sociais, como se estas fossem uma benesse ofertada pelo Estado e não direito constitucional do cidadão. Conforme afirmam Diehl e Mendes (2020):

A tendência percebida em grande parte dos Estados latino-americanos acaba promovendo a redução de direitos, garantias e limitações das possibilidades preventivas e redistributivas das políticas sociais. Conseqüentemente, implementa-se, de modo mais feroz, o trinômio do neoliberalismo: privatização dos serviços públicos, focalização das demandas e descentralização (sendo o último aspecto atrelado à desconcentração e à desresponsabilização) (2020, p. 287-288).

Segundo Behring (2016) nos países da América Latina, como o Brasil, onde nunca houve pleno emprego e tampouco a consolidação do estado de bem estar social, as políticas sociais assumem uma tendência de redistribuição horizontal entre a própria classe trabalhadora. Isso significa dizer que os recursos a serem distribuídos em forma de políticas sociais, sobretudo as políticas de transferência de renda, não incidem sob o capital, pelo contrário, os recursos são retirados a partir da mais valia produzida pelo próprio trabalhador.

Isto posto, torna-se evidente a partir das condicionalidades para acesso aos programas e benefícios, bem como os valores oferecidos, que estes “não conseguem incidir efetiva e permanentemente sobre a desigualdade persistente, operando mais como políticas compensatórias, focalizadas, e de legitimação de projetos dos governos, bem como de produção de coesão social e controle sobre “os de baixo”” (Behring, 2016, p. 18).

Ainda assim, cabe salientar que as políticas de transferência de renda apresentam importantes e positivos impactos na vida dos sujeitos pauperizados, tendo em consideração que o direito à renda constitui-se como um importante direito social, mesmo que em valores irrisórios como de alguns programas do governo federal. Logo, deve-se defender os programas de transferência de renda partindo da compreensão de seu papel social na manutenção da dignidade de vida da população pauperizada, defendendo inclusive e principalmente o aumento dos valores distribuídos e a ampliação de sua cobertura (Behring, 2016, p. 18).

Conforme Yazbek (2016) o caráter cada vez mais focalizado e seletivo das políticas de assistência social tem relação direta com as transformações econômicas, sociais e políticas impostas pelo modelo neoliberal. Ressalta-se que o neoliberalismo parte da crença do individualismo e da meritocracia, opondo-se às políticas sociais e a intervenção direta do Estado por acreditar que a pobreza é um mal necessário e que advém das competências pessoais do sujeito, não levando em consideração os grupos sociais historicamente excluídos e

expropriados, “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 *apud* Yazbek, 2016, p. 8) em um processo de negação as explorações e contradições no mundo do trabalho. Assim, é observada:

[...] 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 *apud* Yazbek, 2016, p. 6).

Dessa maneira, sob as imposições neoliberais ocorrem diversas contrarreformas no campo das políticas de seguridade social, sobretudo na assistência social. Reformas essas que são apresentadas pelo capital como imprescindíveis para o funcionamento das contas públicas mas que na realidade são contraditórias do ponto de vista da consolidação das políticas sociais. Isto em razão do caráter conservador e monetarista que sobrepõem-se a proteção social, o Estado, defendendo os interesses do capital, realiza reformas que orientadas pelo modelo neoliberal “são, na verdade, contrarreformas, uma vez que estão direcionadas a proteger e a ampliar o mercado” (Diehl; Mendes, 2020, p. 289).

De acordo com Diehl e Mendes (2020) a dívida pública é um dos principais elementos utilizados para a manutenção da condição de subordinação dos países de capitalismo periférico, auxiliando no processo de implementação de contrarreformas que atacam as políticas de proteção social ao mesmo tempo que favorecem o capital e a acumulação de riquezas. O discurso acerca da dívida pública é amplamente utilizado como justificativa para o corte de gastos com a seguridade social, como se esta fosse responsável pela "ausência de caixa" do Estado, em uma evidente tentativa de responsabilizar a população pauperizada.

A ideia de déficit das contas públicas, [...] é artilosa e se apresenta como uma estratégia do bloco hegemônico em favorecer os interesses do capital. Desse modo, a dívida externa, controlada pelas classes dominantes, ocasiona a fragilização das políticas sociais na América Latina, e o projeto neoliberal em execução possibilita a subordinação dos Estados periféricos ao cumprimento do regimento dos organismos multilaterais (Silva; Schmidt, 2016 *apud* Diehl; Mendes, 2020, p. 290).

Assim, um dos discursos e argumentos utilizados para os cortes e congelamentos no orçamento das políticas de seguridade social, logo também impactando a assistência social, é a afirmação de que as políticas de proteção social são muito custosas financeiramente e que o Estado, responsável pela captação e distribuição dos recursos, não tem condições de manter as políticas em seu funcionamento pleno, como instituído na Constituição Federal de 1988 e demais leis e regulamentações que se seguiram acerca do tripé da seguridade social. No entanto, segundo Salvador (2017, p. 442), o que ocorre é a apropriação indevida do Orçamento da Seguridade Social que é realocado para as políticas econômicas e estímulo ao empresariado, resultando no desfinanciamento e conseqüente desmonte da proteção social.

Conforme Degenszajn, Couto e Yazbek (2012, p. 453-460) a assistência social sempre foi um campo de disputas e tensões levando em consideração o movimento e embate travado por profissionais, como os assistentes sociais, para que a concepção de assistência social fosse atualizada e desvinculada do conservadorismo e do caráter clientelista que permeia a política. É preciso levar em consideração a historicidade da assistência social que tradicionalmente foi operacionalizada pelas entidades privadas e de caráter filantrópico, impactando diretamente nos entraves que surgiram durante o processo de implementação da assistência social enquanto política pública sendo dever do Estado o asseguramento e sua materialização no campo dos direitos sociais.

Embora tenha encontrado, e encontre até hoje, dificuldades quanto sua efetivação como política pública, é imprescindível destacar que a inserção da assistência social na seguridade social representa um grande avanço acerca de sua concepção, “traz para essa política uma nova visibilidade, uma nova inserção, trazendo-a para o campo da proteção social. Assim, a Assistência Social articulada a outras políticas no campo social, volta-se à garantia de direitos e de condições dignas de vida para a população brasileira” (Yazbek, 2004, p. 23).

Além disso, representa também o reconhecimento do Estado quanto a importância dessa política e de seus serviços, bem como das reivindicações e demandas apresentadas pela população usuária. Além de caracterizar-se como espaço de protagonismo social para os sujeitos em maior condição de vulnerabilidade social, haja vista que constitucionalmente é posto a participação social como elemento fundante da política (Yazbek, 2004, p. 24).

O processo de implementação da assistência social enquanto política pública efetivadora de direitos enfrentou e enfrenta até os dias atuais diversos entraves em razão de

seu passado clientelista e de socorro emergencial. A assistência social é uma política que busca assegurar os mínimos sociais a todos os cidadãos “mínimos entendidos aqui não como mínimos que nivelem por baixo, mas como um patamar de qualidade de vida e dignidade de vida abaixo do qual nenhum cidadão brasileiro deveria estar colocado” (Yazbek, 2004, p. 25).

Sendo assim, a assistência social, como é posto nas leis, políticas e norma operacional que regulamentam a execução da política e seus serviços atuam no sentido de universalização dos direitos sociais, direito à renda, à alimentação, moradia digna, a serviços e bens negados à população marginalizada. É uma política não contributiva voltada para a proteção social dos sujeitos historicamente excluídos e que em razão da ordem de exploração social e econômica impostas pelo sistema capitalista, se encontram em situação de vulnerabilidade social.

No Brasil, como anteriormente abordado, as políticas de proteção social são desenvolvidas de maneira parca e fragilizada, sendo observado a existência de brechas em sua própria formulação para que o Estado adote medidas de desmantelamento destas, como apontado por Souza Filho (2016) acerca da retirada de recursos do Orçamento da Seguridade Social.

[...] efetiva-se uma tendência de produção, nos países dependentes, de políticas tributárias regressivas, mesmo em condições de baixa capacidade de tributação sobre o trabalho devido à superexploração. Assim, os recursos que poderiam ser disputados para o desenvolvimento de políticas sociais são reduzidos estruturalmente. Tal fato nos parece determinante, do ponto de vista objetivo, para compreendermos a conformação das políticas sociais dos países dependentes, que não se desenvolveram enquanto políticas universalistas, públicas e gratuitas de responsabilidade do Estado e de direito de cidadania (Souza Filho, 2016, p. 194-195).

Os processos de fragmentação da política de assistência social foram notoriamente agravados durante as crises econômicas, crises essas que são cíclicas e características do sistema capitalista que não comporta o próprio modelo de exploração e as contradições inerentes ao sistema. Assim, quando o empresariado não está lucrando tanto quanto o esperado ou em situações de dívidas públicas, é observado que historicamente o primeiro âmbito a ser atacado pelas contrarreformas é o da proteção social.

