



**UEPB**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
CURSO DE SERVIÇO SOCIAL**

**LAYSE KETLEN DE ASSIS ARAÚJO**

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS DESAFIOS PARA A SUA  
IMPLEMENTAÇÃO NO CONTEXTO NEOLIBERAL**

**CAMPINA GRANDE - PB  
2014**

**LAYSE KETLEN DE ASSIS ARAÚJO**

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS DESAFIOS PARA A SUA  
IMPLEMENTAÇÃO NO CONTEXTO NEOLIBERAL**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado a Universidade Estadual da  
Paraíba como pré-requisito essencial para a  
obtenção do título em Bacharela em Serviço  
Social.

Orientadora: Profa. Ma. Aliceane de  
Almeida Vieira.

**CAMPINA GRANDE – PB  
2014**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

A663p Araújo, Layse Ketlen de Assis  
A política de assistência social e os desafios para a sua implementação no contexto neoliberal [manuscrito] / Layse Ketlen de Assis Araújo. - 2014.  
29 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2014.

"Orientação: Profa. Ma. Aliceane de Almeida Vieira, Departamento de Serviço Social".

1. Questão social. 2. Estado. 3. Neoliberalismo. 4. Política de assistência social. 5. Proteção social básica. I. Título.

21. ed. CDD 361.61

LAYSE KETLEN DE ASSIS ARAÚJO

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS DESAFIOS PARA A SUA  
IMPLEMENTAÇÃO NO CONTEXTO NEOLIBERAL**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado a Universidade Estadual da  
Paraíba como pré-requisito essencial para a  
obtenção do título em Bacharela em Serviço  
Social.

Aprovado em: 11 / 12 / 14

Nota: 9,0 ( Nove )

**BANCA EXAMINADORA**

*Aliceane de Almeida Vieira*

**Profa. Ma. Aliceane de Almeida Vieira**  
Departamento de Serviço Social – CCSA/UEPB  
Orientadora

*Arcilene da Costa Andrade*

**Profa. Ma. Arcilene da Costa Andrade**  
Departamento de Serviço Social – CCSA/UEPB  
Examinadora

*Solange de Lima Ventura*

**Solange Lima Ventura**  
Assistente Social do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)  
Examinadora

**CAMPINA GRANDE – PB**

**2014**

*Dedico este trabalho aos meus queridos pais  
Kele e Laerth, que se dedicaram, apoiaram  
e me incentivaram, sem vocês a jornada  
teria sido muito mais árdua. Essa conquista  
não é só minha, é nossa.*

## AGRADECIMENTOS

A Deus, qualquer agradecimento é insuficiente, o Seu amor, pleno e incondicional é o sentido da minha existência, foi nele que encontrei força, coragem e refúgio, nos momentos de angústia e dificuldades.

Aos meus pais, de uma maneira especial. Mãe, sua compreensão, paciência e carinho me ajudaram a superar os obstáculos que surgiam no dia a dia. Pai, seu incentivo, dedicação e apoio foram, sem dúvidas, essenciais na minha formação.

As minhas amadas avós, Eunice e Iraci, figuras de grande importância, obrigada pela preocupação, carinho e pelas palavras de incentivo.

Aos meus irmãos Jamaica e Júnior e as minhas duas preciosas sobrinhas Maria Isabel e Maria Alice, pelas demonstrações de afeto, que me animavam nos momentos de cansaço.

Aos meus amigos, pela compreensão com a minha ausência em alguns momentos e aos colegas de curso com os quais compartilhei não só a minha experiência acadêmica, mas todas as aflições e angústias e também alegrias e conquistas que permearam minha trajetória na universidade.

A minha professora orientadora Aliceane Almeida, pela disponibilidade de seu escasso tempo, para compartilhar comigo sua experiência intelectual, fundamental para a construção deste trabalho.

Por fim, à banca examinadora, por aceitar o convite e pela essencial contribuição para o aprimoramento deste trabalho.

A todas as pessoas que de alguma forma contribuíram para a concretização dessa conquista, O MEU MUITO OBRIGADA!

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>06</b>
<b>1 O DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA E SUAS IMPLICAÇÕES SÓCIOECONÔMICAS E POLÍTICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA.....</b>	<b>07</b>
1.1 O Processo de produção capitalista: notas introdutórias.....	07
1.2 A pauperização e as reivindicações da classe trabalhadora no capitalismo.....	09
1.3 A gênese da questão social.....	10
<b>2 A QUESTÃO SOCIAL E A CONCEPÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CENÁRIO BRASILEIRO.....</b>	<b>12</b>
2.1 A gênese da questão social brasileira.....	12
2.2 O papel do Estado frente às desigualdades sociais.....	16
2.3 A inserção das políticas de assistência social e a ampliação dos direitos socioassistenciais.....	16
<b>3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO NEOLIBERAL BRASILEIRO: CONTRIBUIÇÕES SOBRE O DEBATE NA ATUALIDADE.....</b>	<b>18</b>
3.1 A assistência social brasileira no contexto neoliberal: limites e desafios aos direitos socioassistenciais.....	18
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>27</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>27</b>

## A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS DESAFIOS PARA A SUA IMPLEMENTAÇÃO NO CONTEXTO NEOLIBERAL

Layse Ketlen de Assis Araújo<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente estudo tem como objetivo compreender os desafios para a implementação da política de Proteção Social Básica da Assistência Social no Brasil no contexto do neoliberalismo, visto que, esse modelo econômico-político representa a intervenção mínima do Estado no âmbito social. A discussão central do tema aborda os efeitos da política neoliberal sobre a assistência social no Brasil, caracterizada pela redução de investimentos públicos na área social, desemprego estrutural, privatizações, terceirizações, a intensificação das desigualdades sociais, provocando assim, um retrocesso no sistema de proteção social no que corresponde a universalidade dos direitos sociais e a propagação da mercantilização dos serviços públicos. A investigação foi realizada através de pesquisas bibliográficas com base nas discussões de alguns autores como Yamamoto e Carvalho (2006); Santos (2012); Yazbek (1999) e Martinelli (2000); outros; além de legislações específicas como a LOAS; PNAS e o SUAS sobre o referido tema. Dessa forma, compreendeu-se que, a dinâmica do funcionamento do sistema de proteção social brasileiro apresenta grandes dificuldades de concretização quanto ao que preconiza a legislação brasileira referente aos direitos socioassistenciais devido ao modelo neoliberal vigente no país.

