

## SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL CAPITALISTA E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: IMPLICAÇÕES DAS CONTRARREFORMAS BRASILEIRAS

### CAPITALIST SOCIAL PROTECTION SYSTEMS AND SOCIAL ASSISTANCE POLICY: IMPLICATIONS OF BRAZILIAN COUNTER-REFORMS

Poliana de Oliveira CARVALHO\*  
Solange Maria TEIXEIRA\*\*

---

**Resumo:** Este artigo visa analisar a proteção social capitalista materializada em diferentes modelos de sistemas de proteção social, em especial, no contexto europeu, americano e latino-americano. Bem como, a política de Assistência Social, especialmente na contemporaneidade, no cenário brasileiro, marcado por contrarreformas e suas implicações no tardio sistema de proteção social e naquela política especificamente. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e de um artigo teórico, com metodologia qualitativa e amostragem não-probabilística e de escolha intencional dos textos que foram utilizados como fundamentação, escolhidos por critérios de atender aos objetivos da pesquisa e ter uma fundamentação e análise crítica do atual cenário brasileiro. Conclui-se que essas contrarreformas vêm promovendo um desmonte acelerado do sistema de proteção social instituído com a CF/88, especialmente da Política de Assistência Social.

**Palavras-chave:** Proteção Social. Sistema de Bem-Estar Social. Assistência Social no Brasil.

---

**Abstract:** This article aims to analyze the capitalist social protection materialized in different models of social protection systems, especially in the European, American and Latin American context. As well as the Social Assistance policy, especially in contemporary times, in the Brazilian scenario, marked by counter-reforms and their implications in the late social protection system and in that policy specifically. This is a bibliographic research and a theoretical article, with qualitative methodology and non-probabilistic sampling and intentional choice of the texts that were used as the basis, chosen by criteria to meet the research objectives and have a rationale and critical analysis of the current Brazilian scenario. It is concluded that these counter-reforms have been promoting an accelerated dismantling of the social protection system established with FC / 88, especially the Social Assistance Policy.

**Keywords:** Social Protection. Social Welfare System. Social Assistance in Brazil.

---

Submetido em 25/03/2019.  
Aceito em 02/11/2019.

---

\* Bacharel em serviço social pela UFPI. Mestrado em Políticas Públicas-UFPI. Doutoranda do Programa de Políticas Públicas-UFPI. E-mail: <polianacarvalho10@hotmail.com>.

\*\* Professora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade federal do Piauí-UFPI. Pós-doutorado em Serviço Social pela PUC. Doutorado pela Universidade federal do Maranhão. Mestrado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Graduação em Serviço Social pela Universidade federal do Piauí. Pesquisadora na temática de família, Política de Assistência Social, sistemas de proteção social e envelhecimento. E-mail: <solangenteixeira@hotmail.com>.

## **Introdução**

A construção dos sistemas de proteção social, na ordem capitalista, é um processo contraditório, e se explica pelas funções de acumulação e legitimidade assumidas pelo Estado moderno, na fase do capitalismo monopolista. Os interesses antagônicos em disputa e os acordos e pactos de classes deram origem aos modernos sistemas de proteção social, com grandes diversidades na formação e organização dos modelos. Trata-se de um tema relevante, que instiga diversas discussões no contexto atual em que se desmontam muitos desses regimes de bem-estar e no qual esse artigo busca desvelar as contradições, posto que os interesses capitalistas entram em rota de colisão com os direitos sociais e trabalhistas.

Os três pilares do bem-estar - família, mercado e Estado - em cada modalidade, interagem de forma diversificada e colocam configurações diversas na forma como a proteção social vai ser construída em cada país ou grupos de países. Na contemporaneidade a principal forma de proteção institucionalizada e especializada, o Estado de Bem-Estar Social, nas suas inúmeras modalidades de expressão, entra em processos diversificados de desequilíbrio devido à crise capitalista e suas saídas para essa crise, as dificuldades de atendimento das demandas atuais, mudanças estruturais da sociedade atual, crise fiscal etc.

Quando se dimensiona essa discussão para a realidade Brasileira, o cenário político e econômico atual vem transformando severamente o modo de proteção social que foi construído no país no Pós Constituição Federal de 1988. Esse trabalho se deterá em um dos tripés da proteção social efetivada no país através da seguridade social, a assistência social, ressaltando como essa política vem sendo afetada pelo desmonte da proteção social, reconhecida tardiamente como direito social e reponsabilidade pública.

Política chefe de combate à pobreza e outras inúmeras vulnerabilidades e situações de risco social, a Política de Assistência Social e o Sistema Único da Assistência Social passam por uma crise metodológica, guiada por uma mudança de perspectiva de ação trazidos pela implementação de programas como o Criança Feliz, “reforma” do Benefício de Prestação Continuada – BPC (PEC 287) e por dificuldades de financiamento devido ao congelamento trazido pela Emenda Constitucional 55.

Conclui-se enfatizando que o processo de precarização da Política de Assistência Social fragiliza ainda mais a capacidade de proteção social da seguridade social brasileira, em um momento em que há a diminuição de acesso a empregos formais e a população, mesmo aquela que trabalha, tem em grande parte baixos salários e necessitam da proteção social da assistência social, que por sua vez vem diminuindo acessos pela via da seletividade e focalização.

