



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA – UEPB  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – CCSA  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – DSS**

**MARIANNA ANDRADE TOMAZ**

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: uma análise do significado  
social de sua expansão**

**CAMPINA GRANDE - PB  
2012**

**MARIANNA ANDRADE TOMAZ**

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: uma análise do significado social de sua expansão**

Artigo de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora com vistas à obtenção do título de Bacharel em Serviço Social, junto ao Departamento de Serviço Social do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual da Paraíba.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Jordeana Davi

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca de Serviço Social "Luiza Erundina" – UEPB

T655p Tomaz, Marianna Andrade.

A política de assistência social no Brasil [manuscrito] : uma análise do significado social de sua expansão / Marianna Andrade Tomaz. – 2012.

**31 f.**

**Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2012.**

**“Orientação: Profa. Dra. Jordeana Davi Pereira, Departamento de Serviço Social”.**

1. Políticas Sociais. 2. Assistência Social. 3. Capitalismo. 4. Serviço Social. I. Título.

21. ed. CDD 361.61

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: uma análise do significado  
sócio-histórico de sua expansão**

**MARIANNA ANDRADE TOMAZ**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado à  
banca examinadora como pré-requisito parcial para  
conclusão do curso de Serviço Social da Universidade  
Estadual da Paraíba – UEPB.

Aprovado em: 25 / 06 / 2012

Nota: 9,0 ( note )

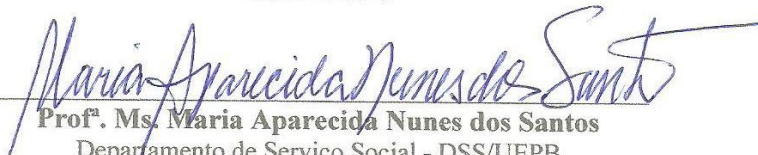
**BANCA EXAMINADORA**



**Prof.ª Dr.ª Jordeana Davi**  
Departamento de Serviço Social - DSS/UEPB  
Orientadora



**Prof.ª Dr.ª Moema Amélia Serpa Lopes de Souza**  
Departamento de Serviço Social - DSS/UEPB  
Examinadora



**Prof.ª Ms. Maria Aparecida Nunes dos Santos**  
Departamento de Serviço Social - DSS/UEPB  
Examinadora

CAMPINA GRANDE – PB  
2012

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus, fonte inesgotável de fortaleza e alento, que me ilumina e guia rumo ao plano que Ele tem para mim, pois tudo pertence a Ele, toda honra, toda glória, e a vitória alcançada em minha vida.

Aos meus pais, Antonio e Edna, e as minhas irmãs, Anna Cláudia, Hoana e Thaís, pelo verdadeiro sentido de família partilhado, pelo amor, carinho, paciência, conselho, auxílio, apoio, incentivo que vêm me proporcionando em todos os momentos da minha vida, bem como pela incansável dedicação e empenho na minha vida moral e profissional.

A todos os meus familiares que, mesmo ausentes ou distantes, desejaram o meu êxito.

À Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Jordeana Davi Pereira, pela disponibilidade com que aceitou me orientar, pelos ensinamentos valiosos transmitidos, pela confiança em mim depositada, pelo incentivo e amizade nesta caminhada acadêmica.

Aos Professores da Graduação, cujos preciosos ensinamentos profissionais e para a vida não serão esquecidos, especialmente às professoras Moema Amélia Serpa e Maria Aparecida Nunes.

Aos professores e alunos do Grupo de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS) pela enriquecedora convivência científica e de amizade.

Às minhas amigas Joama Sousa, Maria Clara Figueiredo, Lidiane Tiburtino e Jessyka Augusto por todos os momentos e sentimentos que temos compartilhado ao longo da graduação e principalmente nos últimos meses.

Ao meu bem, Guilherme Bemerguy, por toda, ajuda, compreensão, apoio e incentivo que me dedicou nos últimos meses para a concretização dessa trajetória.

A todos os meus amigos que acompanharam minha trajetória e sabem o quanto significam para mim.

A todos, minha sincera e eterna gratidão.

*O momento em que vivemos é um momento pleno de desafios. Mais do que nunca é preciso ter coragem, é preciso ter esperanças para enfrentar o presente. É preciso resistir e sonhar. É necessário alimentar os sonhos e concretizá-los dia-a-dia no horizonte de novos tempos mais humanos.*

Marilda Yamamoto

# **A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: uma análise do significado social de sua expansão**

**Marianna Andrade Tomaz<sup>1</sup>**

## **RESUMO**

O presente artigo é resultado das reflexões surgidas ao longo do processo de formação profissional, em especial, a partir da inserção nas pesquisas acerca do tema no Grupo de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS), da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Os dados que subsidiam as análises contidas neste estudo foram coletados mediante pesquisa bibliográfica e documental – a partir da bibliografia acerca da temática bem como dos documentos, como: a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a Política Nacional da Assistência Social (2004), Norma Operacional Básica (2005) e Lei nº 12.435/11. O método de abordagem consiste no crítico-dialético. Tem como objetivo analisar o significado social da expansão da Assistência Social no Brasil, a partir do governo Lula (2003 – 2010). Ao situar a política de assistência social em seu contexto histórico, econômico e político como integrante da Seguridade Social foi possível verificar que a Assistência Social surge como uma política mediadora de acesso aos direitos sociais e na atualidade com a ofensiva neoliberal, tem-se tornado alternativa de enfrentamento à questão social. A tendência apontada por esta centralidade que a assistência social assume na contemporaneidade, especialmente nos dois mandatos do Governo Lula, é a assistencialização da proteção social, que por um lado ao mercantilizar os serviços sociais, por outro, busca em políticas e programas sociais a solução para as expressões da questão social, como a miséria e a desigualdade social. Essa tendência mostra que longe de concretizar os princípios preconizados pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e sistematizados no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a Assistência Social ganha centralidade através dos programas de transferência de renda, que possuem um caráter emergencial, seletivo e focalizado voltado ao combate à pobreza, com prejuízo para os serviços socioassistenciais.

**PALAVRAS-CHAVES:** Capitalismo contemporâneo. Assistência Social. Expansão.

## **ABSTRACT**

This article is the result of discussions arised during the process of training, in particular, from the insertion in the research on the subject of the Group of Studies, Research and Consulting in Social Policy, from State University of Paraíba (UEPB). The data that support the analyzes in this study were collected through literature review and documentary - from literature on the subject as well as documents, such as the Organic Law of Social Assistance, the National Policy of Social Assistance (2004), Basic Operational Norm (2005) and Law No. 12.435/11. The method of approach is critical-dialectical. The aim is to analyze the social significance of the expansion of Social Assistance in Brazil, from Lula government (2003-2010). By bringing assistance policy in its historical, economic and political context as part of Social Security it was possible to verify that the Social Assistance emerges as a political mediator of access to social rights and nowadays with the neoliberal offensive it has become an alternative of confronting social issues. The trend indicated by this centrality that social assistance assumes in the present, especially in the two terms of Lula administration is the assistencialization of

---

<sup>1</sup> Graduanda em Serviço Social pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).

the social protection which on the one hand commodifies social services, on the other, seeks in policies and social programs the solution for the expressions of social issues, like poverty and social inequality. This trend shows that far from realizing the principles advocated by the Organic Law of Social Assistance and systematized in the Unified System of Social Assistance, the Social Assistance has gained centrality through income transfer programs, which have emergency, selective and focused features to fighting poverty, to the detriment of social and assistance services.