**Palavras-chaves:** Questão Social. Estado. Neoliberalismo. Política de Assistência Social. Proteção Social Básica

### ABSTRACT

This study aims to understand the challenges to the implementation of social protection policy Basic Social Assistance in Brazil in the context of neoliberalism, since this economic-political model is the minimal state intervention in the social sphere. The central theme of the discussion deals with the effects of neoliberal policies on social assistance in Brazil, characterized by the reduction of public investments in social, structural unemployment, privatization, outsourcing, the intensification of social inequalities, thus causing a setback in the protection system social in the corresponding universality of social rights and the spread of commodification of public services. The research was conducted through literature searches based on the discussions of authors like Yamamoto and Carvalho (2006); Santos (2012); Yazbek (1999) and Martinelli (2000); other; and specific legislation such as LOAS; PNAS and the ITS on the said topic. Thus, it was understood that the dynamics of the operation of the Brazilian social protection system presents great difficulties of implementation as to what praises the Brazilian legislation concerning social assistance rights due to the current neoliberal model in the country.

**Keywords:** Social Issues. State. Neoliberalism. Social Welfare Policy. Basic Social Protection.

### INTRODUÇÃO

Compreende-se que, a pobreza, enquanto expressão da questão social foi acentuada pelas contradições do modo de produção capitalista que originou o antagonismo de interesses entre a classe capitalista e a classe trabalhadora, gerando conflitos entre ambas, visto que, esta última lutava contra a exploração, que é à base de sustentação da acumulação capitalista. A intensificação desses conflitos exigia do Estado, dominado pelos capitalistas, respostas que

---

<sup>1</sup> Graduanda do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB.



foram base para a criação do assistencialismo, que amadurecido, resultou mais tarde em políticas de proteção social.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 no país foi responsável pelos avanços no quadro da assistência social, inserida no âmbito da Seguridade Social, como dever do Estado e direito de quem dela necessitar, abrindo espaço para a criação da Lei Orgânica da Assistência (LOAS) que regulamentou a constituição de acordo com as especificidades da Assistência Social e foi base para a implantação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), ampliando os serviços de assistência no país.

O interesse pelo tema da pesquisa surgiu a partir da inserção no Estágio Supervisionado do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, realizado no período de julho de 2013 a agosto de 2014, simultaneamente, ocorreu o aprofundamento da leitura sobre a problemática da proteção social básica, enquanto estratégia de atuação do governo para efetivação de intervenções preventivas de situações de risco de famílias expostas à vulnerabilidade social.

Nesse sentido, foi despertado a instigação de compreender os limites e dificuldades encontradas para a efetivação da política de proteção social básica brasileira no contexto neoliberal, visto que, as condições objetivas para implantar as ações preventivas na assistência social são mínimas e não acompanham a voracidade da pobreza e da vulnerabilidade social existentes na sociedade.

A investigação, ora apresentada, foi realizada através de pesquisa bibliográfica que de acordo com Gil (2010, p.29) “...é elaborada com base em material já publicado” baseadas, inicialmente, em consultas ao site do Ministério do Desenvolvimento Social de Combate à Fome (MDS), Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), assim como, leituras das obras de diversos autores como Iamamoto e Carvalho (2006); Yazbek (1999); Castelo (2012); Santos (2012); Martinelli (2000) que tratam do tema abordado neste trabalho.

Este estudo pretende contribuir para a discussão acerca das estratégias preventivas desenvolvidas pelo Estado no âmbito da assistência social e os limites para sua efetivação, de forma que possa proporcionar reflexões necessárias para o aperfeiçoamento das ações dos profissionais que atuam na área.

O presente artigo está estruturado em três seções. Na primeira seção, apresentaremos a discussão sobre o processo de intensificação da pobreza e suas conseqüências para a sociedade até o surgimento da questão social. Na segunda seção, apontaremos os avanços e retrocessos da assistência social no cenário brasileiro resgatando sua historicidade. Na terceira

seção, trataremos sobre as atuais configurações das políticas de proteção social no contexto neoliberal abordando os desafios postos à sua concretização enquanto direito socioassistencial. Em seguida, as Considerações Finais que trazem algumas reflexões sobre o estudo realizado.

## **1 O DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA E SUAS IMPLICAÇÕES SOCIOECONOMICAS E POLÍTICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA**

### **1.1 O processo de produção capitalista: notas introdutórias**

Os primeiros movimentos de modernização dos métodos de produção, que foram substituindo gradativamente o modelo artesanal pelo industrial, através da implantação das máquinas, geraram a chamada Revolução Industrial, em meados do século XVIII, na Inglaterra, que trouxe um novo ritmo de vida para a sociedade, conforme os ditames do modo de produção capitalista.

Com o advento das máquinas, os trabalhadores perderam o controle do processo produtivo, que possuíam nas oficinas artesanais, uma vez que, os meios de produção estavam sob o poder de alguns poucos capitalistas. Esses trabalhadores agora precisavam vender o único instrumento que lhes restara, a força de trabalho. De acordo com Iamamoto e Carvalho (2006, p. 98)

É do rendimento do trabalhador, isto é, do salário, que depende, portanto, a satisfação das necessidades básicas do produtor direto e de sua família, tais como: alimentação, saúde, lazer, habitação, educação, etc.