No contexto neoliberal de desmantelamento da assistência social esta “[...] foi transformada total ou parcialmente em políticas focalizadas contra a pobreza, principalmente nos países da periferia do capitalismo” (Lavinias, 2014, p. 3 *apud* Yazbek, 2016, p. 7). Assim,

são criados os programas de transferência de renda que atualmente representam o maior e mais expressivo gasto da assistência social.

Os programas e benefícios de transferência de renda, como é o caso do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada, atuam em situações de extrema pobreza. São dispostas condicionalidades e critérios para acesso aos programas e, quando verificado as condicionalidades de acesso, é possível afirmar que cada vez mais é amplificada a concepção de que a assistência social “é, por excelência, algum tipo de ação voltada para os excluídos (os pobres) e, por definição, focalizada” (Vianna, 2008, não paginado *apud* Degenszajn, Couto e Yazbek, 2012, p. 453-460). Nesse sentido, os programas de transferência de renda são desenvolvidos visando impulsionar a capacidade de consumo dos pobres, contribuindo para a reprodução do ciclo do capital.

Focalizados nos mais pobres, tais programas e ações são parte integrante de medidas anticíclicas que permitiram a recuperação parcial do papel do Estado típico da era monopolista (BRAZ, 2007), o de funcionar como um garantidor das condições externas da produção e acumulação do capital (NETTO; BRAZ, 2006), o que acabou por restaurar o neoliberalismo no país (Rodrigues, 2016, p. 39).

Conforme elucida Rodrigues (2016, p. 41) “os ganhos sociais para os mais pobres promovidos no Brasil, por mais inovadores e importantes que tenham sido, não confrontaram os interesses do capital de dominância financeira”. Pelo contrário, as políticas de assistência social são utilizadas pelo Estado neoliberal enquanto instrumento de pacificação da população subalternizada. O Estado passa a adotar políticas focalizadas e seletivas que visam o alívio momentâneo da agudização das expressões da questão social mas que não alcançam o cerne da questão, tampouco mexem com a ordem econômica e societária do capital.

Ora, é indubitável que este propósito maior insta a categoria a refletir sobre o significado do robustecimento que a assistência social experimentou desde 2003 na dinâmica das lutas de classes; avaliar se o Estado, ao se desresponsabilizar de enfrentar a desigualdade, mercantilizando serviços para os que podem pagar e investindo numa política voltada para a pobreza, a assistência social, promoveria a elevação da organização e a consciência de classe da massa de trabalhadores ou, ao contrário, seu apassivamento (Rodrigues, 2016, p. 42-43).

Dessa forma, ainda que os programas de transferência de renda atuem de modo a distribuir renda, esse processo ocorre de maneira a não reduzir os ganhos do capital, mantendo intacta a dinâmica de acumulação haja vista os valores insuficientes e a focalização

da política que cada vez mais impõe condicionantes, selecionando os mais pobres dentre os pobres para serem os beneficiários dos programas sociais.

[...] integrados à dinâmica de acumulação capitalista financeirizada, ainda que tenham possibilitado alguma distribuição de renda, mantiveram intocada a estrutura tributária regressiva brasileira, melhoraram as condições de vida dos miseráveis de forma individualizada, estimulando um consumismo alienante, à custa da desresponsabilização do investimento do Estado em serviços sociais públicos e universais (Rodrigues, 2016, p. 41).

O processo de focalização e seletividade da política de assistência social no contexto neoliberal se dá, também, em razão do reaparecimento do conservadorismo que na verdade nunca deixou a sociedade brasileira, apenas esteve parcialmente adormecido frente ao processo de atualização e modernização das concepções acerca das políticas de proteção social. Dentro da perspectiva neoliberal o trabalho é supervalorizado, intrincado a concepção de que o "trabalho dignifica o homem", dessa forma, os sujeitos que não exercem atividade laboral são tidos como párias sociais, pessoas que não procuram se desenvolver e ter conquistas individuais, seguindo a lógica da meritocracia. De acordo com Couto (2015):

[...] apresenta-se aí o primeiro argumento para que o pensamento conservador invada e ganhe destaque no campo da política de assistência social. O preconceito em relação à "dependência" que o benefício assistencial cria no cidadão que a ele precisa recorrer vem acompanhado não raro da ideia associada a vagabundagem, displicência e falta de empenho. Retomam-se aqui as antigas formas de julgar os sujeitos que por suas condições não conseguem sobreviver, atomizando-os e descolando do coletivo e da análise das condições da sociedade capitalista (Couto, 2015, p. 669).

Dessa maneira, é criada e propagada a narrativa de que os sujeitos que não estão inseridos no mundo do trabalho têm a pobreza como escolha e que estes optam por serem sustentados por meio de programas sociais da assistência social, como por exemplo o Programa Bolsa Família. Esse discurso por si só caracteriza-se como uma falácia, considerando que os valores oferecidos pelo programa são irrisórios frente às despesas gerais de uma família quando se fala em viver com o mínimo de dignidade social. Entretanto, este é um dos argumentos utilizados pelo neoliberalismo e pelos conservadores para promoverem ataques às políticas sociais de assistência social.

O argumento da assistência social como política de manutenção da "vagabundagem" também se espalha para os serviços ofertados pela assistência social. Historicamente a

população pobre e pauperizada sempre foi mantida às margens da sociedade, é necessário destacar que grande parte deste grupo é composto por pessoas negras, ou seja, sujeitos que têm sua existência duplamente criminalizada, por sua cor e condição social. Assim, os serviços voltados para o acolhimento das pessoas em condição de vulnerabilidade social é constantemente hostilizado, retornando o pensamento conservador e meritocrático de que aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade estão nela por consequência de suas próprias ações e inaptidão pessoal de prosperar, sem levar em consideração a condição social e econômica do sujeito, as razões e intempéries que o levaram até esta situação.

Além disso, Couto (2015) destaca a responsabilização da família através do princípio da matricialidade sociofamiliar instituído pelo Sistema Único de Assistência Social como mecanismo de individualização e responsabilização pessoal do sujeito e da sua família, ao moralizar as questões de quem precisa acessar a rede de serviços da assistência social. Salienta-se que a família desempenha um papel importante de identificação e vínculo afetivo do sujeito com a comunidade, contudo

[...] a indicação da família como protagonista do trabalho e a importância do território para se pensar o trabalho socioassistencial apontam para movimentos de rompimento com a forma tradicional de constituir-se o trabalho assistencial, essas definições programáticas têm protagonizado um retorno a formas moralistas de atender às demandas da população (Couto, 2015, p. 671).

Couto (2015) destaca que em um contexto de Estado neoliberal existe na política de assistência social a tendência a “focalizar precisamente naqueles enquadrados mais necessitados, na justificativa da qualidade do gasto público, abrindo mão do debate tão caro à proteção social que é a constituição do direito social universal” (Couto, 2015, p. 674). Assim, considerando os recursos insuficientes destinados à assistência social e da apropriação do Orçamento da Seguridade Social, a política torna-se gerencial de modo que deve-se aplicar os recursos, insuficientes, da maneira mais eficiente possível.

Desloca-se do debate a luta por investimentos e acesso à riqueza socialmente produzida. Incorpora-se a ideia de a política de assistência social ter apenas um papel residual, compensatório e dirigido somente a uma parcela da população incapaz de se sustentar por si própria (Couto, 2015, p. 673).

No contexto neoliberal, a política de assistência social está sendo cada vez mais descaracterizada em relação ao que foi determinado na Constituição Federal de 1988, Lei

Orgânica da Assistência Social, Política Nacional de Assistência Social e Sistema Único de Assistência Social. Tem sido aplicada a lógica econômica acima da própria política, como se esta não tratasse de sujeitos em constante movimento, com suas especificidades e características pessoais.

Uma das análises recorrentes tem sido apontar o caráter conservador com que o trabalho tem sido executado nos diversos espaços, serviços e programas existentes, demonstrando que “na captura da subjetividade de suas vidas e das vidas dos sujeitos usuários, que opera, não somente, no obscurantismo de sua condição de classe, como coadjuva a reprodução de sua própria subalternização” (Carraro, 2014, p. 127). Assim, essa análise justifica a cobrança do cumprimento das condicionalidades para acesso a programas de transferência de renda, encontra eco nas reuniões de Paif que trabalham regras de convivência, descoladas da realidade das famílias, ignoram a forma de vida e resistência da população e supervalorizam as indicações homogêneas e comportamentais para enfrentamento das expressões da questão social (Couto, 2015, p. 675).

Deste modo, “Instituem-se padrões de famílias, de respostas, e exige-se da população o enquadramento nas regras institucionais, encobrindo-se a realidade e negando-se à população usuária o direito a reconhecer-se como sujeito de direitos” (Couto, 2015, p. 675). A política, sob as determinações do Estado no contexto neoliberal e de corte de recursos públicos com a seguridade social, assume um modelo conservador e automático, impondo condicionalidades universais para o acesso dos serviços socioassistenciais sem levar em consideração as individualidades comunitárias dos sujeitos a serem atendidos nesses serviços e que requerem os benefícios da assistência social.