**KEYWORDS:** Contemporary capitalism. Welfare. Expansion.



## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	09
2. A CONFIGURAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO CAPITALISMO	10
3. AS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO BRASILEIRO	15
4. NOTAS SOBRE A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	19
5. APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS	27
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	28

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo sistematiza reflexões surgidas ao longo do processo de formação profissional, particularmente, nos últimos três anos (2009-2011) com a minha inserção no Grupo de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS) através do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC), cujo objeto de estudo consistia na compreensão do orçamento da seguridade social, e, neste sistema, a particularidade da Assistência Social, destacando estudos a nível local e nacional.

Desse modo, as reflexões contidas neste trabalho objetivam analisar o significado social da expansão da Assistência Social no Brasil, particularmente no período correspondente ao governo do Presidente Lula (2003 – 2010). A inquietação apresentada neste artigo diz respeito ao caráter dessa expansão ser proveniente da centralidade que a Assistência Social tem assumido na unidade da Seguridade Social no contexto contemporâneo, pois enquanto ocorre a privatização da previdência social e da saúde expande-se a política de Assistência Social, como estratégia de enfrentamento às desigualdades sócio-político-econômicas. A relevância deste estudo consiste em trazer algumas contribuições para melhor compreender esta política no contexto da sociedade capitalista contemporânea, sendo esse perpassado por uma ofensiva neoliberal que acaba sendo nefasta às políticas sociais, principalmente as políticas universais.

Para este processo de construção teórica nos apoiamos no método crítico dialético que nos permitiu analisar o objeto de estudo na totalidade social, ou seja, considerar a historicidade, a economia e a política.

Nesse sentido, analisamos as políticas sociais como processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado, trabalho e capital, no âmbito dos conflitos e lutas de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo (BEHRING; BOSCHETTI, 2008), procurando situá-las em seu contexto histórico (como enfrentamento às expressões da questão social), econômico (nas relações de produção e reprodução da classe trabalhadora) e político (luta de classes).

O desenvolvimento da pesquisa realizou-se através do estudo bibliográfico e documental, principalmente a partir dos estudos acerca da temática bem como da normatização da política, como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993, a Política Nacional da Assistência Social (2004), Norma Operacional Básica (2005), a Lei nº 12.435/11 e outros documentos que subsidiaram a pesquisa.

A partir disso, para uma melhor exposição do objeto em estudo, seguiremos o seguinte percurso metodológico: em um primeiro momento traçaremos uma breve contextualização das políticas sociais no capitalismo, desde sua gênese até sua configuração no capitalismo contemporâneo; em seguida analisaremos a particularidade brasileira, destacando a Seguridade Social; e, por fim, abordaremos a Assistência Social, dando enfoque ao significado social de sua expansão no processo de assistencialização da proteção social na particularidade do Governo Lula.

## **2. A CONFIGURAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO CAPITALISMO**

Para compreendermos o significado da expansão da Política de Assistência Social no Brasil, é imprescindível, inicialmente, tecer algumas considerações sobre a natureza e o desenvolvimento das políticas sociais no sistema capitalista. Dessa forma, consideraremos a política social como um processo complexo e multideterminado por correlações de forças, que embora tenha procurado satisfazer necessidades sociais, não deixa de atender aos interesses da acumulação capitalista (PEREIRA, 2009).

As primeiras iniciativas reconhecíveis de políticas sociais se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial no século XIX, das lutas de classes e do desenvolvimento da intervenção estatal. Foi nas sociedades pré-capitalistas que surgem as suas protoformas, apesar de seu caráter punitivo e restritivo, agindo na intersecção da assistência social e do trabalho forçado, o “abandono” dessas tímidas e repressivas medidas de proteção lança os pobres à servidão da liberdade sem proteção no contexto da plena subsunção do trabalho ao capital (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

No seio da sociedade capitalista a política social emergiu mais precisamente no final do século XIX, fruto de três principais acontecimentos: a transformação qualitativa das técnicas de produção advindas da Revolução Industrial; a eclosão da democracia de massas e a constituição dos Estados Nacionais. É nesse período que o Estado, mediante processo de agudização das expressões da questão social<sup>2</sup>, vê-se obrigado a assumir o caráter

---

<sup>2</sup> Questão Social é o conjunto de problemas sociais, políticos, econômicos e culturais oriundos da contradição entre capital e trabalho. Segundo Yamamoto (1998, p.27) “A Questão Social é apreendida como um conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade”.

intervencionista objetivando restabelecer o equilíbrio econômico diante da profunda crise que instaurava no sistema liberal.

O contexto liberal foi marcado pela negação dos direitos sociais e, por conseguinte, das políticas sociais. Nesse período, estas eram vistas como um paliativo, sendo débil a intervenção do Estado, que apenas tinha o papel de assegurar assistência mínima aos segmentos mais empobrecidos. Todavia, a partir de 1929 delinea-se uma crise do modelo liberal, bem como da ideologia<sup>3</sup> que lhe dá sustentação. Com a efervescência da luta da classe operária que reagia à exploração extenuante fundada na mais-valia absoluta e a denúncia da questão social, a burguesia vê-se obrigada a traçar estratégias para lidar com a pressão dos trabalhadores, que foram desde a repressão direta pelo Estado até as concessões formais pontuais na forma de legislação fabril. A principal destas medidas foi a redução da jornada de trabalho para 10 horas, que apesar de se estender apenas para crianças e mulheres, constituiu-se como uma das primeiras conquistas da classe trabalhadora, ainda no contexto liberal.

Como enfrentamento desta crise do capitalismo, a fase denominada de “anos dourados”, será marcada pela intervenção estatal na regulação social, segundo Texeira (1996, p. 212):

O Estado é obrigado a abandonar sua posição de ‘vigia da economia’ para se tornar instrumento de salvação do sistema, com suas políticas de apoio direto ao processo de acumulação de capital e com políticas sociais compensatórias de ajuda para os excluídos do mercado.

Esta nova fase, conforme Pereira (2009), será caracterizada por três marcos: o receituário keynesiano de regulação econômica e social, inaugurado nos anos 1930; as postulações do Relatório Beveridge<sup>4</sup> sobre a Seguridade Social, que propunha uma completa revisão do esquema de proteção social; e a formulação por T.H Marshall da teoria trifacetada da cidadania<sup>5</sup> (direitos civis, políticos e sociais).

---

<sup>3</sup> Marx considera como ideologia as ideias falsas que os homens tem da realidade e incidem sobre o político e social. (BOUDON e BOURRICAUD, 2000). Dessa forma, a ideologia liberal seria um corpo de formulações teóricas que defendem um Estado que tenha como função principal e específica a instituição de um estado jurídico, no qual a liberdade de cada um possa coexistir com os outros segundo um conjunto de leis expressas num código ou numa constituição.

<sup>4</sup> O surgimento do modelo beveridgiano de política social - seguridade social - vai além do modelo bismarckiano de seguros sociais. O modelo bismarckiano, surgido na Alemanha no final do século XIX, tem como princípio a lógica do seguro, tendo como critério de benefício à contribuição individual, já o modelo beveridgiano tem como princípios a responsabilidade estatal na manutenção de vida dos cidadãos, universalidade dos serviços sociais e a implantação de uma “rede de segurança” de serviços de assistência social. O *Welfare State*, portanto, vai ter como base o modelo de Beveridge, sem, contudo, romper, em alguns países com o modelo bismarckiano de seguro social.

<sup>5</sup> Para Marshall a cidadania compunha-se por três grupos de direitos: os civis necessários às liberdades individuais; os políticos que consistem no direito de participar do exercício do poder; e por fim, os direitos sociais caracterizados como o acesso a um mínimo de bem-estar econômico e de segurança, com vistas a levar a vida de um ser civilizado (PEREIRA, 2009).