O crescimento das indústrias, instaladas nos centros urbanos, passou a atrair para as grandes cidades europeias, uma massa expressiva de camponeses, que buscavam trabalho nas fábricas, com a esperança de melhorar as condições de vida, o que configurou o êxodo rural, que provocou um inchaço populacional no cenário urbano, aumentando a disponibilidade de mão de obra para trabalho.

A palavra de ordem, peculiar do capitalismo, era a acumulação, que significa imprimir um valor acrescido ao valor investido, inicialmente, ao fim do curso produtivo, e para que ela fosse efetivada, o tempo que os operários passavam produzindo excedia o valor pago pela força de trabalho despendida. Segundo Iamamoto e Carvalho (2006, p. 36)

A função específica do capital é a produção de um sobrevalor ou de um valor maior que aquele adiantado no início do ciclo produtivo. Este sobrevalor ou mais valia é o fim e o resultado do processo capitalista de produção. Significa substancialmente materialização de tempo de trabalho excedente, trabalho não pago apropriado pela classe capitalista.

Para potencializar o processo de acumulação, os capitalistas aceleraram o ritmo da produção. Além disso, outra estratégia do capital para ampliar a produção de sobrevalor era a redução de investimento na compra da força de trabalho e o aumento do valor investido nos meios de produção mais avançados tecnologicamente.

Dessa forma, a extração de trabalho excedente em detrimento da redução de valor investido em mão de obra, recorria à intensificação do trabalho, configurando uma exploração abusiva de mão de obra para garantir a ampliação da mais valia. Conforme Santos (2012, p.27) “quem permanece trabalhando é mais explorado na intensidade de horas trabalhadas e torna ‘dispensáveis’ outros tantos trabalhadores”. Sob o propósito de máxima valorização do capital em detrimento das repostas às necessidades humanas.

Todavia, o contingente da população trabalhadora não parava de crescer, pois além dos camponeses advindos do êxodo rural, era comum também o emprego de mulheres e crianças, esses dois últimos funcionando como recursos indispensáveis e estratégicos às necessidades do capital de reduzir os custos com a produção, visto que recebiam salários mais baixos comparados aos demais trabalhadores, devido à suas forças físicas serem inferiores a dos demais trabalhadores.

Esse crescimento de trabalhadores aptos disponíveis se deu mais rápido, do que os meios de sua ocupação. De acordo com Yamamoto (2011, p.157)

assim, o processo de acumulação produz uma população relativamente supérflua e subsidiária às necessidades médias de seu aproveitamento pelo capital. É a lei particular de população deste regime de produção: com a acumulação, obra da própria população trabalhadora, esta produz em volume crescente, os meios de seu excesso relativo.

Essa massa de trabalhadores “sobrantes” era fundamental para a manutenção do ritmo de produção acelerado, pois além de acirrar a concorrência entre os trabalhadores, servia como estratégia para o capital regular os salários. Pois, segundo Martinelli (2000, p. 33) “ao trabalhador, poucas alternativas restavam senão ingressar no mercado através do trabalho assalariado”, visto que dependiam dele, para garantir condições mínimas de subsistência.

Conforme o desenvolvimento do modelo capitalista de produção crescia, o ritmo da acumulação da riqueza acelerava, ficando concentrada nas mãos dos capitalistas, que

representavam uma parcela mínima da população. Em contrapartida, os trabalhadores, que correspondiam à parcela majoritária da sociedade, protagonizavam a acumulação da pobreza. Segundo Yamamoto (2006, p. 66) “não se trata, necessariamente, de pauperização absoluta, mas relativa à acumulação do capital, que atinge a globalidade da vida da classe trabalhadora”. O resultado dessa desigual distribuição de riquezas entre capitalistas e trabalhadores gerou as desigualdades sociais.

## 1.2 A pauperização e as reivindicações da classe trabalhadora no capitalismo

A pauperização crescente era refletida nas péssimas condições de vida de uma fração populacional miserável composta por trabalhadores ativos, que recebiam salários ínfimos, por trabalhadores inativos, aptos ao trabalho, porém substituídos pelas máquinas, além dos idosos, doentes, vítimas de acidentes de trabalho que ficavam incapacitados para o trabalho, entre outros.

A dependência dos trabalhadores da renda adquirida no processo produtivo para a aquisição dos meios de vida que garantiam a sua subsistência e a desigual distribuição dessa renda, favorável aos capitalistas, eleva o saldo do desenvolvimento econômico que supera o do desenvolvimento social. Esse processo, conforme Yamamoto (2011, p.129):

Revela-se como reprodução ampliada da riqueza e das desigualdades sociais, fazendo crescer a pobreza relativa à concentração e centralização do capital, alijando segmentos majoritários da sociedade do usufruto das conquistas do trabalho social.

O aumento da pobreza se fundamenta, então, como resultado da exploração da população trabalhadora que se traduz na exclusão da mesma dos frutos de todo o seu trabalho, já que a maior parte dele é apropriado pelos detentores dos meios de produção. Conforme Martinelli (2000, p. 39) produzindo capital, através do produto de seu trabalho, o “trabalhador permite que o possuidor do dinheiro concentre cada vez mais capital em suas próprias mãos, excluindo de sua posse ele próprio, o produtor da mercadoria, assim como o restante da população”. Esse processo é refletido na precariedade da vida dos trabalhadores.

As péssimas condições de saúde, de alimentação, de habitação que atingiam o cotidiano do operário, resultado dos baixos salários que recebiam, revelavam a extrema ambição do capital por mais valia, visto que, parte do trabalho gasto na produção, não era pago aos trabalhadores, sendo apropriado pelos capitalistas.