Ademais, os cortes e apropriações do orçamento da seguridade social impactam diretamente no funcionamento da política de assistência social, bem como o uso que é feito dos recursos destinados à política, considerando que a maior parte dos recursos financeiros da assistência social são designados para o pagamento do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada. Ainda que esses benefícios sejam importantes mecanismos para a manutenção das necessidades básicas dos usuários em condição de vulnerabilidade, estes não proporcionam condições de superação da desigualdade social, pobreza, exclusão social e pauperização experienciada pelos grupos mais vulneráveis. Assim, quanto ao processo de tomada dos recursos da assistência social,

[...] somente a sua reversão poderá afirmar de fato a condição da assistência social como direito social, uma vez que o ajuste fiscal limita estruturalmente não somente o investimento nas demais políticas da seguridade social, impede também a construção

de uma rede socioassistencial efetivamente pública, com serviços e bens a cargo do Estado, como apregoa o SUAS (Rodrigues, 2016, p. 42).

A proteção social sob o Estado neoliberal apresenta caráter seletivo e focalizado, indo no sentido contrário ao princípio de universalização determinado na formulação da política. Assim, é possível afirmar que a assistência social ainda não rompeu totalmente com os traços conservadores e clientelistas de outrora, sob os ditames do neoliberalismo a política ainda apresenta atuação parca e focalizada em situações emergenciais de vulnerabilidade. Além disso, como já abordado anteriormente, a atuação da política tem grande foco nos benefícios de transferência de renda que não propiciam a superação da pobreza. A assistência social ainda possui traços do caráter de favor e tutela e luta por sua efetivação como direito social.

#### 4.3 DESAFIOS À GARANTIA DO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL

Como discutido anteriormente, a política de assistência social enfrenta diversos desafios a sua implementação, desde o rompimento com o clientelismo e o "primeiro damismo" presentes na assistência social antes de sua efetivação enquanto política pública, quanto o rompimento com o conservadorismo e a errônea concepção de que aqueles que necessitam da assistência social são sujeitos acomodados que querem viver de benefícios do Estado. Essa afirmação, ainda que completamente equivocada haja vista que os valores dos benefícios são insuficientes para que o sujeito tenha como meio de sustento apenas o benefício, ganha força com o crescimento do neoliberalismo enquanto modelo societário.

O percurso de desenvolvimento da assistência antes de sua inserção na Seguridade Social, sempre esteve explicitamente vinculado a condicionantes impositivos do mundo do trabalho. Somava-se a essa conjuntura "o postulado liberal do mérito e da dignidade ligados ao trabalho" que, segundo Boschetti (2008), legitimava "a máxima segundo a qual a assistência social estimulava o ócio e o desperdício, a aceitação da miséria como um fenômeno natural e a ideia de que a assistência social devia ser um simples paliativo" (p. 8) (Piedade, 2019, p. 4).

A assistência social caracteriza-se enquanto campo de disputas enfrentando dificuldades para a sua efetivação enquanto política social universal, sendo o princípio da universalidade, para a assistência social, destinado a aqueles que necessitam da política. Assim, a política de assistência social apresenta-se de modo fragmentado, muitas vezes assumindo tendências a favor do capital. De acordo com Boschetti (2015):

[...] a assistência social, no contexto específico do Estado social capitalista ampliado, participou ativamente no processo de reprodução ampliada da força de trabalho na condição de política subsidiária nos regimes de proteção social, atuando para universalizar, ou processar a universalização ao acesso a bens e serviços, cuja primazia era o direito ao trabalho (Boschetti, 2015, p. 2).

As políticas de ativação, como os benefícios de transferência de renda, dentro do Estado capitalista, possuem uma relação direta com o ciclo de desestruturação e redução dos direitos trabalhistas que ocorrem em decorrência da ofensiva do capital em busca de lucros cada vez maiores. Sob o Estado neoliberal ganha força a retórica de que o trabalhador deve aceitar quaisquer condições de trabalho em prol de manter o emprego, mesmo que à custa dos direitos trabalhistas.

Segundo Boschetti (2015, p. 4), “as políticas de ativação de trabalho seguem esta lógica: incitar o trabalhador a aceitar qualquer tipo de trabalho”, este fenômeno se dá de variadas formas, mas acredito que a principal delas seja o fato de que na maioria das vezes os valores dos benefícios socioassistenciais são irrisórios e muito abaixo do valor do salário mínimo, compelindo o trabalhador a aceitar quaisquer condições de trabalho para não ter que recorrer a assistência social.

As políticas de ativação para o trabalho instauram o que Boschetti (2003) chamou de paradoxo da dialética de atração e rejeição entre trabalho e assistência social. As políticas de ativação, mediadas pela assistência social, reforçam a primazia do trabalho a qualquer custo, sem direitos e estabelecem uma relação mais direta e condicional entre assistência e trabalho. Contraditoriamente, estimulam o trabalho precário e o aumento da assistência social, ao mesmo tempo em que fortalecem a velha dicotomia, segundo a qual os “pobres aptos ao trabalho” devem se submeter a qualquer tipo de atividade laboral para ter o direito de receber um benefício monetário assistencial (Boschetti, 2015, p. 5).

A assistência social assume, dentro do Estado burguês, tendências a favor do capital, posicionando-se de modo contrário à ampliação ao acesso aos serviços e benefícios da assistência social. Além disso, como explicitado por Boschetti (2015), a assistência social é utilizada como mecanismo pressionador levando os trabalhadores a aceitarem condições precárias de trabalho. E, para os que não estão inseridos no mundo do trabalho, como disposto anteriormente, a assistência social adota benefícios de transferência de renda que conforme Boschetti (2015) elucidada:

Assim, a assistência social, no contexto da crise do capital e de redução do Estado social participa ainda mais ativamente do processo de reprodução ampliada da força de trabalho, não mais na condição de política subsidiária nos regimes de proteção social, mas na condição de política central de garantia de renda mínima necessária ao consumo e à reprodução da força de trabalho (Boschetti, 2015, p. 5).

Dessa forma, os benefícios de transferência de renda são utilizados pelo capital muito mais como um artifício de manutenção a baixo custo do exército de reserva do que visando a garantia do acesso à renda e consolidação dos direitos sociais. Ainda de acordo com Boschetti (2015, p. 5-6) “Ao invés de processar ou provocar a universalização do acesso a bens e serviços públicos, se avoluma na prestação de benefícios assistenciais ínfimos enquanto se reduzem os investimentos nas demais políticas sociais”, transformando as políticas da assistência social em políticas focalizadas e seletivas que pouco impactam na transformação real da condição de pauperismo experienciada pelos sujeitos em condição de vulnerabilidade.

Nessa perspectiva, Chaves (2018) esclarece que a proteção social no Estado capitalista neoliberal é vista como ações e serviços a serem mercantilizados. A proteção social é considerada como uma mercadoria a ser ofertada por meio de uma rede de serviços que detém o seu orçamento através do qual deve-se atingir objetivos definidos previamente, sendo aplicado o raciocínio mercadológico onde a proteção social deve encaixar-se na lógica de efetividade, eficácia e eficiência próprias do sistema capitalista.

A proteção social nessa perspectiva é considerada uma mercadoria, por meio da qual é acionada uma rede de serviços e uma destinação orçamentária para seu cumprimento que provém de fundo público. Como mercadoria a ser vendida através dos serviços, o fundo público se torna objeto de apropriação pelo mercado, potencializando a concentração de renda, a massificação da miséria, a negociação dos serviços básicos e a perda dos direitos de cidadania, conquistados com tanta luta, dificuldade e esforço de gerações e gerações (Chaves, 2018, p. 2-3).

Cabe destacar que no contexto do modelo neoliberal, a proteção social consolidou-se enquanto política pública de modo diferente em comparação aos países de capitalismo central. No Brasil, a proteção social é instituída como política social de asseguramento aos direitos sociais no contexto mundial de esgotamento do Estado de bem estar social, e crescimento do modelo neoliberal. Assim, ainda que as políticas de proteção social tenham sido consolidadas enquanto políticas públicas e, portanto, responsabilidade do poder público, a consolidação da política aconteceu de modo distinto ao que foi instituído nas legislações que regulamentam a atuação das políticas de proteção social. De acordo com Boschetti (2015),

[...] a assistência social brasileira vive uma contradição que parece ser insolúvel: constituir-se minimamente como política pública, direito social e dever estatal exatamente no momento em que é chamada e capturada insidiosamente pelo capital para atuar fortemente no processo de expropriação social e acumulação do capital (Boschetti, 2015, p. 6).

Chaves (2018) caracteriza como se deu o processo de consolidação das políticas de proteção social no Estado neoliberal, explicitando que a consolidação da proteção social enquanto responsabilidade do Estado ocorreu em meio ao processo de desestruturação da política pública que nem havia sido propriamente construída em prol das políticas econômicas e voltadas para os interesses do empresariado. Assim, conforme dispõe Chaves (2018):

[...] essas conquistas advindas das lutas sociais antes de se consolidarem na prática governamental e societária foram paulatinamente sendo minadas, desconfiguradas e destruídas. Inicialmente pela redução da função de proteção social como determinação do neoliberalismo, conduzindo o Estado a se desresponsabilizar pela política, ao tempo em que subsidia e incentiva a criação de organizações sociais com o objetivo de atender as demandas decorrentes da crescente desigualdade social gerada no capitalismo, resultante da crise do capital. Nesse sentido há um descompasso entre a concepção e a implementação das políticas, trazendo implicações éticas, políticas e sociais (Chaves, 2018, p. 2).