A saída keynesiana de regulação econômica e social será marcada na economia por um modo de produção fordista caracterizado por uma base técnica eletromecânica de produção em massa para consumo em massa, e uma estrutura organizacional hierarquizada e verticalizada. Concomitante, no social, a intervenção estatal possibilitará um processo de pleno emprego e de reconhecimento dos direitos sociais. De acordo com Netto e Braz (2008, p. 206):

A consequência desse reconhecimento, resultado da pressão dos trabalhadores foi a consolidação das políticas sociais e a ampliação de sua abrangência, na configuração de um conjunto de instituições que dariam forma aos vários modelos de Estado de Bem-Estar social (Welfare State).

É nesse sentido, que para Silva (2009), o Estado de Bem-Estar Social e o modo de produção fordista garantiram - num contexto de onda longa expansiva – a recuperação e a manutenção da taxa de lucro do capital trazendo ganhos aos padrões materiais de vida dos trabalhadores, com o reconhecimento dos direitos sociais que repercutiu na consolidação de políticas sociais.

Deste modo, somente no período do pós-segunda guerra mundial, com o *Welfare State* (1945-1970), que a política social se generaliza e se caracteriza enquanto uma miríade de programas e projetos que garantem proteção social sem prévia contribuição. Ela se deu de forma gradual e diferenciado entre os países, dependendo dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas e das correlações e composições de força no âmbito do Estado. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008)

Entretanto, a partir dos anos setenta do século XX, a “ilusão” do capitalismo chega ao fim. Assim, os “anos dourados” se encerram no final dos anos 1960, com uma recessão generalizada envolvendo todas as grandes potências imperialistas. Nesse contexto, segundo Netto e Braz (2008), a onda longa expansiva é substituída por uma onda longa recessiva.

Frente a essa crise o capitalismo reconfigura-se através de três estratégias principais: reestruturação produtiva, financeirização do capital e a ofensiva neoliberal. Estas estratégias se caracterizam, respectivamente, por uma intensa incorporação à produção de tecnologias a fim de alcançar o máximo de produtividade com o mínimo custo, essa característica segundo Marx (1983, p. 41), é a mais essencial do modo de produção capitalista “resulta do acúmulo de inovações técnicas, que elevam a produtividade social do trabalho e acabam por diminuir o valor dos bens de consumo nos quais se traduz o valor da força de trabalho”; a financerização do capital ocorre com o processo de concentração do sistema bancário e financeiro em que um

montante fabuloso do capital disponibiliza-se sob a forma de capital-dinheiro remunerado através dos juros; por fim, a partir do neoliberalismo realiza-se uma série de contrarreformas destinadas à supressão ou redução de direitos e garantias sociais.

A mundialização financeira construída sobre a égide do capital que rende juros, segundo Iamamoto (2008), unifica processos que vinham sendo tratados de maneira isolada, restaurando o capital a partir de uma estratégia articulada expressas pela reestruturação produtiva; contrarreforma do Estado; redução da questão social a processos de exclusão e integração social; e o aparecimento das tendências pós-modernas.

No processo de reestruturação produtiva o modelo de acumulação fordista é substituído pelo modelo de acumulação flexível (toyotismo), visto como maior aquisição do capital na contemporaneidade. Este modelo é caracterizado pelo uso da microeletrônica o que permite automatizar a produção em pequena escala, quebrando o poder do trabalhador na operação das máquinas, através de uma estrutura horizontalizada/descentralizada. A produção é conduzida pela demanda e por um estoque mínimo, pelo *Just in time*, kanban e a exigência de trabalhadores multifuncionais ou polivalentes para operar a ilha de máquinas automatizadas que diminui ainda mais a porosidade no trabalho e o desperdício. Também se destaca, neste modelo, a flexibilização, terceirização, subcontratação, controle de qualidade, eliminação do desperdício, gerência participativa e o sindicalismo de empresa (BEHRING, 2003).

A reestruturação produtiva tem implicações nas diversas esferas da sociedade. Na esfera da produção vê-se o aumento das taxas de lucro via o crescimento da produtividade do trabalho pelo uso de novas tecnologias e formas de trabalho, na esfera da circulação com mudanças no mercado consumidor, e na esfera sócio-política e institucional com novas modalidades de produção e reprodução social da força de trabalho, como nos aponta Mota e Amaral (2010, p. 24):

A atual recomposição do ciclo de reprodução do capital, ao determinar um conjunto de mudanças na organização da produção material e nas modalidades de gestão e consumo da força de trabalho, provoca impactos nas práticas sociais que intervêm no processo de reprodução material e espiritual da força de trabalho.

Para Antunes (1995), as tendências do mercado de trabalho refletem uma processualidade contraditória, que combina a desproletarização do trabalho industrial fabril com uma subproletarização, acompanhado também de uma qualificação e intelectualização dos trabalhadores centrais e desespecialização e desqualificação dos demais, caracterizando um processo de heterogeneização, fragmentação e complexificação da classe trabalhadora, que

tem como resultado o aprofundamento do desemprego estrutural, a rápida destruição e reconstrução de habilidades, a perda salarial e o retrocesso da luta sindical.

Além da reestruturação dos capitais, que teve grandes impactos no processo de produção e no mundo do trabalho, outra estratégia de recuperação das taxas de lucro seria necessária que implicou diretamente nos direitos sociais até então conquistados. Ao creditar que as raízes da crise estavam no poder excessivo dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais, a fórmula neoliberal a partir de uma ideologia do Estado mínimo, como nos aponta Behring (2009), consistirá na contenção dos gastos sociais, restauração de uma taxa “natural” de desemprego com a criação de um exército industrial de reserva que permita a pressão sobre os salários e os direitos, reforma fiscal e um processo de desmonte dos direitos sociais, o que na verdade o que se examina, é um “Estado máximo para o capital e mínimo para o trabalho”.

Nesse contexto, os direitos sociais passam a sofrer um processo de desmonte e as políticas sociais são vistas como gastadoras e perdulárias, estando na base da explicação da crise. A partir de então, a ofensiva neoliberal será responsável por duas principais tendências: contenção ou retração da oferta de serviços públicos e a segmentação do consumo privado. A lógica competitiva do capital subordinará a política social à política econômica, seja transferindo a carga fiscal do capital para o trabalho, seja diminuindo os gastos sociais com programas universais e flexibilizando o trabalho.

Deste modo, a reestruturação dos capitais conjuntamente ao desmonte dos direitos sociais leva-se a uma exponenciação da questão social e as políticas sociais tornam-se um atrativo ao capital, sendo transformadas em mercadorias, expressando políticas sociais cada vez mais seletivas, focalizadas e restritivas voltadas ao combate da pobreza.

A partir do exposto, podemos perceber que a configuração das políticas sociais no sistema capitalista traz consigo a marca da luta de classes e que terá suas particularidades em conformidade com a conjuntura desenvolvida nos diferentes países. Nesse sentido, adentraremos às especificidades das políticas sociais do Brasil, considerando as particularidades da formação sócio-histórica, econômica e política dessa realidade.

### 3. AS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO BRASILEIRO

No Brasil, particularmente influenciado pela sua formação sócio-histórica, como nos aponta Behring (2003), o desenvolvimento do capitalismo será profundamente marcado por um processo de modernização conservadora, que marca a criação histórica da hegemonia das relações sociais. O processo específico brasileiro do capitalismo, apesar de ter alguns elementos incorporados no período colonial, é realmente impulsionado com a criação do Estado Nacional<sup>6</sup>, sendo sempre um destaque da nossa formação social a heteronomia (dependência).