Além disso, as habitações não davam conta de abrigar toda a população, com isso, os trabalhadores passaram a viver aglomerados em condições de vida miseráveis. Segundo Iamamoto (2006, p.129) o poder aquisitivo dos salários é de tal forma tão “ínfimo que para uma família média, mesmo com o trabalho extenuante da maioria de seus membros, a renda obtida fica em nível insuficiente para a subsistência”. Apesar disso, devido à existência da população trabalhadora sobrando, o exército industrial de reserva, o capital pressionaria o valor da força de trabalho para baixo constantemente.

A exaustão do proletariado diante dessas condições de vida subumanas começou a despertar-lhes uma necessidade de defesa por uma vida mais digna, o que os levou a organizarem-se para reivindicar melhorias e reagir às explorações abusivas as quais o capital os submetia.

As reivindicações da classe operária geradas pelo inconformismo com as situações precárias que dominavam o seu cotidiano iam de encontro aos interesses do capital o que resultou no conflito entre ambos.

O crescimento econômico desigual, que favorecia a riqueza em detrimento da pobreza, seguido dos conflitos de interesses, resultado dos impactos causados por essas desigualdades, seria a base para a gênese e desenvolvimento da questão social.

### 1.3 A gênese da questão social

As análises acerca da questão social são então intrínsecas as discussões sobre o progresso do sistema de produção capitalista, uma vez que, concomitante a este desenvolvimento se acirram as desigualdades sociais que são os alicerces das expressões da questão social. Conforme Iamamoto (2000, p.27) a

questão social apreendida como o 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.

O desenvolvimento das forças produtivas, enquanto responsável pela ampliação da socialização do trabalho, seria então mola propulsora para o aprofundamento da questão social. Segundo Santos (2012, p.26) “isso significa dizer que a gênese da questão social é explicada pelo processo de acumulação ou reprodução ampliada do capital”. Considerando que, quanto maior o número de produtores, mais concentrada fica a acumulação da riqueza,

devido a apropriação privada do trabalho e conseqüentemente maior a escala social da pobreza.

A questão social é, então, produzida no âmbito das relações sociais que se constituem no modelo de produção capitalista e é inerente ao funcionamento do capital, ao mesmo tempo em que suas expressões, enquanto causas da mobilização operária, ameaçam a reprodução do capitalismo. De acordo com Santos (2012, p. 30):

Assim é que as lutas de classe são ineliminavelmente constitutivas da “questão social”. Elas atingem o cerne do processo de sua produção: as relações sociais contraditórias e antagônicas entre capitalistas e trabalhadores que tornam cada vez mais socializado o processo de produção de riqueza e, com a mesma intensidade, privatizando o seu resultado final.

Dessa forma, o Estado, enquanto máquina dominada pelo segmento capitalista adotou uma postura de enfrentamento dos conflitos gerados no campo do processo produtivo, concedendo algumas melhorias aos operários para garantir, assim, o bom funcionamento do regime de produção, assegurando a acumulação.

Todavia, o Estado ainda não reconhecia a existência da questão social, adotando apenas medidas parciais para atenuar os conflitos, aderindo à repressão policial como instrumento principal de contenção da efervescência operária. Conforme Yamamoto e Carvalho (2006, p. 133) a violência do Estado se fará constantemente presente “à trajetória das lutas do movimento operário como o mais eficiente instrumento de manutenção da paz social necessária à acumulação capitalista”. Além da repressão, o Estado também contava com as ações caritativas na tentativa de fragilizar as manifestações dos trabalhadores.

Ao passo que o Estado, dominado pelos setores burgueses, lançava estratégias para frear as manifestações provocadas pela resistência dos trabalhadores às expressões da questão social, ele mesmo abria espaço para o capital recriar as condições para a reprodução da mesma, pois era justamente no processo de acumulação que as desigualdades eram ampliadas.

Mesmo permeado pelas lutas dos trabalhadores, o capitalismo não parava de expandir, tendo como meta aumentar, cada vez mais, a sua margem de lucro. De acordo com Santos (2012, p.36) podemos entender que em face das crescentes necessidades de “valorização do capital não apenas a mão de obra infantil e feminina, mas todos os trabalhadores eram submetidos a extensas jornadas de trabalho”. Assim, as medidas repressivas e caritativas do Estado foram se tornando ineficazes para inibir os conflitos que cresciam devido ao fortalecimento das reivindicações operárias causado pela intensificação das condições de exploração.

O desenvolvimento das manifestações operárias traduz o amadurecimento da posição dos trabalhadores enquanto classe e o reconhecimento da força que possuem unidos em favor dos seus interesses, assim, passam a exigir intervenções mais convincentes do que a caridade e a repressão. Ainda conforme Santos (2012, p.39):

Isso significa a passagem do que eram as primeiras percepções do proletariado, reconhecendo-se como tal em sua condição econômica, ao reconhecimento da necessidade política do seu protagonismo, como classe, no enfrentamento daquelas condições.

Entretanto, os efeitos gerados pelo desenvolvimento do capitalismo, se manifestaram em diferentes momentos de acordo com o contexto político, econômico e social de cada país, especificamente no Brasil, de forma tardia, tendo em vista o atraso no processo de industrialização brasileiro. Essa discussão será aprofundada na seção seguinte.

## **2 A QUESTÃO SOCIAL E A CONCEPÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CENÁRIO BRASILEIRO**

### **2.1 A gênese da questão social brasileira**

O processo de industrialização e suas repercussões ocorreram tardiamente no Brasil, no emergir do século XX, mas com os mesmos aspectos estruturais europeus, com a expansão do modelo industrial de produção pautado na exploração da classe trabalhadora que dependia da venda de sua força de trabalho para sobreviver.