Portanto, ainda que a assistência social possua marcos regulatórios através da Constituição Federal de 1988, Lei Orgânica da Seguridade Social, Lei Orgânica da Assistência Social, Polícia Nacional de Assistência Social e Sistema Único de Assistência Social, a assistência social possui uma trajetória de desmontes e fragmentação de sua política que se tornam evidentes no financiamento da política e a que destina-se a maior parte de seus recursos, os serviços ofertados pela rede socioassistencial e a utilização, ainda em voga, de ONGs no atendimento à população. Tal prática resulta, novamente, na transferência de responsabilização do âmbito público para o âmbito privado, além de impactar diretamente na lógica aplicada aos serviços socioassistenciais que ao serem geridos por entidades privadas passam a atender aos interesses daqueles que lucram com esses serviços e não os interesses da população a quem destina-se os serviços. Como consequência cresce as ações emergenciais e assistencialistas que não estão condizentes com a assistência social em condição de política pública (Chaves, 2018). Assim, a assistência social enquanto política pública

[...] transforma-se em letra morta quando se trata apenas de um dever ser distante do que é realizado. Além do mais, trata-se de política fragilizada quer seja pela natureza de sua ação e pelo seu público-alvo, quer seja pelos desafios que envolvem a proteção social, na sociedade capitalista. Não bastassem essas dificuldades de

natureza constitutiva, atalhos ao empecilho de execução da lei são criados e transformados em barreiras intransponíveis no aspecto institucional como a mudança da legislação para isentar o Estado de cumprir o que preconiza a lei vigente (Chaves, 2018, p. 10).

De acordo com Miotto e Nogueira (2013) a relação entre serviço social e política social aprofundou-se a partir da instituição do Estado democrático após anos de ditadura militar, e o período de implementação de políticas sociais juntamente com o processo de reconceitualização dos assistentes sociais que passavam a compreender a profissão numa nova dimensão técnico-operativa e teórica a partir da aproximação dos profissionais com os movimentos sociais e a compreensão de que o assistente social é parte da cadeia produtiva do sistema capitalista, estando inserido nela como qualquer outro trabalhador ao mesmo tempo que deve atuar enquanto profissional sob suas determinações.

O serviço social enquanto categoria profissional atua “na transversalidade das múltiplas expressões da questão social, na defesa dos direitos sociais e humanos e das políticas públicas que os materializam” (Iamamoto, 2004, p. 11 *apud* Miotto; Nogueira, 2013, p. 62). Seguindo o Projeto Ético-Político da profissão que estabelece “posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegura a universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e às políticas sociais, bem como sua gestão democrática”, e também “compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional” (CFESS, 1993 *apud* Miotto; Nogueira, 2013, p. 62).

É destacado por Miotto e Nogueira (2013) que a intervenção profissional do assistente social durante o período pós ditadura militar é voltada para a implementação das políticas nacionais que estavam sendo criadas, durante certo período parecia que a profissão estava andando em conformidade com o Estado. Porém, seguindo o projeto Ético-Político Profissional o Serviço Social continua desenvolvendo seu caráter crítico, compreendendo que as expressões da questão social são frutos do sistema capitalista.

Segundo Iamamoto e Carvalho (1995), a questão social pode ser compreendida como:

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 proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e da repressão. (Iamamoto; Carvalho, 1995, p. 77 *apud* Santos, 2012, p. 25)

E, Santos (2012, p.25) elucida “não se está designando como questão social a desigualdade e a pobreza indistintamente e sim aquelas que tem sua existência fundada pelo modo de produção capitalista”. Portanto, a questão social produzida sob o capitalismo é resultante no modo como são estabelecidas as relações sociais de produção e exploração do trabalho que garantem o processo de acumulação de riquezas a partir da apropriação privada do que é socialmente produzido pelo trabalhador.

Por sua vez, seguindo a crise cíclica do capital e o crescimento do modelo neoliberal, o Estado cada vez mais atua na redução da universalização das políticas de proteção social, substituindo na prática o conceito de universalização pela focalização dos sujeitos em extrema vulnerabilidade. Esse movimento de redução dos direitos sociais é contrário ao que foi definido pela Constituição Federal de 1988, a lógica de mercantilização das políticas sociais também é distante ao compromisso profissional do assistente social. Assim, cresce a divergência entre o que foi definido acerca da proteção social na Constituição Federal de 1988, como são operacionalizadas as políticas de proteção social e os valores profissionais do assistente social (Miotto; Nogueira, 2013, p. 65).

A consequência para a intervenção profissional, em decorrência das formas de operacionalização das políticas sociais, logo se fez evidente. Os novos modelos institucionalizados nacionalmente e bastante rígidos, no que diz respeito ao controle da implantação das políticas sociais, inexistentes anteriormente, reduzem a autonomia relativa do assistente social. Sua ação prende-se aos trâmites burocráticos no desenvolvimento dos programas e na exigência constante da quantificação de resultados. A relativa independência profissional, decorrente de sua leitura do real e da implementação de ações vinculadas aos valores éticos da profissão, estreita-se pela impossibilidade de programar a ação, subsumida pelo controle gerencial, favorecido pela informatização das etapas de implementação e avaliação das políticas sociais setoriais. A funcionalidade da intervenção profissional no campo das políticas sociais altera e condiciona seu conteúdo de acordo com as possibilidades de um determinado momento histórico (Miotto; Nogueira, 2013, p. 65).

De acordo com Piedade (2019), na conjuntura do Estado sob as determinações neoliberais, a assistência social é relegada a uma política de ativação para o trabalho precarizado, retomando a lógica da meritocracia e da responsabilização do sujeito em prover os mínimos sociais para si. Desse modo, a aplicabilidade da política de assistência se distancia do que foi preconizado na Constituição Federal de 1988, negando a universalização da política para aqueles que dela necessitam.

Mesmo com o reconhecimento da assistência social como política pública e, portanto, dever do Estado, é observado que esta ainda carrega os traços de benemerência e clientelismo,

“no meio político é evidente as tentativas ou de vincular o acesso dos demandantes da política ao aceite de qualquer trabalho e a obrigatoriedade de participação em cursos de qualificação, (punindo-se com a exclusão qualquer negativa de oferta de emprego) [...]” (Piedade, 2019, p. 2). Ainda impera a concepção de que a política de assistência social é uma “ajuda” aos mais pobres que devem utilizar os serviços socioassistenciais durante um breve período de tempo enquanto não conseguem prover seus próprios meios de subsistência. Essa errônea concepção acerca da política de assistência social corrobora com o discurso neoliberal de que o pobre deve aceitar qualquer trabalho, em sua maioria precarizado, apenas para não “depender” do Estado.

Isto posto, conforme Boschetti (2016 *apud* Piedade, 2019, p. 5),

o reconhecimento da assistência social como direito no âmbito do Estado Social capitalista não foi capaz de superar a inerente tensão entre assistência social e trabalho – embora possa tê-la diluído em alguns contextos e condições específicas – porque se trata de uma tensão insolúvel na sociedade capitalista determinada pela exploração do trabalho como condição para a extração de mais-valia (Boschetti, 2016, p. 76 *apud* Piedade, 2019, p. 5).

Os desafios para a garantia do funcionamento da política de assistência social perpassa todo o seu ciclo histórico desde a sua concepção enquanto política pública e implementação no Estado neoliberal. Como discutido anteriormente, a assistência social enfrenta contínuo desfinanciamento a partir da apropriação do fundo público destinado para a assistência social, isto por si só demonstra o caráter frágil com que a política é tratada pelo Estado, “visto que o fundo público é um alvo certo de confisco para investimento e especulação financeira” (Chaves, 2018, p. 3).

Além de ataques da ofensiva capitalista visando à apropriação do fundo público e a colonização até das demandas da proteção social, paradoxalmente avessas ao lucro, mas criativamente absorvida para transformar em consumo e em consumidores até mesmo aqueles que são público-alvo das políticas sociais (Chaves, 2018, p. 5).

Assim, desde a instituição da proteção social enquanto política pública são dispostos ataques visando descaracterizar a seguridade social. A tentativa de refilantropização da assistência social demonstra as investidas do capital contra a concepção da assistência social enquanto política pública e, portanto, dever do Estado. Com o acirramento do Estado neoliberal, cresce o discurso de que a assistência social é destinada para aqueles que não

conseguem por meios próprios prover os mínimos sociais, como se necessitar de políticas públicas que são direitos dos cidadãos fosse um demérito.