Baseada na análise de Florestan Fernandes, Behring (2003, p. 95) afirma que “o Estado brasileiro nasceu sob o signo de forte ambiguidade entre um liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido de garantia dos privilégios estamentais”. Nesse sentido, no desenvolvimento do capitalismo brasileiro três processos fundamentais são verificados: a incapacidade de romper com a associação dependente com o exterior; a incapacidade de desagregar completamente os setores arcaicos; e a incapacidade de superar o desenvolvimento gerado pela concentração de renda. É por estes processos que elementos desse período, a exemplo, do autoritarismo no Estado e na sociedade, a cultura senhorial, o patrimonialismo, o clientelismo, a privatização do público, a tutela e o favor, continuam muito presentes em nossa sociedade, e vai rebater diretamente na constituição das políticas sociais brasileiras.

Para Teixeira (1996), é a partir da década de 1930, que nasce o Estado interventor no Brasil, propiciado por um novo modelo de acumulação. Tem-se a substituição de um modelo agrário-exportador por outro que passa a ter na indústria o centro do processo de acumulação. Esse processo não foi tão simples, uma vez que o novo modelo de acumulação teve que enfrentar três problemas básicos: a inadequabilidade do mercado de trabalho frente às novas exigências do modelo de acumulação emergente; a ausência de um setor financeiro capaz de financiar o processo de acumulação industrial e a ausência de um setor produtor de bens de capital e de insumos básicos.

As exigências do novo modelo de acumulação foram mediadas pela presença ativa do Estado que cria uma legislação trabalhista compatível com as novas relações de trabalho. Assim, pela lógica do capital, o Estado é obrigado a assumir funções permanentes de planejamento da economia, como também sustentar o processo de acumulação por meio de

---

<sup>6</sup> A criação do Estado nacional brasileiro inicia-se em 1808 com a chegada da família real portuguesa, e ganha destaque após 1822, com o processo de Independência do Brasil.



intervenção direta nas políticas de inversões privadas (TEIXEIRA, 1996). Dessa maneira, diferentemente dos países de capitalismo avançado, em que o Estado interventor teve relativo êxito e legitimidade, na sociedade brasileira a intervenção estatal foi estruturalmente incapaz de propiciar o mínimo de bem-estar.

No período de 1930 a 1960, ganha destaque o Governo de Getúlio Vargas, que direcionou a política no sentido de transformar as relações Estado/sociedade para a integração do mercado interno e desenvolvimento da industrialização (FALEIROS, 2000). Neste período, através de uma política trabalhista, o governo buscava ao mesmo tempo, controlar as greves e os movimentos operários e estabelecer um sistema de seguro social. O modelo getulista de proteção social se definia como fragmentado em categorias, limitado e desigual na implementação dos benefícios em troca do controle social das classes trabalhadoras, bem como fortemente marcado por um caráter corporativista. Em destaque, a esse período tem-se o surgimento dos Institutos de Previdência Social, com a aprovação em 1960, a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS).

Já a partir da metade da década de 1960 do século passado, no início da Ditadura Militar, o Brasil passou por uma expansão industrial que trouxe consequências econômicas ao país esse período foi chamado “milagre econômico”<sup>7</sup>. Assim, enquanto que no âmbito social perpassava a retração dos direitos políticos e civis, expandiam-se os direitos sociais, todavia, a cobertura da política social será conduzida expressivamente de forma tecnocrática e conservadora (FALEIROS, 2000).

Com o golpe militar de 1964, na perspectiva de Fagnani (2005), a política social assume quatro características estruturais entre elas: o caráter regressivo do financiamento do gasto social; a centralização do processo decisório no Executivo Federal; a privatização do espaço público; e a fragmentação institucional. O Brasil por apresentar uma “industrialização tardia”, apresentava uma heterogeneidade social e regional, possuindo um expressivo contingente de excluídos e miseráveis, por isto, as condições econômicas e sociais colocavam limites objetivos a natureza das fontes de financiamento das políticas sociais, logo, o financiamento do gasto social incidia diretamente nos salários dos trabalhadores. Com a supressão dos direitos civis e políticos, a centralização do processo decisório das políticas sociais materializou-se na criação de complexas agências burocráticas federais, com expressivos recursos de poder, e que passaram a formular, implementar e gerir políticas sociais de corte nacional e a controlar fundos financeiros de magnitude considerável. As duas

---

<sup>7</sup> O milagre econômico correspondeu ao resultado de um conjunto de medidas governamentais que elevaram o crescimento do Brasil durante a Ditadura Militar.

últimas características das políticas sociais desse período são a permeabilidade das políticas e programas, aos interesses particulares e empresarias; e a fragmentação institucional, no entanto, esta última circunscreveu-se aos segmentos relativamente periféricos.

Desse modo, apesar da expressiva expansão da política social ao longo da década de 1970, no Brasil, quando já se vivenciava a crise do *Welfare State* na Europa e o aumento da oferta de bens e serviços, o regime militar abria espaços para mercadorização da saúde, da previdência e da educação configurando um sistema dual de acesso às políticas sociais “para quem pode e para quem não pode pagar” Percebe-se assim, que a ampliação dos acessos públicos e privados, que caracterizou o complexo assistencial-industrial-tecnocrático-militar não estava direcionada à maioria da população, deixando milhões de pessoas aquém, não vindo a se constituir como um projeto universal de cidadania (FALEIROS, 2000).

Nesta perspectiva, Mota (2008a, p. 141) destaca que foi na década de 1970 que se consolidou a dupla face da política social tecida nos finais dos anos 1960, permitindo, de um lado, “as políticas voltadas para a reprodução da força de trabalho contratada pelo setor monopolista; de outro, as políticas residuais voltadas para a reprodução do trabalhador do setor não monopolista”, o que implicou desdobramentos, que veio a favorecer a associação entre mercantilização-assistencialização da seguridade social.

Com o esgotamento do milagre econômico no final dos anos 1970, a década de 1980 no Brasil será marcada por um novo cenário econômico e político. Apesar dessa década ser considerada perdida, do ponto de vista econômico, uma vez que o país foi transformado em campo de absorção de investimentos produtivos, adquirindo um caráter de submissão ao capital internacional. No campo social, a força da pressão organizada dos trabalhadores culmina em mudanças realizadas no âmbito das políticas de proteção social, que vieram a ser institucionalizadas na Constituição Federal de 1988.

A referida Constituição objeto de disputa e negociação entre os blocos de forças (FALEIROS, 2000), não se tornou a Constituição ideal de nenhum grupo nacional e expressou uma tendência societal (e particularmente das elites brasileiras) de entrar no futuro com os olhos no passado. Entretanto, é necessário destacar a importância de alguns direitos garantidos, a exemplo do capítulo da seguridade social, os direitos sociais, humanos e políticos, bem como uma série de inovações democratizantes como os espaços institucionalizados de participação social na gestão das políticas sociais, assim como evidencia Mota (2008a, p. 142):

Relativamente à proteção social, o maior avanço da Constituição de 1988 é a adoção do conceito de seguridade social, englobando as áreas da saúde, da previdência e da assistência. Além dessa inovação, há que se realçar a redefinição de alguns princípios, pelos quais foram estabelecidas novas regras reativas a fontes de custeio, organização administrativa, mecanismos de participação dos usuários no sistema e melhoria/universalização dos benefícios e serviços. Essas mudanças permitiram atenuar as deficiências de natureza gerencial – até então existentes - e atenderam a históricas reivindicações das classes trabalhadoras.