Porém, o enfrentamento das diversas expressões da questão social, conforme explicitadas anteriormente, como a pobreza extrema, o desemprego, entre outros, variava de acordo com o cenário político, econômico e social, ou seja, as estratégias do Estado para atenuar os efeitos causados pelas expressões da questão social são cerceadas ou ampliadas de acordo com o modelo político e as situações econômica e social.

No Brasil, em 1919, as pressões populares desencadearam enfim uma conquista expressiva, o Estado regulamentou a primeira medida de legislação social, que responsabilizava as empresas industriais pelos acidentes de trabalho (IAMAMOTO E CARVALHO, 2006).

Em 1926, a primeira Constituição Republicana sofre algumas alterações com a Emenda que passa a legislação do trabalho para a esfera do Congresso Nacional que conduz o Estado a intervir na regulamentação do mercado de trabalho.

A partir de 1930 o novo quadro econômico e social, marcado pela expansão da urbanização e pela postura de mobilização e reivindicação da classe operária frente ao agravamento da questão social, obrigou o Estado a começar a “ceder” às pressões populares, criando políticas de proteção social no país. Conforme Santos (2012, p. 143),

O Estado foi, assim, sendo instado a intervir na “questão social” desde então, mas, nesse momento, havia um limite claramente estabelecido: essa intervenção deveria restringir-se às áreas urbanas e, dentre suas categorias, às que tinham importância estratégica para a economia agroexportadora.

A questão social ganhou então legitimidade através do reconhecimento do Estado, que sob o governo de Getúlio Vargas, instituiu algumas medidas de proteção, como por exemplo, a consolidação das Leis Trabalhistas, que asseguravam direitos como a carteira profissional, jornada de trabalho, férias, aposentadoria, sindicalização e repouso semanal remunerado.

Ao reconhecer a legitimidade da questão social, no âmbito das relações entre capital e trabalho, o governo Vargas busca enquadrá-la juridicamente, visando desmobilização da classe operária e a regulação das tensões entre as classes sociais mediante a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o salário mínimo, a valorização da saúde do trabalhador e outras medidas de cunho controlador e paternalista.(YASKBEK, 2012, p. 296).

Em 1934 foi promulgada pela Assembleia Nacional Constituinte, uma nova Constituição, com a intenção de melhorar a qualidade de vida de grande parte da população, ampliando o direito de cidadania dos brasileiros, criando leis sobre educação, saúde, trabalho e cultura. Começava assim, uma nova era na perspectiva política nacional, dirigida por Vargas e preocupada em minimizar as lutas sociais, agora mais organizadas.

Entretanto, a Constituição de 1934 vigorou por pouquíssimo tempo, sendo substituída pela Constituição de 1937, outorgada pelo presidente Vargas concomitantemente ao golpe de Estado que estabeleceu no país um novo regime político, que concentrava os poderes nas mãos do chefe executivo, que foi denominado Ditadura do Estado Novo.

A partir de 1937, com a implantação da ditadura Vargas no país, o Estado (Estado Novo) amplia suas medidas de proteção ao trabalhador, ao mesmo tempo em que intervém no movimento sindical por meio de uma legislação que objetivava o controle rigoroso das organizações dos trabalhadores (YASBEK, 2012, p. 297).



A nova conjuntura política Vargasista foi aperfeiçoando as maneiras de intervenção junto aos segmentos mais pauperizados da sociedade, agindo com eficácia, cedendo a algumas demandas sociais, porém mantendo a finalidade de pacificar as revoltas permitindo, dessa forma, que a economia crescesse sem interrupções.

Assim, em 1942, o governo cria a Legião Brasileira de Assistência (LBA), encabeçada pela então primeira dama, Darcy Vargas, com ações paternalistas, paliativas e emergenciais. Conforme Yazbek (2012, p. 300) “essa modalidade de intervenção está na raiz da relação simbiótica que a emergente assistência social brasileira vai estabelecer com a filantropia e a benemerência”. A LBA deu apoio político ao governo e se organizou procurando elementos gerenciadores da assistência social pública, embasada pelo assistencialismo.

Destarte, a trajetória das políticas sociais brasileiras sucedeu tratando-a como respostas a questões emergenciais decorrentes do modo de produção capitalista crescente e cada vez mais explorador, procurando suprir as necessidades básicas da classe trabalhadora, caracterizando-se como políticas de caráter compensatório e assistencialista.

Com isto as políticas sociais se prestam a reduzir agudizações e se constituem em espaço para que o grupo no poder possa, de um lado, conter conflitos e, de outro, responder “humanitariamente” a situações de agravamento da miséria e espoliação de grupos sociais. (SPOSATI et al., 1992, p. 31)

Na década de 1950 o Estado adotou uma ideologia desenvolvimentista para o crescimento econômico, que defendia a tese de que o atraso econômico dos países dependentes era resultado de um sistema industrial precário e da tecnologia atrasada e que a pobreza era consequência desse atraso.

No contexto desenvolvimentista, as instituições sociais direcionavam seus programas para uma política de integração participativa dos mais pobres no processo de desenvolvimento nacional, e a pobreza era abordada como resultado de um insuficiente desenvolvimento econômico do estágio ainda não suficientemente desenvolvido do país e, portanto, como fenômeno não estrutural. (YAZBEK, 2012, p. 299)

Os anos de 1960 foram marcados por profundas mudanças no palco político. O Golpe Militar derrubou o governo constitucional, período no qual houve um alargamento da democracia pautado no combate ao imperialismo das grandes nações industriais, e instituiu o regime ditatorial, que tinha como ordem de base a repressão a todo e qualquer tipo de mobilização popular, introduzindo mudanças na legislação em vigência à época.

A questão social acentuava-se e para suavizar a situação, houve a concessão de benefícios, por parte de profissionais e voluntários, fazendo dessa forma retroagir a assistência social confirmando-a como filantropia diante da sociedade.