O presente artigo visa contextualizar e discutir a proteção social capitalista desnudando suas contradições, apontar suas diferenças constituindo variados “modelos” ou regimes de bem-estar social e situar a política de Assistência Social como política que compõem esses regimes. Com destaque especial para a realidade brasileira e a política de Assistência Social no contexto contemporâneo em que se implementam largamente contrarreformas, dado seu caráter regressivo e de desmonte de direitos e precarização da política públicas de cariz social. Para atender a esse objetivo constrói-se um artigo teórico,

com base em metodologia qualitativa e escolha intencional da literatura a ser utilizada e capaz de oferecer subsídios para as análises numa perspectiva crítica, logo, não se trata de uma revisão sistemática de amostragem probabilística, não compatível com o tipo de metodologia e método de análise utilizado, ou seja, o materialismo histórico-dialético.

## **1. Os Sistemas de Proteção Social: problematizando o esquema das classificações**

De acordo com Di Giovanni (1998) não existe sociedade humana que não tenha desenvolvido algum sistema de proteção social. Desde formas de solidariedade social não institucionalizadas ou não especializadas (como a família<sup>1</sup>), mas extremamente organizadas que acompanham a evolução da sociedade, até processos complexos e institucionalizados, como da intervenção do Estado, via políticas públicas.

Pereira (2016, p.46) enfatiza que a proteção social, identificada como uma ampla medida de bem-estar, “não é um assunto simples, pacífico e de fácil compreensão”. Faz-se importante lembrar que essas ações vão representar o modelo político e econômico de cada país em que são criadas e mostram principalmente qual a prioridade de ações, ou mesmo o grau de organização das classes trabalhadoras enquanto ponto de pressão.

Para Wolf e Oliveira (2016), a proteção social busca proteger o indivíduo contra aquilo que limita a aptidão de superar as inseguranças trazidas pelo sistema capitalista, propondo a capacidade de distribuição de riquezas. Vale ressaltar que a proteção social decorre das lutas de classe e é perpassada por contradições, considerando os interesses antagônicos a que atende, limitando essa capacidade de redistribuição da riqueza e de proteger integralmente os indivíduos.

Implantadas e guiadas pelos Estados, os Sistemas de Proteção Social desenvolvidos nas sociedades capitalistas europeias (que podem se dividir em privados tradicionais, públicos e privados mercantis) e implantados nas últimas três décadas do século passado dão base aos sistemas de seguridade social verificados em todas as sociedades complexas da atualidade. Destaca-se nesse trabalho o Estado de Bem-Estar Social dentre as várias formas de sistema de proteção que vão ser instituídos, por ter o Estado como responsável no atendimento das necessidades individuais fundamentais, “substituindo” em grande parte o mercado e a família.

A proteção social pública representa a existência de um conjunto de garantias, mais ou menos extensas, através de intervenção política e administrativa do Estado. O que não exclui a persistência ou a constituição de outras formas de proteção (dos agentes informais como a família e formais como as organizações não governamentais), uma vez que as ações patrocinadas pelo Estado tendem a ser

---

<sup>1</sup> Ressalta-se que no Brasil a família é considerada como um agente formal de proteção, institucionalizada nas legislações sociais com destaque para a Constituição Federal de 1988 e que para exercer essa ação protetiva necessita de atenção e proteção do Estado.

universalizantes (em uma minoria de países) e seletivas (na maioria dos países, especialmente, os Latinos Americanos e na América do Norte) e deixam grande parte da população sem cobertura.

Nos últimos séculos os sistemas de proteção social se estruturaram de formas diversas tendo como demandas de sustentação: estruturas de classe e distribuição de riscos; o contexto político e econômico em que se criam as políticas públicas e a capacidade de respostas para as demandas existentes na sociedade, que se tornam ainda mais desafiadoras com as mudanças nas configurações familiares, envelhecimento demográfico, mudanças no mercado de trabalho e as crises fiscais.

No século XX, conforme Di Giovanni (1998), ganha espaço uma tendência que se tornou quase universal nos países europeus – o Estado como organizador, produtor, gestor e normatizador dos sistemas de proteção social. Embora com variações e diferenças entre os países, emerge o Estado de Bem-Estar Social, cujas políticas sociais ganham novos significados, como o de direitos de cidadania, proteção social, bem-estar social, que, apesar de mascararem o verdadeiro sentido do Estado Social - os interesses capitalistas - e gerarem legitimidade do modelo de acumulação capitalista (fordista/keynesiano), diferem das “políticas sociais” de etapas anteriores ao capitalismo monopolista.

Nas primeiras fases do capitalismo concorrencial, liberal, como não havia o reconhecimento da pobreza como uma expressão da questão social, sendo os indivíduos culpabilizados pelas intercorrências sociais, a assistência aos pobres baseava-se em intervenções residuais que geravam ações de benemerências e criavam marginalização, quando não eram punitivas e visavam a reduzir a vadiagem e a vagabundagem. De acordo com Di Giovanni (1998), na verdade a assistência ao pobre por todo o século XIX se baseava em ações repressivas e disciplinadoras que levavam à perda dos direitos civis. O objetivo primordial das ações era o controle dos pobres e a manutenção da ordem pública.