Os princípios da Seguridade Social estão previstos no Art. 194 da Constituição Federal de 1988, seguindo os seguintes objetivos: 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 do custeio; VI – diversidade da base de financiamento e, por fim, VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (BRASIL, 1988).

Essas mudanças previstas na Constituição de 1988 equiparou o Brasil aos sistemas securitários das sociedades desenvolvidas, entretanto, quando parte-se para a implementação dessas na sociedade, não se tem as mesmas condições objetivas (econômicas, políticas e ideológicas), uma vez que, o país já vivenciava uma crise financeira, que juntamente as pressões dos organismos internacionais, gerava um movimento de negação das conquistas obtidas, e alegava que a necessidade de adequação do modelo de seguridade social às atuais reformas econômicas do país (MOTA, 1995).

Segundo Druck e Filgueiras (2007), desde o início dos anos 1990, vive-se um processo de constituição, consolidação e ajuste de um mesmo modelo econômico, que começou a se esboçar a partir do governo Collor (1990 – 1992), ganha contorno no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) e toma sua forma mais acabada no governo Lula (2003-2010). O conjunto das reformas implicou profundas transformações em quatro dimensões inter-relacionadas: a desestruturação do mercado de trabalho e um processo generalizado de precarização do trabalho; a formação do capital financeiro; a abertura comercial e financeira da economia tendo por objetivo imediato o combate à inflação; e a privatização das empresas estatais.

Este conjunto de contrarreformas, orientadas pela ofensiva neoliberal, viabilizou um desmonte dos direitos sociais conquistados, principalmente após a implementação do Plano

Real (1994) executado pelo então ministro da fazenda, Fernando Henrique Cardoso, que ao trazer como característica principal à macroeconomia de financeirização e enxugamento dos gastos públicos propôs um Estado mínimo para a reprodução do trabalho e máximo para garantia dos lucros do capital.

Nesse contexto de ajuste fiscal, as políticas sociais vêm sendo submetidas essencialmente as requisições do capital, estas tem-se transformado em sinônimo de política social focalizada, voltada para os mais pobres e miseráveis com a criação de inúmeros programas de complementação de renda.

No tocante as políticas que integram a seguridade social brasileira, Mota (2008b) indica que longe de formarem um amplo e articulado mecanismo de proteção, adquiriram a perversa posição de conformarem uma unidade contraditória, em que ao mercantilizar e privatizar as políticas de saúde e previdência social, amplia-se a assistência social, transformando-a no novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social.

Logo, esse novo desenho expressado na Política de Assistência Social traz questões relativas à centralidade que esta política tem assumido na seguridade social brasileira, principalmente nos últimos anos no governo Lula, pois em um contexto de retrocesso no campo dos direitos e de desemprego e precarização do trabalho, a Assistência Social tem sido visto mais do que uma política de proteção social, tem se configurado para alguns autores, a exemplo de Mota (2008b) em um “mito” social<sup>8</sup>.

Dessa forma, estas reflexões nos levam a pensar sobre o significado da expansão da Assistência Social, a fim de que possamos inseri-la dentro da sociedade capitalista contemporânea.

#### **4. NOTAS SOBRE A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Para uma maior compreensão do significado que a expansão da Assistência Social teve particularmente no Governo Lula, faz-se necessário refletirmos brevemente sobre o processo em que esta se constitui como política social na CF/88 e qual a sua funcionalidade nos últimos 10 anos.

---

<sup>8</sup> Segundo Mota (2008b) o mito da assistência social consistiria na contemporaneidade, no trato efetivo da Assistência Social como alternativa corretora da “questão social”, mito que, ademais de inteiramente funcional á orientação contemporânea do grande capital põe a assistência social como novo clientelismo, em determinadas conjunturas políticas nacionais.

A Assistência Social no Brasil teve uma grande vinculação histórica com a caridade e a filantropia. É somente com a CF/88 que esta ganha *status* de direito social para quem dela necessitar, entretanto, até constituir-se parte da seguridade social, longo processo decorreu.

A discussão sobre a assistência social iniciou-se ainda no século XIX com as propostas de Ataulpho Nápole, juiz da corte de apelação do Rio de Janeiro, entre 1898 e 1905 escreveu livros e artigos sobre a assistência pública e defendia que a assistência pública não era um benefício, mas um dever do Estado. No século XX, no período da Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945), a assistência social assume uma relação com o sentido patriótico a partir da criação da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA)<sup>9</sup>, esta possuía uma característica emergencial, e a assistência social era vista como doação e caridade e não direito de cidadania. Com o processo de abertura política no período do regime militar, a assistência social ganha um novo lugar, as alianças militantes vão incentivar o dever do Estado para com as políticas de proteção social (SPOSATI, 2005).

Na década de 1980, o debate na academia sobre a assistência social<sup>10</sup> vai ser de grande importância para a discussão da Assistência Social e o seu debate em diversos lugares no país. Em todo o processo da Constituinte aceleram-se as articulações e assim, em 1988, a Assistência Social é finalmente reconhecida como direito e integradora das políticas sociais da Seguridade Social. Para Netto (1997, p. 32) a Assistência Social:

É medida legal e legítima que visa oferecer segurança social aos cidadãos não cobertos (ou precariamente cobertos) pelo lado contributivo da seguridade social, embora em vários casos, muitos contribuintes passam a ser destinatários da assistência. Neste mister, a assistência social visa livrar esses cidadãos não só dos infortúnios do presente, mas também das incertezas do amanhã, protegendo-os das adversidades causadas por enfermidades, velhice, abandono, desemprego, desagregação familiar, exclusão social.

O pós-Constituição será marcado pela eleição direta para Presidente da República. Foi somente em 1990 com a eleição de Fernando Collor que se reiniciam as discussões para consolidação da democracia social com as leis regulamentadoras destes direitos. A sociedade

---

<sup>9</sup> Criada em 1942, a LBA é a primeira grande instituição nacional de assistência social, a Legião Brasileira de Assistência, é organizada em sequência ao engajamento do país na Segunda Guerra Mundial. Seu objetivo declarado será o de “prover as necessidades das famílias cujos chefes hajam sido mobilizados, e ainda, prestar decidido concurso ao governo em tudo que se relaciona ao esforço da guerra”. Surge a partir de iniciativa particulares logo encampada e financiada pelo governo, contando também com o patrocínio das grandes corporações patronais (Confederação Nacional da Indústria e Associação Comercial do Brasil) e o concurso das senhoras da sociedade. (IAMAMOTO, 2008, p. 250).

<sup>10</sup> A Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, afinada com esse momento histórico, desde 1984, vinha realizando estudos sobre a assistência social divulgado, em 1985, pelo livro “Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras – uma questão em análise” que até hoje é referência histórica e de estudo sobre o tema.

brasileira juntamente com o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) elabora um primeiro projeto de Lei Orgânica da Assistência Social, que, no entanto, foi vetado integralmente pelo Presidente.

Todavia, em meio a emergente ofensiva neoliberal implementada pelo Governo de Collor, os movimentos sociais envolvidos com a política de assistência social se fortalecem na luta e empreendem novos esforços (SPOSATI, 2005). Então, em 1993, já no Governo de Itamar Franco, novos debates e negociações sobre Emendas Constitucionais são elaboradas, para que a proposta da Lei Orgânica da Assistência Social pudesse se tornar então, lei em 7 de Dezembro de 1993.

Dessa forma, a LOAS reafirma em seu Art. 1º a assistência como “direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”. A assistência social realiza-se de forma integradas às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais (BRASIL, 1993).