Além disso, a falácia acerca da meritocracia cresce cada vez mais sob a disseminação da extrema direita que utiliza como artifício um discurso enganoso, afirmando que a condição socioeconômica depende do “esforço” individual de cada sujeito. Por conseguinte, é disseminado que aqueles que necessitam dos serviços e benefícios da assistência social são sujeitos que não tiveram a capacidade de prover seus próprios meios de subsistência.

O discurso neoliberal não leva em consideração as condições de exploração intrínsecas na sociedade brasileira dada a sua historicidade. Não leva em consideração que existem grupos sociais que são historicamente excluídos, expropriados e marginalizados, tornando impossível, dentro da sociedade capitalista, que os sujeitos consigam “vencer” por mérito próprio, quando as condições de vida são imensamente desiguais. Assim, a relação entre a proteção social, o Estado e o capital demonstra ser uma relação contraditória de interesses, encontros e desencontros, ao mesmo tempo que o capitalismo renega e procura ao máximo descaracterizar a política de assistência social, este ainda precisa dela para a reprodução do processo de exploração e acumulação de riquezas. Portanto, conforme Boschetti (2016),

O capitalismo precisa do Estado social para participar do processo de garantia das condições gerais de sua reprodução, mas não consegue conviver (sem crise) com a crescente intervenção estatal, e o processo de acumulação de capital busca incessantes formas de impor limites a esse processo, o que se revela uma contradição insolúvel na sociabilidade capitalista (Boschetti, 2016, p. 64).

Sendo assim, o capitalismo precisa das políticas sociais a fim de manter condições mínimas para a reprodução do exército de reserva que atualmente compreende a parcela populacional que, mesmo apta para o trabalho, não consegue exercer atividade laboral. O exército de reserva também é utilizado pelo capital como meio de pressionar os trabalhadores a aceitar quaisquer condições de trabalho unicamente para manter-se empregado. Ainda sobre a relação entre Estado social e capitalismo, Boschetti (2016) esclarece:

[...] as duas contradições essenciais do Estado social no capitalismo central são o insuperável conflito entre classes (ou entre trabalho e capital) sobre os objetivos e formas da política social e o processo pelo qual o crescimento do Estado social contribui para criar novas formas de crises (econômica, política e ideológica), já que tensiona, mas, ao mesmo tempo, participa do processo de acumulação (Gough, 1982, p. 67 apud Boschetti, 2016, p. 64).

Desse modo, é possível apreender que a assistência social sempre caracterizou-se enquanto campo de disputas e contradições. Ao mesmo tempo que o capital posiciona-se contrário às políticas de proteção social, este em certa medida necessita delas para a maximização da exploração do trabalhador. Os profissionais que atuam na assistência social enfrentam diversos desafios relacionados ao funcionamento dos equipamentos socioassistenciais e na garantia da execução da política, justamente pelo descontinuação das ações e pelo constante processo de ataques e descaracterização da política.

Os desafios ao enfrentamento do esvaziamento da política são diversos, desde o processo de desfinanciamento da política a volta da filantropização da assistência social, como se esta fosse uma ação de benesse, ao invés de um direito social executado com base em estudos e visando os interesses da população público alvo. Além disso,

Em conjunto e face ao processo de globalização, as profissões e os profissionais vão perdendo espaço de intervenção, baseada em suas expertises, enquanto ações voluntárias e filantrópicas passam a fazer parte do eixo estruturante da ação governamental, ampliando tanto as fragmentações das políticas sociais quanto do sujeito (Chaves; Gehlen, 2019, p. 296-297).

Um dos desafios profissionais na garantia do direito ao acesso à assistência social começa com a permanência e autonomia do profissional nos espaços de trabalho. Com a desregulamentação das leis trabalhistas, cresce o número de trabalhadores temporários juntamente com a redução no quadro de trabalhadores. Esses dois fatores combinados representam um grande desafio para os trabalhadores da assistência social que, em condições de trabalho desfavoráveis, com poucos trabalhadores, pouquíssimos recursos financeiros e uma rede socioassistencial desmantelada, têm que executar o serviço da melhor forma possível dentro das condições desfavoráveis.

Isto ocorre porque o Estado capitalista intensifica os ataques à Política de Assistência Social, desmantelando a já frágil política pública ao mesmo tempo que precariza o trabalho e a vida dos trabalhadores nos seus respectivos espaços ocupacionais. O assistente social, enquanto trabalhador sofre os impactos do desmonte da proteção social ao mesmo tempo que como profissional muitas vezes é parte responsável pela execução e viabilização de programas e serviços da assistência social.

Essa situação coloca o trabalho em condição de grande instabilidade sob múltiplas dimensões, entre as quais a ruptura entre trabalho e proteção social, condição que vai

redefinir as bases dos sistemas de proteção social e as intervenções do Estado no âmbito das políticas sociais, pois 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 (Yazbek, 2014, p. 679).

Segundo Yazbek (2014), é necessário compreender que a prática profissional do assistente social é contraditória em razão do conflito de classes, a classe para qual o assistente social trabalha e a classe para a qual a atuação do assistente social é destinada. Assim, as disputas políticas em vigência na sociedade também atingem o fazer profissional do assistente social que, para aqueles alinhados ao pensamento crítico marxista, buscam a ruptura da hegemonia burguesa visando a reinvenção das formas de intervenção profissional ao mesmo tempo em que se trabalha com as ferramentas e limitações impostas pelo capital.

[...] a prática profissional do Serviço Social é necessariamente polarizada pelos interesses das classes sociais em relação, não podendo ser pensada fora dessa trama. Relação que, como já afirmamos, é essencialmente contraditória e na qual o mesmo movimento que permite a reprodução e a continuidade da sociedade de classes cria as possibilidades de sua transformação. Trazendo essa tese para o exercício profissional em sua contemporaneidade estamos tratando das disputas políticas no espaço das políticas sociais, mediações centrais no exercício da profissão (Yazbek, 2014, p. 681).

O Estado neoliberal apropria-se das políticas sociais utilizando-as como meio de reprodução da força de trabalho. Assim, as políticas sociais e destaca-se a Política de Assistência Social, são utilizadas pelo capitalismo como forma de manter a subsistência do exército de reserva ao mesmo tempo que proporciona para a população o acesso a programas e serviços que sem eles seria impossível acessar certos direitos sociais.

Considerando a relação entre política social e reprodução da força de trabalho, é possível afirmar que, na realidade atual, a política social apresenta, por um lado, a funcionalidade de intervir na diminuição do custo de manutenção de vida do trabalhador. Por outro lado, contribui para promover a intensificação da precarização do trabalho. Essa multifuncionalidade da política social é anunciada e problematizada na literatura especializada sobre o tema, enfocando o caráter contraditório da lógica do seu funcionamento (Chaves, 2024, p. 168).

Em razão do caráter contraditório das políticas sociais, de acordo com Chaves (2024) pode-se afirmar que as demandas da população são capturadas pelo capital que utiliza as políticas sociais para apaziguar a população com ações insuficientes que não promovem mudanças significativas na vida desses sujeitos. Ao mesmo tempo que no processo de emancipação popular, quando os cidadãos conseguem se organizar em grupos e movimentos

sociais fortes a fim de reivindicar melhores condições de vida, as políticas sociais atuam como facilitadoras. De certo modo auxiliando na autonomia do sujeito e dos movimentos sociais, onde os cidadãos assumem um papel ativo na sociedade e em sua comunidade, superando, dentro das limitações do capitalismo, a condição de subalternidade.

No âmbito desse padrão e considerando que a política social possui natureza contraditória, as demandas sociais eram atendidas no mesmo movimento em que eram capturadas pelo capital, para servir aos seus interesses. Ou seja, sua natureza contraditória indica que a política social não pode ser pensada como um recurso exclusivo das forças da classe dominante, uma vez que as classes subalternas também podem acessá-la quando conseguem desenvolver lutas sociais, tensionando o campo das correlações de forças entre os interesses do capital e os interesses da classe trabalhadora, expressos em suas reivindicações (Chaves, 2024, p. 170).

Dessa maneira, o desafio a garantia do direito ao acesso da assistência social perpassa as configurações da sociabilidade burguesa, o modo de exploração capitalista, a forma como as políticas de proteção social são enxergadas e até mesmo as contradições que perpassam o fazer profissional dos trabalhadores que estão nos serviços. Além disso, destaca-se a repressão cada vez maior que os movimentos sociais têm sofrido. Não é incomum ver cenas de violência policial, com o aval do Estado, em meio a protestos pacíficos que visam a mobilização da população e reivindicação de melhores condições de vida.

Eivada por contradições, a política social está imbricada às relações sociais de produção e reprodução social, intermediada pela ação do Estado, na sua correspondente forma do capital. A luta de classes perpassa as conquistas sociais, materializadas em políticas sociais, resultantes das correlações de forças sociais em interação no respectivo tempo histórico. O Estado vai delineando sua configuração, a partir das determinações da sociabilidade capitalista, conduzindo seus mecanismos regulatórios – pacíficos, como a política social, ou coercitivos, como a criminalização da pobreza – sob o mando do capital (Chaves, 2024, p. 172).