O grande marco da expansão dos sistemas de proteção social veio após a segunda grande guerra mundial, período marcado por avanços nas formas de garantir a proteção (expansão e qualidade). Para Esping-Andersen e Palier (2010), além de possibilitar a proteção perdida das redes de solidariedade familiares próprias das sociedades agrícolas, e dos patrões que garantiam a fidelidade e a estabilidade do trabalhador, a proteção social pública é impessoal, solidária intra e interclassistas e possibilita a responsabilização da sociedade, via financiamento, e do Estado, via administração e gestão, pela proteção social.

Os estudos mostram a dificuldade de se mapear os principais sistemas de proteção social devido às peculiaridades que os perpassam. Segundo Di Giovanni (1998), não há um só, mas vários arranjos possíveis de Estado de Bem-Estar, que se organizam a partir da configuração histórica e lutas políticas de cada nação.

Fleury (1994) observa que a proteção social, organizada através dos modelos de Bem-Estar Social, é seguro contributivo, compulsório e universal, mas voltado para o cidadão e não para o pobre. Entretanto, em muitos países essa proteção social é residual, discriminatória. Em outros, somam seguros contributivos, densos esquemas assistenciais e políticas mais universalizantes.

Quanto à classificação dos tipos de Estado de Bem-Estar Social, existem diversos estudos que tentam simplificar e mapear as características padrões. A maioria dos estudos sobre o tema privilegiam a abordagem tradicional de Titmuss(1968), que classifica a proteção social em residual (age mediante a falha de canais tradicionais), meritocrático-particularista (baseado nas capacidades individuais de performances e capacidade contributiva) e o institucional redistributivo (bem-estar para todos).

Esping-Andersen (1991) também cria sua própria classificação com base no conceito de desmercadorização<sup>2</sup> e chega à seguinte classificação: liberal em que há a predominância dos valores do mercado; conservador-corporativo (mobilizado por valores tradicionais da igreja fincados na Família) com seguros sociais públicos e o social-democrata (intervenção pública universalista e redistributivista).

Quando se aplicam essas classificações em diversas partes do globo, percebe-se o quanto essa identificação, sem análise histórica, política, econômica e social de cada país, torna impossível um panorama mais próximo da realidade.

Para Wolf e Oliveira (2016), apesar de destacarem o Estado como impulsionador da construção do Estado de Bem-Estar Social e de elegerem a Europa Ocidental como a região do mundo em que se primeiro identificou o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social, mostram que as tipologias clássicas não atendem as peculiaridades da região. Desenvolvem uma tipologia própria tendo como parâmetro a forma como o gasto social é efetivado em cada região e quais os efeitos identificados chegando aos modelos: anglo-saxão, continental, escandinavo e mediterrâneo.

Os quatro modelos implementados na Europa Ocidental, conforme Wolf e Oliveira (2016), foram a forma de proteção social assumida pelo Estado como uma maneira de proteger os indivíduos das incertezas e riscos do mercado. Com características e graus de desfamiliarização e desmercadorização diferenciados, todos tiveram que lidar com novas vulnerabilidades devido às crises econômicas, conjunto de transformações estruturais, aumento da expectativa de vida, mudança na estrutura de famílias e outros dilemas.

Em relação aos Estados Unidos, conhecido pela implementação de políticas residuais, não desenvolveu, segundo Fleury (1994), um padrão de proteção social que assegurasse a cidadania universal, por meio de políticas públicas. Apesar de ser uma referência enquanto potência mundial no âmbito econômico, os Estados Unidos desenvolveram tardiamente suas políticas sociais em comparação aos países europeus. Com uma proteção desenvolvida a partir de densos esquemas assistenciais e seguros sociais, só deram início a seu sistema de proteção social em 1935.

Mas o que vai marcar fortemente o sistema de proteção social nos país Norte-Americano, apesar de haver uma expansão de gastos sociais públicos e, ao mesmo tempo, manter um caráter residual e restritivo, é a forte concepção capitalista de desenvolvimento que é arraigada na cultura do país, em que o

---

<sup>2</sup> Para Esping-Andersen (1991), a introdução dos direitos modernos afrouxou o status de mercadoria atribuído aos indivíduos que precisavam vender a sua mão -de-obra como única opção para sua sobrevivência. “A desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado (p.102)”.

individualismo e o estado mínimo são legítimos. O que torna comuns ideologias de culpabilização e a meritocracia. Logo para Franzoni (2008), o regime de bem-estar adotado pelo Estados Unidos seria o Liberal, que se expande como novo modelo em tempos de crise e reestruturação do capitalismo, em bases neoliberais.

Esping-Andersen (1996) detalha que as críticas ao Estado de Bem-Estar americano se devem ao fato de promoverem um processo de mobilidade decrescente, além de exigir comprovação vexatória para o acesso a benefícios sociais. A expansão desse modelo para países de frágeis sistemas de proteção social público representa um processo de americanização perversas, que exclui grande parte da população do acesso a bens e serviços.

Na América Latina, além de se constituir um ambiente político conturbado devido à presença de governos ditatoriais, na maioria dos países tem-se que lidar com uma desigualdade crônica, e diversas outras refrações da questão social como a violência, discriminações, desemprego estrutural, informalidade da economia, dentre outras.