O processo de implementação desta política segundo Couto, Yasbek e Raichelis (2011) ocorrerá em uma conjuntura adversa e paradoxal, na qual se evidencia a profunda incompatibilidade entre ajustes estruturais da economia e investimentos sociais do Estado. Desse modo, ao mesmo tempo em que os avanços constitucionais apontam para o reconhecimento de direitos e permite trazer para a esfera pública a questão da pobreza e da desigualdade social, a inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica e impacto das políticas econômicas neoliberais coloca em andamento processos desarticuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos no campo social.

A primeira Política Nacional de Assistência Social só foi aprovada cinco anos após a regulamentação da LOAS e ainda assim apresentou-se insuficiente e confrontada pelo paralelismo do Programa Comunidade Solidária<sup>11</sup>, instituído pela Medida Provisória nº 813, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Nesta medida o governo apresenta o Programa como principal estratégia de enfrentamento da pobreza no país e reitera a tradição nesta área que é a fragmentação e superposição de ações. Essa pulverização mantém a Assistência Social sem clara definição como política pública e é funcional ao caráter focalista que o

---

<sup>11</sup> Caracterizou-se por grande apelo simbólico, com ênfase em ações pontuais, focalizadas em “bolsões de pobreza”, direcionadas apenas aos indigentes, aos mais pobres entre os pobres. (Couto, Yasbek, Raichelis, 2011, p. 36).

neoliberalismo impõe às políticas sociais na contemporaneidade (COUTO, YASBEK, RAICHELIS, 2011).

No início dos anos 2000, a sociedade brasileira diante do avanço da ofensiva neoliberal, materializado no desmonte do Estado realizados nos governos de Collor e FHC, sobretudo a partir do Plano Diretor de Reforma do Estado<sup>12</sup>, criou grandes expectativas de que um governo de centro-esquerda pudesse romper com o projeto hegemônico, e apostaram suas fichas no então candidato e posteriormente Presidente, Luís Inácio Lula da Silva. No entanto, já no início do seu mandato (2003-2006) evidenciou-se o alinhamento do seu governo com as determinações dos agentes financeiros nacionais e internacionais, por intermédio do redirecionamento e corte dos gastos sociais. Assim, em continuidade ao governo de FHC, Lula reafirmou as propostas de reformas do espaço público e os acordos econômicos, que previam o *superávit primário*<sup>13</sup>, as altas taxas de juros, o pagamento da dívida pública e a manutenção da Desvinculação de Receitas da União (DRU)<sup>14</sup>.

O governo, em conformação a lógica do mercado e as imposições dos organismos internacionais como o Fundo Monetário Brasileiro (FMI) e o Banco Mundial (BM), redireciona o fundo público e cria um novo leque de instrumentos e políticas públicas para fazer frente à questão social, imprimindo uma nova tendência às políticas sociais. Para Mota (2008a) esta tendência já revelava em 1990, um processo de privatização e a assistencialização da proteção social, que vem instituindo, ao mesmo tempo as figuras do cidadão-consumidor e do cidadão-pobre, sendo este último público- alvo da assistência social.

Para Sitcovsky (2008), embora o processo de privatização não seja essencialmente novo, datando-se da ditadura militar, as últimas reformas da previdência materializadas no governo Lula com as Emendas Constitucionais n° 20<sup>15</sup> e 41<sup>16</sup>, têm mostrado o excelente

<sup>12</sup> Documento elaborado sob as orientações de Bresser Pereira, então Ministro de Administração e Reforma do Estado, e aprovado em 1995, define objetivo e estabelece diretrizes para a reforma da administração pública brasileira.

<sup>13</sup> O *Superávit primário* é o resultado positivo de quanto a União, os Estados, os municípios e as empresas estatais conseguem economizar da receita, sem considerar os gastos com os juros da dívida pública.

<sup>14</sup> A DRU foi criada em 1999. É um mecanismo que permite o governo federal utilizar como quiser 20% de toda a receita federal. É importante frisar que a DRU sempre caminhou na contramão do crescimento econômico ao retirar recursos da sociedade a fim de obter o superávit primário e por extensão transferi-los ao mercado especulativo. Diante da atual crise financeira, em que os gastos sociais direcionados são imprescindíveis para um incremento da atividade econômica, faz-se necessário rever esse mecanismo. Esses recursos deveriam ser canalizados em favor da sociedade, com obras de infra-estrutura e criação de emprego. No entanto, são direcionados para os rentistas, credores da União. (ANFIP, 2009, p. 50). Atualmente, no Governo Dilma, a DRU sob o argumento da estabilidade fiscal foi prorrogada até 2015.

<sup>15</sup> A Emenda Constitucional de n° 20, de 1998, organizou o sistema Previdenciário em dois regimes: Regime Geral de Previdência Social e o Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS), além do Regime de Previdência Complementar. As principais mudanças ocorridas com essa emenda foram: a ampliação do período de cálculo do salário de benefício; a introdução do fator previdenciário na fórmula de cálculo do salário de benefício; a eliminação gradativa da escala de salários-base dos contribuintes individuais; a homogeneização das categorias de segurados obrigatórios; a diferenciação entre o contribuinte inadimplente e o sonegador; a redução dos juros para indenização do

espaço de busca por lucros que as políticas sociais assumem no contexto da mundialização financeira, tornando possível a realidade de um sistema básico (público) e outro complementar (privado). A continuidade destas reformas, também é verificada no governo da Presidenta Dilma Rousseff, com a Lei nº 12.618 de 30 de abril de 2012, que institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o Art. 40 da Constituição Federal; e autoriza a criação de entidades fechadas de previdência complementar. Estas contrarreformas do Estado propiciam uma dualidade discriminatória, em que ao mesmo tempo em que abre novos mercados e fontes de lucratividade para o capital, restringe os direitos sociais. Frente a este contexto, Mota (2008b, p. 133) destaca que as políticas da seguridade social brasileira:

[...] longe de formarem um amplo e articulado mecanismo de proteção, adquiriram a perversa posição de conformarem uma unidade contraditória: enquanto avançam a mercantilização e privatização das políticas de saúde e previdência, restringindo o acesso e os benefícios que lhes são próprios, a assistência social se amplia na condição de política não contributiva, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil.

Com o governo de Lula esperava-se algumas recomendações como erguer os pilares sustentadores da política pública de assistência social; dar caráter substantivo a assistência social; estabelecer para o usuário o poder de ter direitos; romper o caráter inconcluso da aplicação da Constituição Brasileira quanto aos direitos sociais; e romper com o vínculo entre assistência social e a noção residual de pobreza que não alcança a cidadania (SPOSATI, 2005).

Assim, em 2003, após dez anos da implementação da LOAS, novas discussões foram fomentadas na IV Conferência Nacional da Assistência Social, com o tema “A Assistência Social como política de inclusão: uma nova agenda para a cidadania – LOAS 10 anos”, e teve como principal objetivo apontar os rumos da Política de Assistência Social no país. Nesta conferência foi aprovada o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Posteriormente foi elaborada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pela Resolução n.145, de 15 de Outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social, e que vem a

---

tempo de serviço passado; a vinculação do pagamento do salário-família à frequência escolar do filho; e a generalização da cobertura do salário-maternidade.

<sup>16</sup> A segunda reforma da previdência social, realizada no Governo Lula em 2003, consistiu em mudanças tais como o aumento do teto de contribuição e benefício e um recenseamento previdenciário a cada cinco anos.



explicitar e tornar claras as diretrizes do SUAS, como a efetivação da assistência social como direito da cidadania e responsabilidade do Estado, uma gestão pautada no pacto federativo, entre os três níveis do governo, e que através da descentralização permite o desenvolvimento de formas inovadoras e criativas na sua implementação, gestão, monitoramento, avaliação e informação (BRASIL, 2004).