Na década de 1970, começaram a ressurgir os movimentos sociais e as organizações populares, embargados pelo auge do período ditatorial, lutando pela redemocratização. De acordo com Yazbek (2012, p.300) “expressam-se em greves, reivindicações coletivas, movimentos contra a carestia, movimento por eleição direta para a Presidência da República, pelo respeito a direitos humanos (...)”. Essa volta da população ao cenário de lutas sociais imprime o alívio da sociedade pós-ditatorial e o sentimento de libertação do quadro de repressão social que marcaram a época da ditadura militar.

Durante o período da ditadura, os militares ampliaram largamente o controle do Estado sobre a economia resultando em um regime político e econômico fechado, o que desencadeou na década de 1980, período pós-ditatorial, numa conjuntura econômica dramática, que concentrou a riqueza nas mãos de poucos e aumentou a população miserável, acentuando as desigualdades sociais, colocando a pobreza como pauta principal no âmbito social.

A agudização da pauperização termina colocando em questão não só a necessidade de expansão dos serviços sociais como também as alternativas que adota enquanto garantias efetivas de resolução das necessidades da população. (SPOSATI et al., 1992 p.23).

O Estado precisou, então, integralizar todas as demandas advindas dos setores mais pauperizados da sociedade configurando, assim, as políticas sociais, porém, regulando cautelosamente a efetivação das mesmas, segundo os interesses do capital.

As políticas sociais caminham, portanto, contrariamente, ao rumo da consolidação de direitos, formando uma nova modalidade para sua execução que será essencialmente o caráter assistencial. (SPOSATI et al., 1992).

Essa forma de enfrentar a expressões da questão social através das políticas sociais travestidas pelo modelo assistencial acabou reiterando a exclusão social, escamoteando as más intenções do Estado, que eram obscurecer as mobilizações, com respostas emergenciais, fragmentando os direitos.

## 2.2 O papel do Estado frente às desigualdades sociais

O crescimento exacerbado da pauperização e sucessivamente o acirramento dos conflitos sociais foram às molas propulsoras para que o Estado interferisse como regulador no âmbito das relações sociais na sociedade brasileira.

Sendo assim, o papel interventivo que o Estado desempenha frente às expressões da questão social, através das políticas sociais calcadas pelo assistencialismo, estabelece limites, impedindo a conscientização da classe dominada, visando alienar a massa trabalhadora, para poder ditar o ritmo das relações sociais e intensificar a produção.

Esse caráter estatal de intervir como regulador formata as políticas sociais de acordo com os seus interesses, tornando-as políticas fragmentadas, inoperantes, inibidora dos direitos, contributivas para a reprodução das desigualdades sociais (YAZBEK, 1999).

As políticas sociais são, então, usadas pelo Estado, tanto para responder as necessidades dos trabalhadores, de forma paliativa, com a finalidade de abafar as revoltas, quanto para servir aos interesses do capital, no sentido de manter o processo de produção, que é movido por esses trabalhadores. Conforme Alayón (1992, p.48):

O assistencialismo é uma das atividades sociais que historicamente as classes dominantes implementaram para reduzir minimamente a miséria que geram e para perpetuar o sistema de exploração.

Os interesses do Estado estavam além de simplesmente acalmar os movimentos da classe dominada, ele aspirava à burocratização da questão social, tornando-a apenas uma questão administrativa desvalorizando sua complexidade social, para poder tratá-la de forma superficial.

As ações estatais estavam longe do enfrentamento das causas estruturais da questão social, essa postura não era favorável aos interesses do capital ao qual o Estado servia, por isso apresentava uma assistência reparadora (assistencialismo) frente às problemáticas, que se tornavam insuficientes diante de sua dimensão.

Essa insuficiência das respostas do Estado às expressões da questão social irá desenvolver o aperfeiçoamento da postura estatal frente às demandas sociais que será a base para uma configuração mais avançada da assistência social no Brasil. Apresentaremos algumas considerações importantes sobre essa discussão na seção a seguir.

### 2.3 A inserção das políticas de assistência social e a ampliação dos direitos socioassistenciais

Com a promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988, ampliam-se os direitos sociais, pois esta assegura algumas garantias, reformulando o sistema de proteção social redefinido como seguridade social. Conforme o Artigo 194 da Constituição Federal “a seguridade social é um conjunto integrado de ações dos poderes públicos e da sociedade com o destino de assegurar os direitos à saúde, à previdência e a assistência social” (BRASIL, 2002). Dessa forma, a seguridade social ganhou uma forma mais abrangente de proteção.

A nova proposta trazida pela seguridade social acarreta uma reconceituação para a assistência social no país, que passa a ser reconhecida como dever do Estado e direito de quem dela necessitar.

Em 1990, com a promoção do Estado-Mínimo para com as políticas sociais em detrimento ao fortalecimento do compromisso do Estado com os interesses do capital, o então presidente Fernando Collor de Melo compila os investimentos públicos no campo social provocando uma depreciação no sistema de proteção social.

É nesse contexto que tem início a construção de uma nova concepção para a Assistência Social brasileira, que é regulamentada em 1993, como política social pública, e inicia seu trânsito para um campo novo: o dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. (YAZBEK, 2012, p.303)

Em 1993, o então, presidente Itamar Franco aprova a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a Lei nº 8.742/93, estabelecendo normas e direitos que substituirão a visão da assistência como mera reparadora. Vale ressaltar que, a gênese da assistência social, enquanto prática social não se deu com a promulgação da LOAS, ela existia antes disso, porém foi a partir da aprovação desta que ela se configurou como política social garantidora de direitos. Sendo assim, o Art. 1º da LOAS define a assistência social 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 de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 2007, p.9)

A aprovação da LOAS, mesmo ocorrendo num período de rupturas abruptas com os princípios da constituição, devido à vigência do neoliberalismo à época, representou um significativo avanço na assistência social brasileira.