Para Fleury (1994), analisar a construção de sistemas de proteção social na América Latina, para além da necessidade de incorporação da classe trabalhadora no mercado de trabalho e da distribuição de renda, a proteção social vai ser um desafio político e administrativo. Na grande maioria dos países, os sistemas de proteção social foram criados através de um regime de cidadania regulada pelo Estado a partir da inserção laboral do trabalhador.

Em uma região em que o desemprego, inclusive o estrutural, é endêmico, com elevados níveis de informalidade das atividades econômicas, um modelo de proteção que privilegia principalmente aqueles que estão inseridos no mercado de trabalho, abandona à própria sorte todos os indivíduos que “fracassaram” em ter uma ocupação formal. Para Franzoni (2008), pode-se apontar também como uma limitação o fato de a pobreza e a desigualdade social intensificadas por situações de crises econômicas levarem à diminuição de investimentos. Em resposta a esse cenário tem-se uma generalização de enfoques de bem-estar com variação entre o liberal e o corporativista, feito formal e informalmente.

Fugindo um pouco das tendências tradicionais de estudo e com uma perspectiva reflexiva, Pereira (2016) propõe uma nova forma de análise a partir de uma classificação com base nas abordagens que influenciam a proteção social no capitalismo, tendo como parâmetros os estudos realizados por Misha (1994) e Wilding (1994). A autora simplifica sua classificação a partir de três matrizes teóricas: residual, social-democrata e matriz socialista. Essas por sua vez se dividem em várias teorias que iluminam os sistemas ou buscam sua superação junto ao capitalismo

Para a autora, as análises da proteção social na sociedade capitalista devem problematizar sua limitação uma vez que, no capitalismo o objetivo da produção nunca é satisfazer as necessidades e carências humanas, mas satisfazer nas necessidades de lucro do capital, que são insaciáveis.

Logo esse estudo tona-se mais eficiente em mapear todas as peculiaridades que as demandas do Capital vão infringir aos modelos de proteção social, pois, apesar de haver uns mais universalizantes e outros

com características liberais, diante de uma possível crise econômica, uma das primeiras despesas (no sistema capitalista o gasto com políticas sociais não é visto como um investimento, apesar de que muitas vezes as mesmas contribuam direta e indiretamente para o desenvolvimento do capital) sacrificadas e justificadas pelo discurso oficial como uma ação necessária para o bem-estar geral, é a com políticas sociais. O que é reafirmado pela nova direita, que, segundo a autora, é movimentada por ideologias que desacreditam o Estado de Bem-Estar e a ideia de universalidade, veem os problemas sociais como naturais e tem como valor central a liberdade negativa<sup>3</sup>.

## **2. A Proteção Social em tempos de crise**

Segundo Teixeira (2018, p.10), a proteção social institucionalizada, principalmente através dos Estados de Bem-Estar Social, tem seu auge nos anos 60 e 70 do século XX. Mas: “Na segunda metade da década de 70, entram em crise, impulsionada pelo caos fiscal, reflexo da crise do capitalismo ou do modelo de acumulação e regulação social fordista/keneynsiano”.

A crise enfrentada pelos sistemas de proteção social, segundo Fleury (1994), para além do motivo fiscal, tem caráter pedagógico, em que se identifica a necessidade de adaptação e atualização para atendimento de distintos padrões de incorporação das demandas sociais. Todavia, devido às falhas de cobertura de todos os sistemas desenvolvidos até então, nenhum país teria eliminado as ações assistencialistas, que atualmente crescem ainda mais e indica-se uma tendência à reversão do direito à proteção social universal em momentos de crise do capitalismo.

Segundo Esping- Andersen e Palier (2010) e Esping-Andersen (1996), há três grandes desafios do Estado de Bem-Estar Social, principalmente nas economias pós-industriais: o processo de envelhecimento da população, a entrada da mulher no mercado de trabalho e as desigualdades crescentes que têm intensificado a desproteção da população. Aliados à crise capitalista e a instauração de novo modelo de acumulação e regulação social, que vem alterando as funções do Estado, diminuindo as funções de proteção social, restringindo-a aos mais pobres e abrindo amplos espaços para investimento privado, têm alterado os regimes de bem-estar social.

Os sistemas que foram inicialmente pensados apenas para os trabalhadores inseridos no mercado de trabalho, passam a deixar em evidência outros grupos que estão em desproteção, como as mulheres, jovens, pessoas sem qualificação etc. Até mesmo aqueles que estão trabalhando passam por processos de desproteção devido à precarização das condições de trabalho, entre outros fatores. Entretanto, não se avança em políticas universalistas complementadas por políticas focalizadas, mas se assistencializam as formas de proteção social, desenvolvendo-as mais que as outras políticas, como é o caso brasileiro.

---

<sup>3</sup> “A liberdade negativa é considerada pela tradição liberal como sendo a não interferência do Estado na propriedade dos indivíduos, exceto em caso de danos à sociedade e possui uma concepção limitada dos direitos do cidadão” (CARDOSO, 2008, p 137).