À PNAS seguiu-se o processo de construção e normatização nacional do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), aprovado por intermédio da Norma Operacional Básica (NOB) de Julho de 2005, que procurava enfrentar alguns problemas presentes na organização, gestão e financiamento da Política de Assistência Social. Tem como eixos estruturantes: a matriacialidade sócio familiar; descentralização político-administrativa e territorialização estabelecendo novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil; financiamento; controle social com participação popular e normas definidas para informação, monitoramento e a avaliação da política de assistência social, estes eixos estruturantes tem o intuito de elaborar uma proteção social em perspectiva de articulação com outras políticas do campo social que são dirigidas a uma estrutura de garantias de direitos e de condições dignas de vida.

Para a realização de ações direcionadas para proteger os cidadãos contra riscos sociais inerentes aos ciclos da vida e para o atendimento de necessidades individuais ou sociais, a divisão da assistência social propõe dois níveis de atenção: proteção social básica e proteção social especial. Na perspectiva de suprir as necessidades de reprodução social de vida individual e familiar e desenvolver suas capacidades e talentos para a convivência social, protagonismo e autonomia, entende-se que são necessários diferentes modalidades de proteção e atenção estatal, ou seja, por níveis de complexidades, estas, então, vem a ser materializadas nos CRAS<sup>17</sup> e no CREAS<sup>18</sup> a partir dos serviços, programas e projetos.

Todavia, se por um lado, a criação do SUAS representou um avanço político-jurídico da Assistência Social, por outro, as determinações socioeconômicas e políticas do capital têm imposto grandes desafios a sua implementação, reconfigurando a política de Assistência Social, a partir dos programas de transferência de renda, a exemplo do Bolsa Família. É nesse sentido, que esta política torna-se para parcela significativa da população a “política de proteção social e não parte dela”.

---

<sup>17</sup> Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) operacionaliza a proteção social básica, são territorializadas de acordo com o porte do município; responsáveis pelas redes de serviços socioeducativos; benefícios de prestação continuada e eventuais; e serviços e projetos de capacitação e inserção produtiva.

<sup>18</sup> O Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) será operacionalizada através da rede de serviços de atendimento domiciliar, albergues, abrigos, moradias provisórias para adultos e idosos; rede de serviços de acolhida para crianças e adolescentes com repúblicas, casas de acolhida, abrigos e família acolhedora; serviços especiais de referência para pessoas com deficiência, abandono, vítimas de negligência, abusos e formas de violência; e ações de apoio a situações de riscos circunstanciais, em decorrência de calamidades públicas e emergências.

Segundo Mota (2008a), no âmbito da reengenharia da Seguridade Social, ao focalizar os segmentos mais pobres da sociedade, imprime-se outro desenho à política de Assistência Social, principalmente porque a expansão desta política expressou pela centralidade dos programas de transferência de renda. Como poderemos analisar na tabela abaixo que representa as despesas no orçamento da Seguridade Social:

**Tabela 1:** Despesas liquidadas no orçamento da Seguridade Social no período de 2005 a 2010 (em milhões de reais)

DESPESAS REALIZADAS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	% de crescimento período
1. Benefícios Previdenciários	146,0	165,5	185,2	200,8	224,8	254,8	74,5%
Previdenciários urbanos	114,5	128,9	143,4	153,6	178,9	198,0	72,9%
Previdenciários Rurais	27,3	32,3	36,6	41,7	44,8	55,4	102,9%
Previdenciários precatórios e requisições	4,0	4,3	5,1	5,3			32,5%
2. Benefícios Assistenciais	9,3	11,5	13,4	15,6	18,7	22,2	138,7%
Assistenciais – LOAS	7,5	9,6	11,5	13,7	16,8	20,3	170,6%
Assistenciais – RMV	1,7	1,8	1,9	1,9	1,8	1,8	5,8%
3. Compensação previdenciária				0,612	1,0	1,3	112,4%
4. Benefícios de Transferência de Renda	6,7	7,8	8,9	10,6	11,8	13,4	100%
5. EPU - Benefícios de Legislação especial	1,0	1,2	1,6	2,0	2,0	2,1	110%
6. Saúde: pessoal ativo e outras e demais despesas do MS	34,5	40,7	45,7	50,2	58,2	61,0	76,8%
7. Assistência Social: pessoal ativo e outras despesas do MDS	1,6	2,1	2,3	2,5	2,7	3,0	87,5%
8. Previdência Social: Pessoal ativo e outras despesas do MPS	3,4	4,5	4,7	4,7	6,2	6,4	88,2%
9. Outras ações da Seguridade Social	2,5	2,9	3,5	3,9	7,1	7,5	200%
10. Benefícios do FAT	11,3	14,9	17,9	20,6	27,0	29,1	157,5%
11. Outras ações do FAT	0,574	0,683	0,685	0,724	0,666	0,417	
12. Complementação do FGTS e outras ações	3,1	3,0	1,9	--			
<b>Despesa Total (1+2+3+4+5+6+7+8+10+11+12)</b>	<b>220,3</b>	<b>255,1</b>	<b>286,3</b>	<b>312,6</b>	<b>359,6</b>	<b>400,5</b>	<b>8,5%</b>

Fonte: Relatório da ANFIP, 2010.

A partir dos dados do governo federal, disponibilizados pelo relatório do ANFIP (2010), podemos observar conforme tabela 1, que nos últimos seis anos do Governo Lula houve uma expansão da política de assistência social no interior do orçamento da seguridade social, em detrimento do pequeno crescimento dos recursos da saúde e da previdência social, uma vez que, no mesmo período de tempo, a previdência social teve um crescimento de 76,8% e a saúde 74,5%, a assistência social teve um aumento de 138,7%. Todavia, a tabela também revela que esse investimento expressa o crescimento da assistência social voltada

para ações relacionadas à transferência de renda, em especial o programa Bolsa Família, que não se constitui como direito. No Governo Lula este programa se torna o “carro-chefe” de sua política. E vem sendo reforçado no Governo Dilma através do programa Brasil Carinhoso (2012), que propõe tirar a população da extrema pobreza através do aumento do benefício concedido, atualmente, pelo Bolsa Família.

Esta tendência de prioridade do governo em fortalecer a política de transferência de renda em prejuízo as demais políticas públicas nos foi apontada também no Estado da Paraíba onde observamos que nos municípios de pequeno porte os recursos transferidos para o Bolsa Família correspondem, em média, a 50% dos recursos do Fundo Público Municipal, chegando num município, a corresponder a 68%. Nos demais municípios de médio e grande porte, chegam a corresponder, em média, a 60%. Ao compararmos os recursos transferidos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS) com os recursos transferidos do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) para o Bolsa Família, observa-se, ao longo do período analisado, que representam menos de 20%, chegando em alguns municípios a corresponder a apenas 8% (TOMAZ et al, 2010).

Ainda sobre os dados acima e levando em consideração a realidade que está posta, questionamos acerca da centralidade que a assistência social vem assumindo na cena contemporânea, o que para alguns autores, a exemplo de Mota (2008b), vem constituir num mito social.

Para Sitcovsky (2008), a investida da classe dominante contra a seguridade social tratou de inflexionar o padrão de enfrentamento à “questão social”, e esta se deu de maneira em que a assistência social deixa de ser uma política de acesso às demais políticas setoriais, assumindo uma centralidade na política social. Para o mesmo, este fenômeno tem relação direta com a crise da sociedade salarial, com os novos arranjos decorrentes das transformações do mundo do trabalho, ou seja, com a precarização das relações de trabalho, as terceirizações, a crescente informalidade, o aumento da composição orgânica do capital e o desemprego estrutural.