Entretanto, em 1998, Fernando Henrique Cardoso, foi eleito como novo presidente, implantando o neoliberalismo no país, que preconizava o mercado como regulador das relações de produção e livre do controle estatal, transferindo a responsabilidade do Estado relacionada a políticas sociais para o setor privado, essas privatizações dos serviços públicos reduzia o espaço para a implementação da LOAS.

Já em 2003, Luís Inácio Lula da Silva assume o governo e muda o cenário político nacional, pois tinha como principal característica em suas propostas, reduzir as desigualdades sociais do país, assim, o controle das políticas sociais volta pra o domínio do Estado. Nesse mesmo ano, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), por meio da IV Conferência de Assistência Social, com o intuito de garantir os mínimos sociais e para que ela fosse consolidada foi construído e implementado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), deliberando a melhoria nos serviços de assistência representando um significativo passo nas políticas sociais brasileiras.

A partir desses grandes avanços, no que se refere à garantia de direitos sociais da população, a assistência social brasileira foi evoluindo e promovendo, dessa forma, a ampliação dos sistemas de proteção social que asseguram o desenvolvimento social.

Pode-se entender que, a PNAS teve grande importância para a garantia dos direitos sociais no que corresponde à proteção social básica no contexto brasileiro pós-1990, embora apresente avanços e retrocessos em sua estrutura funcional. A ênfase sobre essa discussão será abordada na terceira seção deste trabalho.

### **3 PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO NEOLIBERAL BRASILEIRO: CONTRIBUIÇÕES SOBRE O DEBATE NA ATUALIDADE**

#### **3.1 Proteção e assistência social brasileira no contexto neoliberal: limites e desafios aos direitos socioassistenciais**

Na década de 1980, Vaitsman et al (2009) explicam que ocorre uma mudança no significado de *proteção social* quando os países centrais, diante dos efeitos da crise fiscal, começam a reformar as políticas clássicas de seguridade social. Como parte integrante da agenda de restrição do gasto e das políticas universais, surge um conjunto de ações e programas para enfrentar o aumento da pobreza e vulnerabilidade adotado por vários países e difundido pelas organizações multilaterais. Dessa forma, segundo os autores a concepção de proteção social assume

certa polissemia, passando a ser utilizada tanto para serviços e benefícios assegurados como direitos, quanto para uma gama de programas e ações dirigidos ao enfrentamento de diferentes níveis de privação, risco e vulnerabilidade, prestados por tipos diversos de instituições, públicas ou privadas. (VAITSMAN ET AL, 2009, p. 732).

Ainda segundo os autores, em 2000, o Banco Mundial passa a afirmar que o combate à pobreza em meio à opulência constitui um dos principais desafios mundiais. Como também, é enfatizado que, a ideia de que pobreza abrange não apenas baixa renda e consumo, mas também baixos indicadores de educação, saúde, nutrição e outras áreas do desenvolvimento humano. Em 2001, é lançado o primeiro documento setorial sobre proteção social, defendendo programas de proteção social que não apenas ajudem as pessoas a enfrentar os períodos de crise, mas sirvam de “trampolim” para superar a situação de pobreza. (VAITSMAN ET AL, 2009). Nesse sentido, entende-se que a proteção social é entendida como:

toda intervenção pública para ajudar indivíduos, domicílios e comunidades a administrar riscos ou apoiar os cronicamente pobres. Na visão do *social risk management*, essas ações deveriam ser parte de abordagens integradas de redução da pobreza, para diminuir a vulnerabilidade das famílias e garantir suas capacidades futuras. (OP CIT, 2009, p. 733).

O processo de desenvolvimento referente à assistência social foi se configurando aos poucos no cenário brasileiro após a promulgação da Constituição Federal de 1988, explicitado anteriormente, que representou conquistas expressivas no âmbito dos direitos sociais, reconhecendo as políticas de assistência como políticas públicas. Porém, essas conquistas só ganharam expressividade no governo Lula, especificamente, no ano de 2003, dez anos após a aprovação da LOAS, quando aconteceu a IV Conferência de Assistência Social, que sancionou a PNAS.

O modelo político de governo, antecedente ao governo Lula, era pautado na ideologia neoliberal de mínima intervenção estatal na área social, protagonizado por Fernando Henrique Cardoso. Apesar de, nesta época, a LOAS já ter sido promulgada não foi realizada nenhuma estratégia para a sua concretização, em função da perspectiva neoliberal, que causou graves danos no âmbito social, aprofundando as marcas da pobreza no Brasil. Segundo Castelo (2012, p. 623) esses danos se revelam no:

(...) aumento do desemprego estrutural e do pauperismo (absoluto e relativo) e perda de direitos sociais básicos, como a precarização das relações trabalhistas e a privatização de bens públicos, como saúde, previdência e educação.

O governo Lula mudou esse quadro social, focalizando a atenção justamente na população afetada pela pobreza extrema, visando combatê-la através de programas sociais de transferência de renda<sup>2</sup>. Conforme Freitas (2007, p.68) “nesse modelo assistencialista focalizado, novas modalidades de proteção social são especificadas, segundo o tipo e o grau de vulnerabilidade do público alvo, com oposição aos princípios universalistas”. O caráter universal da assistência social no âmbito da seguridade social é, então, comprometido em sua totalidade.

Segundo Vaitsman et al (2009) a partir dos anos 2000, há uma significativa expansão de recursos e de cobertura de benefícios e serviços na área assistencial. Os autores argumentam que os programas de transferência de renda, embora surgidos e difundidos em um contexto internacional de políticas restritivas, no Brasil, ao se integrarem a um sistema público e universal de assistência social, alargaram substantivamente o escopo da proteção social.