Dentro de uma sociedade capitalista, sobretudo sob o neoliberalismo, os desafios para a garantia ao acesso à assistência social vem desde sua concepção inicial quando esta ainda estava situada no campo da benemerência e ações caritativas, passando por sua implementação enquanto política pública e as concepções que permearam esta trajetória. A assistência social ainda busca romper com o conservadorismo que está imbricado em sua concepção, ainda luta por sua consolidação enquanto política pública.

Em razão do contínuo processo de desmonte e fragilização da política de assistência social, tanto os trabalhadores quanto os usuários dos programas e serviços socioassistenciais,

sofrem com o desfinanciamento da política pública, com a redução e cortes ao acesso a serviços e bens, a tecnização do trabalho e redução do quadro de trabalhadores dos serviços da assistência social, ocasionando a sobrecarga de trabalho que por sua vez impacta no atendimento a população. Assim, têm-se como desafio manter os equipamentos da assistência social funcionando, garantir a execução da política pública, ampliar a intervenção da assistência social conforme foi preconizado pela Constituição Federal de 1988.

Compreendemos que dentro da sociabilidade capitalista, a garantia ao acesso aos direitos sociais perpassa o processo de emancipação e protagonismo popular, as políticas sociais, quando acessada pela classe subalternizada caracteriza-se enquanto mecanismo importante no processo de lutas sociais, auxiliando para o tensionamento de correlação de forças entre as classes sociais. Portanto, o caminho para a garantia ao acesso à assistência social é a mobilização popular, tomada de consciência e protagonismo dos cidadãos, compreensão de que a assistência social é um direito que deve ser acessado por todos aqueles que dela necessitam. Cabe também aos profissionais inseridos dentro dos espaços sócio ocupacionais buscarem meios, ainda que dentro das limitações impostas pelo trabalho, de promover o acesso e permanência dos sujeitos nos programas e serviços.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão desenvolvida nesta monografia teve como objetivo o estudo acerca da seguridade social no Brasil, especificamente sobre a assistência social. A partir disso, verifica-se que a seguridade social é instituída enquanto política pública após a Constituição Federal de 1988 que define a saúde, a previdência social e a assistência social como políticas de seguridade social. Dentre os princípios norteadores das políticas de proteção social, destaca-se o princípio da universalidade, referente a universalidade de atendimento da política. No caso da assistência social, a universalidade se expressa da seguinte forma: a política deve ser universal para aqueles que dela necessitam, ou seja, não compreende a todos os cidadãos mas só aqueles que cumprem os requisitos, predominantemente de renda, para pleitearem o acesso a política de assistência social.

Conforme Chaves (2018) esclarece, os princípios e diretrizes da seguridade social assumem significados distintos em cada uma das três políticas de proteção social. Dentre os conceitos, destaca-se o princípio da universalidade de cobertura e atendimento. Na assistência social a universalização da política, de acordo com sua legislação, significa dizer que esta é universal para a população em condição de vulnerabilidade social e pobreza. Ou seja, a política não se destina a todo e qualquer cidadão, mas sim para aqueles que dela necessitam.

Dessa forma, de acordo com Chaves (2018) as políticas de proteção social tiveram trajetórias diferentes. Essa particularidade em sua historicidade se apresenta, na assistência social, desde antes da assistência social ser considerada política pública. Conforme Yazbek (2004), a assistência social tem um longo histórico de não política, de subalternidade e da errônea concepção de que quem precisa dessa política de proteção social são os sujeitos que não querem trabalhar para viver da “caridade” da sociedade e do Estado.

É possível afirmar que a assistência social vem de uma longa trajetória de lutas a fim de mudar a percepção do Estado e da população acerca da proteção social. Diante do cenário conservador e também do modelo neoliberal que já estava em crescimento na década de 90, o processo de implementação da assistência social se deu de maneira fragmentada e até mesmo distante do que foi preconizado nas legislações que regulamentam a atuação da política.

Como exposto anteriormente no item 3 intitulado “A materialidade da seguridade social na política de assistência social no Brasil”, a legislação regulamentadora da política de assistência social passa por diversas atualizações desde a sua implementação como política

pública. Verifica-se a criação da Lei Orgânica da Assistência Social, da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social, todos com o objetivo de atualizar as ações e serviços prestados pela assistência social.

No entanto, verifica-se que mesmo com essa quantidade de legislações e atualizações legais da assistência social, ainda é necessária a luta pela sua concretização enquanto política pública e para se desvencilhar do conservadorismo e do clientelismo que permeiam a assistência social. Como disposto ao longo desta monografia, a assistência social desde a sua implementação como política pública tem se concentrado nos programas de transferência de renda, que não são propriamente respostas para dar enfrentamento às expressões da questão social, mas atuam como mecanismos de alívio à condição de pobreza e exclusão social.

Ainda que o direito à renda se caracterize como um direito social, é preciso ser crítico a fim de compreender a finalidade dos programas sociais que detém a maior parte do orçamento da assistência social. De acordo com Boschetti (2015), os programas de transferência de renda são utilizados pelo Estado, sob as determinações neoliberais, como políticas de ativação, ou seja, servem ao propósito do capital ao prover meios para a reprodução do ciclo de exploração do capital.

Assim, é possível afirmar que o capital utiliza a assistência social como mecanismo contributivo para a manutenção da condição de pobreza e exclusão social, sendo estes elementos interessantes para a burguesia. Ora, se existe um grande contingente pobre sem emprego e que aceitaria quaisquer condições de trabalho em troca de um salário, ainda que este não seja justo, é mais fácil pressionar os trabalhadores empregados para aceitar a quebra dos direitos trabalhistas sob a ameaça de que o trabalhador será substituído rapidamente. Além de manter a exploração sob o trabalho realizado pelos trabalhadores, o capital também mantém os trabalhadores sob a ameaça de serem demitidos e substituídos pelo exército de reserva.

De acordo com Boschetti (2015) o Estado social participou ativamente no processo de reprodução da força ampliada de trabalho, criando mecanismos, como os programas de transferência de renda, para manter condições de subsistência do exército de reserva. Segundo Boschetti (2015) o Estado social é necessário para o capital ainda que o capital esteja em constante conflito e promovendo o desmonte das políticas de proteção social. Essa correlação se explica justamente pela necessidade de manter a reprodução da força de trabalho e do

exército de reserva. Assim, ao mesmo tempo que o capital empreende ataques e contrarreformas as políticas de assistência social, este ainda precisa delas.

O Estado, sob as determinações neoliberais, cada vez mais tem adotado políticas focalizadas e seletivas, restringindo as políticas de assistência social aos mais pobres dentre os pobres a partir dos critérios de acesso às políticas. Assim, as políticas acabam por adquirir características focalizadas, atuando apenas diante de situações “emergenciais” em socorro à população usuária. Novamente, adotado pelo Estado, retorna a concepção conservadora de que a assistência social é uma ação pontual, sem continuidade. Verifica-se que a assistência social ainda não conseguiu se desvencilhar dos traços de benemerência e clientelismo, isto em razão das ações do próprio Estado, que é quem regulamenta a política e o fundo público, e do capital que sob o capitalismo determina as relações sociais, econômicas e políticas.

Essa tendência à focalização e a seletividade pode ser verificada a partir dos critérios de acesso para as políticas de assistência social, principalmente referente aos programas de transferência de renda que correspondem ao maior quantitativo de recursos dentre o montante destinado à assistência social. Por exemplo, o critério para o acesso ao Programa Bolsa Família é estabelecido a partir da renda familiar mensal dividida pelo número de pessoas que residem na mesma casa. Atualmente o sujeito que for requerer o programa deve ter renda mensal de até R\$ 218,00, valor que caracteriza aqueles que estão em situação de pobreza de acordo com o governo federal. Como descrito no próprio site do governo, a entrada no programa não é automática, o programa tem um limite orçamentário. Ou seja, os cadastros passam por uma avaliação onde são selecionados os mais pobres dentre os pobres.

Assim, tanto nos programas de transferência de renda quanto em outros programas, projetos e serviços ofertados pela assistência social, são determinados critérios e condicionalidades para pleitear, acessar e manter o acesso ao serviço e/ou programa. Dessa forma, é observado que com o passar do tempo e o aumento dos ideais neoliberais, são colocadas diversas condicionalidades para o acesso da política, limitando à população usuária.

O desmonte da política de assistência social também passa pelo desfinanciamento da política e da apropriação do fundo público. Um grande exemplo disso foi a apropriação dos recursos da seguridade social, no período pandêmico, sendo destinado para o pagamento do auxílio emergencial. Obviamente o auxílio emergencial, ainda que com suas contradições e desencontros do que havia sido preconizado pela assistência social, representou uma medida importante para assegurar renda e conseqüentemente os mínimos sociais para os cidadãos que

perderam seus empregos e fontes de renda durante a pandemia. Porém, o pagamento do auxílio emergencial aconteceu a partir da apropriação dos recursos destinados à seguridade social, sobretudo a assistência social. Assim, os serviços já existentes são enfraquecidos devido a falta de recursos financeiros, impactando diretamente na vida daqueles que utilizam os serviços socioassistenciais.