Pereira (2016) identifica algo grave para a constituição de uma proteção social ampla, que é a perda de espaço do Estado de Bem-Estar a partir da década de 1970 para o mercado, enquanto principal responsável pela regulação social, sendo este incompatível com a linguagem dos direitos. Além do mercado, acentuam-se os espaços da proteção social que retiram a obrigatoriedade do Estado como família e comunidades. As parcerias, as redes, as ações descentralizadas e articuladas de atores e instituições públicas e privadas são a tônica das mudanças em muitos países.

Para além de uma mudança de paradigmas, é uma mudança induzida e dirigida pelos interesses dominantes do capital financeirizado, globalizado e neoliberal. Institui-se um Estado limitado na capacidade de atendimento das demandas sociais.

Em um contexto de crise econômica e de recomposição do capital em novo modelo de acumulação, o corte no investimento das políticas públicas torna-se a principal estratégia para reativar o desenvolvimento da economia. Em contrapartida, as políticas sociais precisam responder a demandas cada vez mais complexas oriundas das contradições atuais que afetam o cotidiano das famílias.

Com a transformação das economias e a proliferação de empregos pouco qualificados e mal remunerados, aparecem novos riscos. O que para Esping- Andersen e Palier (2010) torna-se um desafio: pensar uma política social não só compensatória, mas intensificar a capacidade preventiva e ainda encontrar uma utilidade econômica, não apenas um gasto.

Com a supremacia da ideologia neoliberal, que provoca a destruição de um conjunto de direitos duramente construídos pela classe trabalhadora, observa-se o desenvolvimento de uma lógica perversa, a meritocracia. Para Pereira (2016, p.69), a meritocracia divide a sociedade entre merecedores e não merecedores, sem levar em conta o princípio da justiça social, o que reforçaria as discriminações, “por ignorar que a competição entre desiguais é sempre desigual e injusta [...]”.

Teixeira (2018, p. 11), ao discutir as transformações econômicas, políticas e culturais na contemporaneidade, que afetam a proteção social pública, enfatiza que

No plano econômico, as alterações mais significativas resultam da globalização, financeirização e reestruturação produtivas. Com essas mudanças se fazem urgentes alterações/reatualizações na superestrutura que adota, a partir de então, o modelo neoliberal.

O modelo neoliberal é parte de um projeto conservador de reestruturação da ordem capitalista e de busca de novas formas de legitimidade que mantém as políticas sociais, mas acentua sua necessidade de serem focalizadas, seletivas e efetuadas em redes para otimizar os recursos. O projeto conservador da nova direita, do neoconservadorismo e do neoliberalismo, reatualiza a superestrutura para dar sustentáculo e desenvolvimento ao atual modelo de acumulação capitalista.

No próximo item, com o objetivo de ilustrar as dificuldades que os sistemas sociais públicos de proteção enfrentam, frente as prioridades do capital, se analisará o processo de desconstrução que perpassa



a Assistência Social brasileira, uma das políticas de referência para a proteção das famílias em situação de vulnerabilidade.

### **3. A Proteção Social no Brasil: o desmonte da assistência social**

O sistema de proteção social brasileiro começou a ser montado a partir de 1930, conforme Draibe (1999). Mas as características que nos aproximam de um Estado de Bem-Estar Social, moldado na lógica dos direitos, da justiça social e da equidade, tornam-se oficiais com a Constituição Federal de 1988, principalmente pelo que os pesquisadores costumam chamar de tripé da Seguridade Social, formado pelas políticas de assistência social, saúde e previdência social. Esse sistema é considerado como um modelo de proteção híbrido por conformar políticas de caráter universal, seletivo e contributivo.

Reconhecida como direito pela primeira vez na Constituição Federal de 1988, a assistência social brasileira enfrentou percalços para instituir-se como um Sistema Único capilarizado nos territórios mais vulneráveis do país.

A assistência social é a política que mais vem sofrendo para se materializar como política pública e para superar algumas características históricas como: morosidade na sua regulamentação como direito (a LOAS só foi sancionada em 1993 e efetividade a partir de 1995); redução e residualidade na abrangência, visto que os serviços e programas atingem entre 15% e 25% da população que deveria ter acesso aos direitos. (BEHRING, 2011, p. 161).

Apesar da morosidade, dos boicotes, das tentativas de desmontes, em 1993 se aprova a LOAS, patamar inicial para o avanço da assistência social.

[...] no final de 1993 fez aprovar a LOAS, Lei Orgânica da Assistência Social, que torna a assistência social dever do Estado e direito do cidadão. A política de mínimos sociais nela prevista, foi implementada através de benefícios continuados de um salário mínimo para idosos e portadores de deficiência muito pobres (renda familiar de ¼ do salário mínimo). (FALEIROS, 2009, p. 206).

Considerada pelo senso comum como uma política subsidiária, a assistência social na verdade tem promovido mudanças subjetivas de difícil mensuração, no processo de construção política reflexiva da população atendida, e mudanças objetivas na diminuição do número de famílias em situação de extrema vulnerabilidade social.

Em 2015, ano em que se fez uma avaliação dos dez anos de implantação desse Sistema de Proteção Social, verificou-se que as iniciativas de implantação do SUAS conseguiram reduzir a pobreza e elevar a renda e o acesso a serviços, programas e projetos socioassistenciais, de modo que houve uma mudança significativa no trato e na concepção do que é assistência social com a adoção do paradigma da proteção social, ao afirmar o direito do cidadão à proteção social não contributiva, através do enfrentamento das desigualdades sociais e promoção da inclusão social. (VERONEZE, 2017, p. 352).