Embora os dados estatísticos do desemprego disponibilizados pelo IBGE tenham apontando que nos anos do Governo Lula o desemprego sofreu queda, de 12%, em 2003, para 6% em 2011, quando analisamos a política de trabalho no Brasil, é possível verificar que estes dados do desemprego estão associados ao crescimento da informalidade e da precarização do trabalho. É considerando a perspectiva de que o trabalho garantido (assalariado) vem

deixando de ser “o ideário de integração a ordem” que a assistência social passa a assumir esse papel por meio das políticas de transferência de renda.

Na impossibilidade de garantir direito ao trabalho – quer pelas condições que assume o trabalho no capitalismo, quer pelo nível de desemprego estrutural no qual nos encontramos, ou ainda, pela orientação da política econômica posta em prática no país – o Estado amplia seu campo de atuação na medida em que também assume os aptos. Ou seja, em tempos de crise, os pobres os quais incide a assistência social: são os miseráveis, desempregados, desqualificados para o trabalho, além dos tradicionalmente considerados inaptos para as tarefas laborais (SITCOVSKY, 2008, p. 156-157).

Ou seja, é considerando a mundialização financeira expressa pelo processo de reestruturação produtiva e de transformações do trabalho, bem como a hegemonia da ideologia neoliberal que repercute na retração das políticas sociais, que na particularidade da sociedade brasileira, as classes dominantes invocam a política de Assistência Social como solução para combater a pobreza relativa e nela imprimem o selo do enfrentamento da desigualdade ao tempo que exercitam a sua condição de classe dirigente. (MOTA, 2008b, p. 141).

Nesse sentido, em meio a um processo intenso de agudização das expressões da questão social e ao desmonte dos direitos sociais conquistados na Constituição Federal de 1988, o significado social da expansão da política de assistência social traduz-se em políticas socioassistenciais de transferência monetária e de caráter residual e contraditória, que ao permitir que os cidadãos-pobres tenham o mínimo de acesso aos serviços do capitalismo, cria mecanismo de consenso e de hegemonia do capital, e reatualiza elementos da formação brasileira, como o assistencialismo e clientelismo, e que tem em vista principalmente a legitimidade do Governo em poder, o que entra em contraposição ao proposto para a construção de uma cidadania.

## **5. APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS**

Ao longo desse artigo foi possível analisarmos a configuração das políticas sociais no capitalismo, bem como das políticas sociais brasileiras, em específico da Assistência Social no Governo Lula (2003 – 2010). Pudemos observar, ao longo desse processo de reflexão, apesar das políticas sociais serem um processo complexo e multideterminado pela correlação de forças, no contexto da ofensiva neoliberal estas vem sendo submetidas à lógica do capital,

transformando-as em políticas sociais focalizadas, seletivas e emergenciais em contraposição as políticas universais. Nesse sentido, no contexto brasileiro, a seguridade social acaba passando por um processo de assistencialização da proteção social, enquanto que maior parte do orçamento público destina-se aos banqueiros e grandes empresários através do pagamento das amortizações dos juros da dívida pública.

É nesta perspectiva, que percebemos que a expansão e centralidade assumida pela Assistência Social na contemporaneidade não vem a configurar-se pela concretização política-jurídica da Assistência Social proposta na Constituição Federal de 1988, apesar dos avanços obtidos pelo Plano Nacional da Assistência Social e da sistematização do SUAS, mas sim por uma política de transferência de renda de caráter emergencial, focalizado e seletivo voltado ao combate à pobreza e que foge aos princípios e diretrizes preconizadas pela LOAS, reatualizando um caráter assistencialista e que procura dar legitimidade ao Governo que está em vigor frente a agudização das expressões da questão social.

## REFERÊNCIAS

- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E, GENTILI, P (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a Centralidade no Mundo do Trabalho**. São Paulo: Cortez, 1995.
- ANFIP. Análise da Seguridade Social em 2009. **Fundação Anfip de Estudos de Seguridade Social**. Brasília, Anfip, 2009. Disponível e <www.anfip.org.br>. Acesso em: Abril de 2012.
- \_\_\_\_\_. Análise da Seguridade Social em 2010. **Fundação Anfip de Estudos de Seguridade Social**. Brasília, Anfip, 2010. Disponível e <www.anfip.org.br>. Acesso em: Abril de 2012.
- BRASIL. Constituição República Federativa do Brasil de 1988. 29ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008.
- \_\_\_\_\_. MPAS/SAS. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**, 07 de dez. 2003.
- \_\_\_\_\_. MPS/SAS. **Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)**. Brasília, jul.2005.
- \_\_\_\_\_. MPS/SAS. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília, nov.2004.
- \_\_\_\_\_. MPAS/SAS. **Lei nº 12.435** de 06 de julho de 2011.
- BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. Política social no contexto da crise capitalista. In: **Serviço Social: direitos e competências profissionais**. Brasília: Conselho Federal de Assistentes Sociais, 2009, pp. 301-321.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2008.

BOUDON, R. BOURRICAUD, F. **Dicionário crítico de Sociologia**. São Paulo: Ática, 2000.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M.C; RAICHELIS, R. A política nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. IN: COUTO, B. R. In: **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 2º ed. São Paulo: Cortez, 2011.

DRUCK, G.; FILGUEIRAS, L. **Política Social focalizada e ajuste fiscal. As duas faces do governo Lula**. Rev. Katálysis. Florianópolis. v.10 n.1 p. 24-34 jan./jun. 2007.

FAGNANI, E. **Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade**. Tese de doutorado. UNICAMP. Instituto de Economia – IE. Campinas, 2005, 587p.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil**. IN: Capacitação em serviço social e política social, módulo 3. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na Contemporaneidade: Trabalho e Formação Profissional**. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: BOSCHETTI, I. et al (Orgs). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)> Acessado em Maio de 2012.

MARX, Karl. **O capital. Crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, Col. Os economistas, 1983, vol. I, tomo 1.

MOTA, A. E. & AMARAL, A. A. Reestruturação do capital, fragmentação do trabalho e Serviço Social In: MOTA, A. E. (Org.). **A Nova Fábrica de Consensos. Ensaios sobre a reestruturação produtiva empresarial, o trabalho e as demandas ao Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. 4ªed. São Paulo: Cortez, 2008a.

\_\_\_\_\_. A centralidade da Assistência Social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: MOTA, A. E. (Org.). **O mito da Assistência Social no Brasil: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, p. 133-146, 2008b.

NETTO; J P. Construindo a inclusão e universalizando direitos. In: **Anais da II Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, dezembro de 1997.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia política: uma introdução crítica**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, S. S. S. A política social brasileira na conjuntura da crise internacional. In: DAVI, J. et al. (Orgs.). **Seguridade Social e saúde: tendências e desafios**. Campina Grande: EDUEPB, p.23-37, 2009.

SITCOVSKY, M. Particularidades da expansão da Assistência Social no Brasil. In: MOTA, A. E. (Org.). **O mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, p.147-179, 2008.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

TEXEIRA, F. J. S. **O neoliberalismo em debate**. IN: TEXEIRA, F. J.S, OLIVEIRA, M. A. de; NETO, J. M.; ALVES, G. Neoliberalismo e Reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1996.

TOMAZ, M. A et al. O Financiamento da Assistência Social na Paraíba: um estudo dos municípios habilitados na Gestão plena do SUAS. **Relatório Final do PIBIC/CNPQ/UEPB**, 2010.

PEREIRA, P. A. P. **Política Social: temas & questões**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2009.