Devido ao neoliberalismo existe uma tendência cada vez mais forte de retirar e realocar os recursos financeiros destinados às políticas de proteção social. O Estado, ao retirar recursos das políticas sociais, promove o desmonte e a descontinuidade dos serviços oferecidos à população, causando impacto na vida das pessoas que fazem uso dos serviços da assistência social. Novamente, o Estado afasta-se do que foi preconizado nas legislações referentes à política de assistência social, ao invés de promover a universalização da política através da ampliação de sua cobertura, é escolhido o caminho de suprimir os serviços e programas sociais, reduzindo a população atendida e a qualidade do serviço prestado.

Em concordância com o que foi apresentado ao longo deste trabalho, afirmamos que a proteção social brasileira ainda busca a sua efetivação e reconhecimento enquanto política pública, não pelas vias legais mas sim diante do Estado e população. Estado este que em conformidade com a burguesia tem empreendido ataques contra as políticas de seguridade social, buscando suprimi-las ao mesmo tempo que retoma o caráter clientelista, caritativo e de benemerência das políticas de proteção social, especialmente a assistência social.

Conforme discutido, a assistência social ainda é uma política pública vulnerável em razão da conjuntura de desmantelamento da política que a coloca em um espaço de fragilidade e inconsistência, tornando possível ações como a apropriação do fundo público e a realocação dos recursos destinados à política de assistência social. Ao mesmo tempo que a assistência social é reconhecida e instituída como política pública e portanto dever do Estado, o mesmo elemento regulador responsável pela implementação da política é o responsável pelo seu processo de desmonte e descaracterização juntamente com a elite econômica.

Isto resulta em uma política fragilizada e de ações descontinuadas. Os serviços e programas adotados pela assistência social, conforme o Estado, adota tendências emergencialistas, respostas a situações agudizadas mas que não possuem um plano de ação ao longo prazo e tampouco pretende chegar ao cerne da questão social.

Há de se destacar o princípio da matricialidade presente na Política de Assistência Social como grande contributivo para a responsabilização individualizante das famílias. Na

teoria, o ato de colocar a família como parte essencial da assistência social e, portanto, elemento a ser fortalecido e apoiado viria, conseqüentemente, a auxiliar a estrutura familiar do sujeito, objetivando um ambiente saudável onde este encontraria apoio. O foco colocado nas famílias não resultaria na isenção do Estado frente às expressões da questão social, o Estado trabalharia em ações conjuntas, assumindo sua responsabilidade enquanto elemento regulatório da sociedade e responsável pelo planejamento e execução das políticas públicas.

No entanto, verifica-se que no exercício prático dos serviços e programas da assistência social é posto grande foco na responsabilização das famílias que não conseguem “conter” e gerir as questões tidas como individuais de cada sujeito. Neste ponto cabe lembrar de que o capitalismo neoliberal, sistema no qual estamos, acredita que as desigualdades sociais são frutos das inaptidões pessoais do sujeito e que as políticas sociais compreendem um gasto desnecessário, haja vista que cada cidadão deveria conseguir meios de prover o seu próprio sustento e de regular as relações familiares.

Desse modo, o princípio da matricialidade age muito mais na responsabilização das famílias do que como uma ação integrativa. Novamente é possível identificar a desestruturação da política de assistência social, o Estado se exime de sua responsabilidade enquanto regulador das relações sociais, deixando este papel para a família que sob um discurso moralizante e conservador de que o núcleo familiar deve ser o responsável por gerir e lidar com quaisquer “problemas” que seus indivíduos venham a ter. O Estado capitalista neoliberal desconsidera que as expressões da questão social são frutos do sistema capitalista, logo, não resultam do insucesso particular mas são frutos da conjuntura social, econômica e política, existindo toda uma trajetória histórica de expropriação e exploração dos sujeitos.

Assim, a assistência social ainda luta para se desvencilhar do conservadorismo presente nas ações da política, bem como consolidar-se enquanto política pública. Para que isso aconteça de maneira efetiva, compreendemos ser necessária a continuidade das lutas sociais e reivindicações por políticas que deem conta das diversas dimensões e necessidades do sujeito. Além disso, a política de assistência social não pode continuar sendo vista como uma resposta imediata e emergencista, focalizada em situações agudizadas.

Pelo contrário, a assistência social deve ser vista pelo poder público como um conjunto de serviços, programas e ações continuadas, visando o atendimento das necessidades que a população apresenta. É necessário que o Estado reconheça a essencialidade da assistência social enquanto política pública, no sentido de que dentro de uma sociedade de relações

exploratórias na qual a burguesia cada vez mais acumula mais riquezas enquanto o trabalhador fica mais pobre, as políticas de assistência social acabam por assumir um papel importante referente a manutenção de subsistência desses sujeitos, Desse modo, deve-se buscar sua implementação para além de seus marcos legais, a fim de efetivar as ações desenvolvidas visando a consolidação dos direitos sociais.

Ainda assim, destacamos a importância da trajetória da Política de Assistência Social enquanto política pública. Ainda que esta possua traços do conservadorismo e benemerência presentes desde sua concepção inicial como política social e esteja constantemente sob ataques advindos do capital, é necessário salientar os avanços obtidos na Assistência Social a partir das reivindicações dos movimentos sociais e das categorias profissionais próximas à Política de Assistência Social. Cabe ressaltar que ao ser instituída como política pública a Assistência Social alcançou um novo patamar em relação ao reconhecimento de sua importância como política pública, regulamentada por legislações próprias que visam sua consolidação enquanto política de proteção social.

Assim, para além das problemáticas discutidas ao longo desta monografia, salienta-se o importante papel da assistência social enquanto política pública e o ganho social de seu reconhecimento como tal. Ainda que tenhamos críticas acerca do modo como o Estado neoliberal entende e gerencia a política, é de suma importância que a assistência social já tenha sido reconhecida como parte integrante da seguridade social e continue como tal.

Obviamente, sabemos que dentro de uma sociedade capitalista neoliberal, dificilmente as políticas de proteção social irão se concretizar de fato. Como exposto anteriormente, existe uma grande disputa entre classes sociais, onde as forças antagônicas, ou seja o capital, por ser o detentor dos meios de produção e estar em posição de poder econômico oprime a classe subalterna, os trabalhadores.

Portanto, ainda que seja importante para o capital manter o mínimo de políticas públicas a fim de garantir a reprodução social do exército de reserva, dificilmente estas viriam a se concretizar no sentido de ampliar e universalizar o acesso aos direitos sociais. Universalizar os direitos sociais significaria, para o capital, a quebra do ciclo de exploração e subalternidade dos trabalhadores, significaria dizer que estes não iriam precisar se sujeitar a condições precárias de trabalho e que viriam a possuir acesso aos mínimos sociais. Para o capitalismo isto significaria perder a capacidade de exploração para com os trabalhadores.

Em razão disso, é altamente improvável que os direitos sociais sejam universalizados sob o neoliberalismo. O Estado neoliberal mantém políticas sociais que atuam no sentido de pacificar a população usuária por meio de programas e serviços fragilizados que muitas vezes não possuem ações contínuas. Estimulando o discurso e a crença de que esses serviços não são direitos da população, que muitas vezes nem os conhece, levando os usuários a acreditarem que os serviços socioassistenciais são frutos da “bondade” deste e aquele político, estimulando o clientelismo, ao invés de enxergá-los como políticas públicas.

Nesse sentido, acreditamos que os movimentos sociais e a inclusão da população no processo de formulação e implementação das políticas da assistência social é essencial para a construção de uma política que melhor atenda a população usuária. É importante estimular os sujeitos para que estes se tornem cidadãos ativos em sua comunidade, construindo sua identidade e autonomia. Assim, compreendemos que a participação popular, juntamente com a articulação das categorias profissionais são essenciais na luta pela consolidação da política de assistência social. Devemos seguir resistindo e buscando pelos direitos sociais ainda que o capital os negue, apenas assim será possível galgar a universalidade da proteção social.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR JÚNIOR, Osmar Gomes; SALVADOR, Evilasio da Silva. Finanças, fundo público e financiamento da seguridade social no Brasil. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 239-248, jul./dez. 2015.

ALVES, Gláucia Lelis; SIQUEIRA, Luana de Sousa. Projeto neoliberal, coronavírus e auxílio emergencial: o desmonte da assistência social. In: **Em tempos de pandemia: propostas para a defesa da vida e de direitos sociais**. Escola de Serviço Social UFRJ. Rio de Janeiro, 2020.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. Editora Cortez. São Paulo. Ed. 6. 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti. A condição da política social e a agenda da esquerda no Brasil. **SER Social**, Brasília, v. 18, n. 38, p. 13-29, jan.-jun./2016.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti. Assistência social na pandemia da covid-19: proteção para quem?. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 140, p. 66-83, jan./abr., 2021.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: **CFESS/ABEPSS**, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete. A assistência no capitalismo contemporâneo e tensões no trabalho de assistentes sociais. **Anais do VII Jornada Internacional de Políticas Públicas (JOINPP)**, 2015.