Com um histórico fragilizado de construção desde a constituinte, em que não contou com um grupo de trabalho próprio, sendo tratada como domínio de todos, uma caridade mais organizada ou mesmo como área não especializada, a assistência social foi debatida superficialmente em outras demandas como das famílias, dos idosos, das crianças e adolescentes (SANTOS, 2017). Como as demais políticas de seguridade, ela foi afetada pelas reformas neoliberais adotadas no país a partir dos anos 90. Entretanto, seus efeitos foram mais deletérios sobre essa política, como o veto à Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS e a falta de investimento no setor. A Assistência Social, enquanto política pública, foi a última a ganhar orçamento próprio junto à seguridade social. O que se reflete na dificuldade no financiamento e organização tardia em relação às outras que compõem a seguridade social.

Mesmo com todos esses entraves a assistência social avança e se institucionaliza como política pública, primordial para a proteção social, regulada como o um direito do cidadão e obrigação do Estado. Destaca-se a mobilização de diversos grupos de estudiosos, intelectuais e profissionais que defendiam a assistência social como política pública, assim como o papel importante do Conselho Nacional de Assistência Social, as Conferências de Assistência Social, que aprovou-se a Política Nacional de Assistência Social, de 2004 e a NOB/SUAS de 2005 e 2012, com importantes avanços inclusive na criação dos dispositivos públicos CRAS e CREAS pelos municípios brasileiros e pactos de aprimoramento do sistema.

Depois de uma fase de rápido crescimento nos governos petistas, com acentuação das estratégias de combate à pobreza pela via da focalização e seletividade, mas também com o desenvolvimento das normativas de instauração da PNAS em 2004, do Sistema Único de Assistência Social em 2005 e de equipamentos públicos com serviços da proteção social básica e especial, com crescimento do orçamento do setor, a conjuntura se altera com o golpe parlamentar que destituiu a presidenta Dilma Rousseff. O novo plano de governo instaura uma conjuntura de ajuste fiscal, em moldes neoliberais ortodoxos, com uma série de contrarreformas conservadoras nas políticas sociais, dentre elas a assistência social.

Na verdade, assiste-se ao desmonte não só da assistência social, mas de toda seguridade social, o qual, para Viana (2012), foi um processo sutil e profundo através da sua despolitização. Analisa-se apenas por um enfoque técnico (eficiência e custo) e se desqualificam ações em busca de proteção e bem-estar.

O que pode ser facilmente verificável através do discurso oficial do Governo, quando este discute o possível déficit da Previdência Social. O governo analisa a previdência a partir de uma visão fiscalista em que focaliza apenas o que entra de arrecadação via Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS e o que é pago em benefícios. Já os órgãos que se contrapõem ao governo enfatizam que, segundo a Constituição Federal, através do Artigo 194 que diz 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”, deve-se realizar esse cálculo levando em consideração as outras fontes de custeio prevista na legislação.

Em relação à assistência social, apesar de ser fruto de mobilizações que buscavam a construção de ações que viessem a diminuir as injustiças sociais e promover o combate à pobreza, foi implantada em um

período de avanço da ideologia neoliberal e orientou as reformas econômicas, políticas e sociais no país. As legislações que são a sua base de sustentação acabaram sendo perpassadas explícita e implicitamente por essa ideologia.

Os textos oficiais trazem como princípio a universalidade, mesmo que seja no grupo focalizado, “para quem dela necessitar”. Mas devido às proporções da pobreza e dos extremamente pobres no país, de um lado, e de outro, as reformas de austeridade fiscal fincadas na redução de gasto social, a mesma vem assumindo características seletivistas, destinando-se aos mais vulnerabilizados ou já em situação de risco social. E, principalmente, as ações terminam por se firmar em moldes paliativos, sendo pouco resolutivas.

Controvérsias à parte, assim como não há como negar os avanços pós Constituição Federal de 1988, principalmente após a aprovação na Norma Operacional da Assistência Social - NOB/SUAS, que intensificou o processo de descentralização dos serviços e aperfeiçoamento do financiamento, no contexto atual, também não há como negar que muitos desses avanços estão em desconstrução.

Segundo Cardoso et al. (2017,), as manobras instituídas, pelo Governo do Presidente Temer, para combater à crise, tem provocados ameaças diretas à continuidade da assistência social, pois acontecem a partir de um ajuste fiscal em moldes neoliberais que provocam a redução dos gastos sociais e o desmonte de direitos.

Em relação ao financiamento, já era fonte de críticas de teóricos, por destinar mais de 90% dos recursos para transferência de renda, com restrita margem de investimento em serviços da rede socioassistencial. A lógica de crescimento crescente do orçamento para a assistência social sofreu ruptura, com a EC 55, conhecida por congelar os gastos públicos das políticas sociais, que se soma ao corte do orçamento já previsto em 2017.

A referida EC do teto dos gastos públicos institui o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social da União, que vigorará por 20 exercícios financeiros, existindo limites individualizados para as despesas primárias de cada um dos três Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União (BRASIL, 2016). Apesar da propagando massiva do governo sobre a necessidade imediata da aprovação EC 55 para a continuidade do crescimento do país, na prática, de imediato reduz o tamanho do papel do Estado, promove a desvinculação dos benefícios assistenciais e previdenciários ao reajuste do salário mínimo e congela o orçamento da seguridade social pelos próximos 20 anos.

A assistência social em específico foi extremamente abalada, tendo o ano de 2017 sido emblemático na luta pela garantia de cumprimento do orçamento e para impedir o conjunto de cortes pretendidos para o ano de 2018. Segundo nota de repúdio publicada pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, na proposta lançada inicialmente pelo Ministério de planejamento para o ano de 2018, o valor aprovado de recurso para o orçamento 2018 equivaleria a 2% do valor repassado em 2015. Quando analisados os repasses para o custeio para programas, projetos da assistência social, o corte chegava à ordem de 98,06%, sem contar

a proposta de cortes para o Benefício de Prestação Continuada - BPC, outro alvo desse contexto de contrarreforma.

Apesar de ser um benefício da/e custeado pela assistência social, é apontado como um dos vilões do déficit da previdência social. A fala oficial do governo é que o BPC provoca o desinteresse para a contribuição oficial. E diante do envelhecimento da população e do crescimento da judicialização de demandas para indivíduos com limitações diferentes, o governo trabalha com a possibilidade de aumento do corte de idade de 65 para 70, e desvincular o valor do benefício do salário mínimo vigente, conforme PEC 278. Ressalta-se que apesar do discurso oficial, não é fácil ter acesso ao BPC, pois possui o corte de renda no valor de  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo. Além de contar no momento com a condicionalidade de ingresso no Cadastro Único dos Programas do Governo Federal, que tem sido usado como mais uma ferramenta de dismantelamento das estratégias de sobrevivência das famílias pobres que omitem informações ou mesmo que tenham mudado a conjuntura familiar desde quando ingressaram no programa pela primeira vez, sem alteração na condição de pobreza.

Atualmente, as equipes que estão na implementação dos serviços lidam com duros dilemas, desde vivenciar uma política que se torna mais precarizada devido ao atraso de recursos federais que chegam a somar 03 meses, ao desafio de ter que pôr em prática programas que fogem totalmente do que vinha sendo construído politicamente, mas com dotação orçamentária garantida, com destaque aqui o Programa Criança Feliz. O programa funciona com caráter intersetorial e tem como objetivo principal promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância (BRASIL, 2017).

Criado em 2016, como uma tentativa de emplacar algo que fosse a marca do governo Temer, mas que ficaria sob a responsabilidade direta da sua esposa (o que foi apontado pelos estudiosos da área como um retorno ao primeiro-damismo), o programa foi implantado em todo território nacional sem projeto piloto e, com um pouco mais de um ano de execução, já conta, segundo propaganda do governo, com resultados palpáveis.

Apesar das contradições visíveis em todo o território nacional, o que foi demonstrado de forma massiva na 11<sup>a</sup> Conferência Nacional de Assistência social, que teve como uma das suas deliberações a solicitação da desvinculação imediata do Programa do Fundo Nacional da Assistência Social, com a devolução dos recursos, pois esse traria facetas conservadoras há muito superados por essa política. O que foi totalmente descartado pelo governo, que *pari passu* à publicação das deliberações da conferência, lançou nota falando sobre a importância do Programa Criança Feliz e garantindo seu financiamento para o ano de 2018.

Salvador (2010), quando analisa o financiamento da seguridade social, é categórico em afirmar que para se identificar qual a prioridade de qualquer governo se faz importante deter-se nos orçamentos. E em relação à assistência social, ou mesmo à própria seguridade social, vê-se claramente que a prioridade do governo Temer é outra, a retomada do crescimento econômico diminuindo custos privados e públicos.

Se não bastasse um orçamento congelado, defasado, cortes e atrasos nos cofinanciamentos federais, Couri e Salvador (2017) fazem um alerta sobre o financiamento indireto, pois uma quantia considerável do orçamento é destinado para fomento de entidades do setor privado que, apesar de se declararem como executoras de ações da área de assistência social, nem sempre executam ações com os objetivos que preconizam a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS.

Infelizmente, o investimento na financeirização do capital em busca da estabilidade econômica acaba por sacrificar fortemente o investimento na proteção social do país, pois este acontece às custas do orçamento das políticas que garantem essa proteção.

## **Considerações Finais**

Quando se fala em proteção social, é importante frisar que os regimes são desenvolvidos em realidades diferentes e, por mais que existam classificações para tentar facilitar análises, os países vão desenvolver estratégias diferenciadas de enfrentamentos dos riscos, que vão ser influenciadas por prioridades políticas, pelo contexto social e econômico, etc. Mas, todos os sistemas de proteção social são afetados, direta ou indiretamente, na atual fase do capitalismo e de suas novas estratégias de legitimidade.

Em tempos de crise, não é uma medida nova sacrificar o orçamento do sistema de proteção social para o investimento no capital, mas no contexto atual as consequências sociais desse corte brusco de orçamento são aparentemente minoradas pelo discurso político da direita de que as medidas são necessárias e urgentes para a retomada do crescimento econômico. Enquanto isso, a população, mesmo aquela que não acha que vai ser afetada, tem seus direitos desmantelados. Corre-se o risco de que futuramente a seguridade social no Brasil deixe de existir enquanto sistema de proteção social, pois se nunca funcionou a contento, diante de um cenário de desmonte a tendência é que seja totalmente preterida, cedendo lugar a ações assistencialistas, locais, pontuais e meramente compensatórias, um processo de americanização perversa do sistema.