BOSCHETTI, Ivanete. Tensões e possibilidades da política de assistência social em contexto de crise do capital. **Revista Argumentum**. Vitória (ES), v. 8, n.2, p. 16-29, maio/ago. 2016.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo. Editora Cortez, 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília (DF). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 15 de ago. 2024.

BRASIL. **Lei Nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Seguridade Social. Brasília, DF, 1991. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18212cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18212cons.htm). Acesso em 30 de ago. de 2024.

BRASIL. **Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília, DF, 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm). Acesso em 10 de set. de 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 95**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras

providências. Brasília, DF, 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em 12 de set. de 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional N° 103**, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF, 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em 05 de set. de 2024.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004)**. Brasília, DF, 2004. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf). Acesso em 20 de ago. de 2024.

BRASIL. **Norma Operacional Básica/Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS/2005)**. Brasília, DF, 2005. Acesso em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf); Acesso em 21 de ago de 2024.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **O que é? A Assistência Social é uma política pública; um direito de todo cidadão que dela necessitar.** [Brasília]: Ministério do desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 04 dez. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/servicos-e-programas/o-que-e>. Acesso em 21 de ago. de 2024.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Cadastro Único, conhecer para incluir.** [Brasília]: Ministério do desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico>. Acesso em 22 de ago. 2024.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Proteção e atenção integral à família (PAIF).** [Brasília]: Ministério do desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 04 dez. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/servicos-e-programas/protecao-e-atenc-ao-integral-a-familia>. Acesso em 22 de ago. 2024.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Convivência e fortalecimento de vínculos (SCFV).** [Brasília]: Ministério do desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 04 dez. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/servicos-e-programas/protecao-e-atenc-ao-integral-a-familia>. Acesso em 22 de ago. 2024.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Caderno Censo/SUAS (2010)**. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Folders/CensoSuas2010.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Folders/CensoSuas2010.pdf). Acesso em 23 de ago. 2024.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Centro de referência especializado de assistência social (CREAS)**, 04 dez. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/idades-de-atendimento/centro-de-referencia-especializado-de-assistencia-social-creas#:~:text=O%20Centro%20de%20Refer%C3%Aancia%20Especializado,ou%20tiveram%20seus%20direitos%20violados>. Acesso em 23 de ago. 2024.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Benefício de Prestação Continuada (BPC)**, 23 set. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/beneficios-assistenciais/beneficio-assistencial-ao-idoso-e-a-pessoa-com-deficiencia-bpc>. Acesso em 23 de ago. 2024.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Programa Bolsa Família**. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia>. Acesso em 24 de ago. 2024.

CAMPOS, Daniel de Souza. O Cadastro Único a pandemia do coronavírus: panorama da (des)proteção social. In: **Em tempos de pandemia: propostas para a defesa da vida e de direitos sociais**. Escola de Serviço Social UFRJ. Rio de Janeiro, 2020.

CHAVES, Helena Lúcia Augusto. A simbiótica relação entre acumulação capitalista, trabalho, pobreza e políticas sociais. **Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea**. Rio de Janeiro. v. 22, n. 56, pp. 164-177, set./dez., 2024.

CHAVES, Helena Lúcia Augusto. Crise do capitalismo e seguridade social: a (des)proteção social e a regressão de direitos no Brasil. **Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS)**, 2018.

CHAVES, Helena Lúcia Augusto; GEHLEN, Vitória Régia Fernandes. Estado, políticas sociais e direitos sociais: descompasso do tempo atual. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 135, p. 290-307, maio/ago. 2019.

COUTO, Berenice Rojas. Assistência social: direito social ou bem-estar?. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 124, p. 665-677, out./dez. 2015.

DAVI, Jordeana et al. A seguridade social em tempos de crise do capital: o desmonte do seu orçamento. Brasília. **SER Social**, v. 12, n. 26, p. 59-87, 2010.

DEGENSZAJN, Raquel Raichelis; COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita. O sistema único de assistência social no Brasil: apresentando a pesquisa, problematizando a política social. **Revista de Políticas Públicas**. São Luís - MA. Número Especial, p. 453-460, 2012.

DICIO. **Dicionário Online de Português**. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/>. Acesso em 17 de ago. de 2024.

DIEHL, Rodrigo Cristiano; MENDES, Jussara Maria Rosa. Proteção social no olho do furacão: contrarreformas na América Latina. **Revista Argumentum**, Vitória, v. 12, n. 2, p. 284-298, maio/ago. 2020.

FAGNANI, Eduardo. A inédita e embrionária cidadania social brasileira em xeque. Brasília. **SER Social**, v. 21, n. 44, p. 114-133, 2019.

FERNANDES, Florestan. **A Constituição inacabada: vias históricas e significado político**. São Paulo, Estação Liberdade. 1989.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. Editora Globo. São Paulo. 2006.

G1. **Jornal Nacional**. Famílias sem acesso à internet não conseguem usar o dinheiro do auxílio emergencial. 09 abril. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/04/09/familias-sem-acesso-a-internet-nao-conseguem-usar-o-dinheiro-do-auxilio-emergencial.ghtml>. Acesso em 27 ago. 2024.

MATTEI, Lauro Francisco. Sistema de proteção social brasileiro enquanto instrumento de combate à pobreza. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 57-65, jan./abr. 2019.

MICHAELIS. **Moderno Dicionário da Língua Portuguesa**. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/> Acesso em: 17 de ago. de 2024.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Editora Vozes. Rio de Janeiro. p. 22, Ed. 2009.

MIOTO, Regina Celia Tamasso; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Política social e serviço social: os desafios da intervenção profissional. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 16, n. esp., p. 61-71, 2013.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. São Paulo. Editora Cortez. 1995.

MUSTAFÁ, Maria Alexandra da Silva Monteiro; SILVA, Salyanna de Souza; ANSELMO, Gisele Caroline Ribeiro. Democracia e justiça social em tempos de golpe sob a égide do neoliberalismo. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 21, n. 2, p. 416-426, maio/ago, 2018.

PACHECO, Joselito da Silva; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Banalização da pobreza no neoliberalismo: dano colateral ou efetivo?. **Sociedade em Debate**, n. 23(1), p. 26 - 45, 2017.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. **SER Social**, Brasília, n. 20, p. 63-83, Jan./Jun. 2007.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Reorientações éticas da política social: do primado do ethos solidário ao império da moral individualista possessiva. **Revista EM PAUTA**, Rio de Janeiro, n. 43, v. 17, p. 32 - 47, 2019.

PIEIDADE, Diego da Conceição. Tensões e sintonias entre assistência social e trabalho no capitalismo: debatendo esta relação na realidade brasileira. **Anais da IX Jornada Internacional de Políticas Públicas**. 2019.

PIEIDADE, Diego da Conceição; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Crise do capital e atuais tendências da (des)proteção social: traços ilustrativos da seguridade social brasileira. **Serviço Social & Saúde**, Campinas, SP v.15, n. 1 (21), p. 51 - 70, jan./jun. 2016.

PIZZIO, Alex. Embates acerca da ideia de justiça social em relação a conflitos sociais e desigualdades. **Revista Administração Pública**. Rio de Janeiro. v. 50, n. 3. p. 355-375, maio/jun. 2016.

PORTAL. Confederação Nacional de Municípios. Assistência Social. **Portaria traz insegurança orçamentária para os Municípios**. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/assistencia-social-portaria-2-362-19-traz-inseguranca-orcamentaria-para-os-municipios-alerta-cnm>. Acesso em 26 de ago. 2024.

RODRIGUES, Mavi. Assistência social e vanguardas do serviço social na era neoliberal. **Revista Argumentum**, Vitória (ES), v. 8, n.2, p. 35-50, maio/ago. 2016.

SALVADOR, Evilasio da Silva. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017.

SANTOS, Josiane Soares. **Questão Social: particularidades no Brasil**. Editora Cortez. São Paulo, 2012.

SILVA, Mossicleia Mendes da. Sistema único de assistência social: entre o desmonte e a condição de serviço essencial no contexto da pandemia. In: **Em tempos de pandemia: propostas para a defesa da vida e de direitos sociais**. Escola de Serviço Social UFRJ. Rio de Janeiro, 2020.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. Fundo público e políticas sociais nos Estados dependentes: considerações teóricas. **Em Pauta**, Rio de Janeiro, n. 37, v. 14, p. 174 - 198, 2016.

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

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury; PINHO, Carlos Eduardo Santos. Liquefação da rede de proteção social no Brasil autoritário. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 14-42, jan./abr. 2018.

YAZBEK, Maria Carmelita. A dimensão política do trabalho do assistente social. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 120, p. 677-693, out./dez. 2014.

YAZBEK, Maria Carmelita. O desafio da defesa das políticas públicas para o serviço social. **Revista Argumentum**, Vitória (ES), v. 8, n.1, p. 6-13, jan./abr. 2016.

YAZBEK, Maria Carmelita. Tendências da política de assistência social. **Serviço Social e Saúde**, v. 3, n. 1, p. 23-34, 2004.