A assistência social, nesse contexto, é desmantelada enquanto política de Estado, universal para o grupo focalizado, para se tornar uma política para os estritamente pobres e mais pobres dentre os pobres, ancorada na transferência monetária com poucos serviços para as famílias “fracassadas”, que falham na sua função de proteção social.

## **Referências**

BRASIL. **Emenda Constitucional N<sup>o</sup> 95**. PEC 55. Diário Oficial da União. ISSN 1677-7042. Sessão 1. N<sup>o</sup> 241, sexta-feira, 16 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=2&data=16/12/2016>. Acesso em: 10/05/2018.

\_\_\_\_\_. **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO n.º 287**, DE 2016. Disponível em: [https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1527338&filename=EMC+3/2017+PEC28716+%3D%3E+PEC+287/2016](https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1527338&filename=EMC+3/2017+PEC28716+%3D%3E+PEC+287/2016). Acesso em 10/05/2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. Cnas. **RESOLUÇÃO Nº 21, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2017**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/11-conferencia-nacional>. Acesso em 08/01/2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB\SUAS)**. Brasília: MDS\SNAS, 2012.a.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Política social: Fundamentos e história**-9 ed. São Paulo: Cortez, 2011.(Biblioteca básica de Serviço Social; v.2).

CARDOSO, A. V. M; TEIXEIRA, S; CARVALHO, P. O. A Trajetória da Assistência Social no Brasil: Superação da Cultura Assistencialista?. In: **Rev. FSA**, Teresina, v.14, n.2, art.10, p. 171-194, mar./abr. 2017.DISPONÍVEL EM : <http://dx.doi.org/10.12819/2017.14.2.10>. Acesso em : 08/01/2018.

CARDOSO, Marco Aurélio. Liberdade negativa: uma reflexão contemporânea Liberdade negativa: uma reflexão contemporânea. In: **Tempo da Ciência** (15) 30 : 135-145, 2º semestre 2008. Disponível em: <http://revista.unioeste.br/index.php/tempodaciencia/article/viewFile/1987/1571>. Acesso em 19/03/2019.

COURI, Joseane Rotatori e SALVADOR, Evilasio da Silva. As dimensões do financiamento da Política de Assistência Social no Brasil. **Argum., Vitória**, v. 9, n. 3, p. 81-97, set./dez. 2017.

DRAIBE, Sonia Miriam. O welfare State no Brasil: características e perspectivas. IN: **Caderno de pesquisa N.08**. UNICAMP, 1993.

DI GIOVANNI, G. Sistemas de proteção social: uma interpretação conceitual. In: OLIVEIRA, M. A. (Org.) **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: Unicamp, 1998.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, São Paulo: Cedec, N. 24, 1991.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. Igualdad o empleo? La interacción de salários, estado de bienestar y cambio familiar. In: **Dilemas del Estado de Bienestar**. Varios autores. Fundacion Agentaria, 1996. p.9-27.

ESPING-ANDERSEN, Gosta; PALIER, Bruno. **Los três grandes retos del Estado del bienestar**. Barcelona: Ariel, 2010.

FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América latina/Sônia Fleury**.- Rio Janeiro.- Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.

FALEIROS, Vicente de Paula, 1941. **A política Social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais/ Vicente de Paula Faleiros**- 12 ed.- São Paulo: Cortez, 2009.

FRANZONI, Juliana Martínez. **Domesticar la incertidumbre em América latina: mercado laboral, política social y famílias / Juliana Martínez Franzoni**. – 1 ed.- San José, C. R.: Editorial UCR, 2008.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo: crítica a teorias e ideologias conflitantes/ Camila Potyara Pereira**. - São Paulo: Cortez, 2016.

SALVADOR. Evilasio. **Fundo Público e a seguridade social no Brasil/ Evilasio Salvador**. - São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Wederson Rufino dos. O circuito familista na Política de Assistência Social. In: **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 16, n. 2, p. 388 - 402, ago./dez. 2017.

TEIXEIRA, Solange Maria. **Família e política social em tempos de contrarreformas**: ampliação das responsabilidades familiares. 2018 [mimeo].

TITMUS, R. **Commitment to Welfare**. Londres: Allen and Unwin, 1968.

VIANNA, Maria Lucia Wernek. O silencioso desmonte da seguridade Social no Brasil. IN: **Política Social e Democracia**/ Mara Inês Bravo , Potyara Amozoneida Pereira Pereira, (Organizadoras). – 5. Ed.- São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2012.P 176-199

VERONEZE, Renato Tadeu. A Política de Assistência Social brasileira e a ameaça temerária aos direitos sociais. IN: **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 16, n. 2, p. 345 - 359, ago./dez. 2017.

WOLF, Paulo José Whitaker, OLIVEIRA, Giuliano Contento de. Os estados de Bem-Estar da Europa Ocidental: tipologias, evidências e vulnerabilidades.in: **Economia e Sociedade**, campinas, v. 25, n.3 (58), p. 661-694,dez. 2016.