Os principais efeitos da expansão do sistema de proteção social no Brasil são apontados com diminuição da desigualdade de renda; construção da capacidade institucional na área da assistência social; o significado social, político e simbólico da inclusão de um amplo segmento populacional a um sistema público de assistência social por meio de uma estrutura de provisão fora dos tradicionais mecanismos de filantropia e clientelismo. (Op Cit, 2009).

Por outro lado, a difusão desses programas de transferência de renda<sup>3</sup> se revela fundamental enquanto estratégia do governo para ajustar-se ao ideário neoliberal de uma forma disfarçada, visto que, ao focar suas ações apenas na população em situação de pobreza exacerbada, demonstrava aparentemente a preocupação do governo com a situação do povo, quando na realidade seu interesse é o capital financeiro.

Dessa forma, os rumos do sistema de proteção social se distanciam do seu eixo clássico, reduzindo a efetivação dos direitos sociais universais ao acesso dos miseráveis a uma renda mínima direcionada apenas a parcela miserável da população. Conforme Pereira (2013,

---

<sup>2</sup> Os programas de transferência de renda são sistemas de proteção e assistência social que envolve repasse de recursos monetários a famílias, indivíduos ou comunidades de recursos escassos, na forma de transferências governamentais. (CECCHINI et al., 2009).

<sup>3</sup> Segundo Vaitsman et al (2009) a introdução, no país, dos programas de transferência de renda ocorreu paralelamente aos processos setoriais de formulação e implementação da política assistencial, que remetem à mobilização de um grande número de atores por meio de conferências, fóruns, conselhos da área da assistência no período.

p.134) apenas aos que já se encontram em “situações de extrema pobreza ou destituição total, é concedido o direito de serem socialmente assistidos, mas, preferivelmente, por meio de transferências diretas de renda”. Ainda assim, são inegáveis os progressos no cenário da assistência no âmbito brasileiro desde a entrada do governo Lula.

A aprovação da PNAS expressou materialidade do conteúdo da assistência social, enquanto garantia de provimento à universalização dos direitos sociais, se tornou, assim, um pilar fundamental do sistema de proteção social brasileiro na esfera da seguridade social. (BRASIL, 2004). A partir da efetivação da PNAS foi criado um novo modelo de gestão da assistência social, o SUAS. Como ressalta o Art. 4º da LOAS a Política Nacional de Assistência Social rege-se pelos seguintes princípios democráticos:

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

É através do SUAS que a PNAS é consolidada, pois esta tem a finalidade de tornar os direitos à proteção social universais, promovendo a inclusão de milhões de pessoas, por meio da organização de ações socioassistenciais, ainda que de forma descentralizada, tendo como instituição central, a família.

O público alvo da PNAS se constitui por cidadãos em situação de vulnerabilidade e riscos sociais, ou seja, indivíduos que possuem fragilidades ou perderam os vínculos sociais e familiares, que possuem identidades estigmatizadas, excluídos pela pobreza, que sofreram violência familiar, a precariedade ou total privação de inserção no mercado de trabalho, ou, seja qual for à possibilidade que evidencie algum risco pessoal ou social. (BRASIL, 2004).

Destarte, as ações de acompanhamento de assistência social realizadas sob o respaldo da PNAS são integradas em conformidade à situação das famílias, indivíduos ou grupos, sendo estas ações divididas em modelos específicos de proteção, classificadas em *Proteção Social Básica e Especial*.



A *Proteção Social Básica* é direcionada ao fortalecimento dos vínculos familiares, atuando na prevenção de situações de risco.

Os serviços de proteção social básica devem ser articulados com as demais políticas públicas locais, de forma a garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos, de forma a superar as condições de vulnerabilidade e a prevenir as situações que indicam risco potencial. (BRASIL, 2004 p.34-35).

A unidade de assistência social responsável por coordenar e organizar os serviços de proteção básica oferecidos pelo Estado é o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), seja diretamente ou articulado a outras unidades que atuam em sua área de abrangência.

O CRAS oferta ações que previnem situações de risco social, através do desenvolvimento de atividades para fortalecer os vínculos familiares e comunitários, em busca da viabilização dos direitos de cidadania prestando referência e orientação.

Entretanto, as privações a bens e serviços causadas pelo acirramento da concentração de renda e sua desigual distribuição, reiterado pela disseminação de programas de transferência de renda em detrimento da universalidade dos direitos, acabam por excluir alguns indivíduos da sociedade, em consequência à essa exclusão procede à violação aos direitos sociais, pois a exclusão social limita o acesso dos indivíduos a esses direitos.

Esse contexto torna inviável a efetivação da *Proteção Social Básica*, já que esta atua no sentido da prevenção das situações de risco e vulnerabilidade social. Os casos nos quais os indivíduos já se encontram vulnerabilizados e tiveram seus direitos violados necessitam de intervenções específicas.

Para atender a esses indivíduos cujos direitos já foram violados, são necessárias ações respaldadas apenas na proteção e não mais na proteção aliada a prevenção. Dessa forma, entra em cena a *Proteção Social Especial* que delibera ações no sentido de contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários que foram rompidos.

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outros. (BRASIL, 2004, p.37).

Existem ainda, dois tipos de *Proteção Social Especial* que são os de *média complexidade*, nos quais os direitos já foram violados, porém os vínculos familiares ainda

existem e os de *alta complexidade*, nos quais os direitos também já foram violados, mas o indivíduo está desprovido de referência, pois seu convívio familiar ou comunitário foi interrompido. A instituição estatal que oferece esses tipos de serviços especializados é o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

Tanto a proteção social básica quanto a especial, são previstas pelo SUAS que teve suas bases de implantação consolidadas em 15 de julho de 2005, quando o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS) através da Resolução 130, assumindo um caráter de regulamentação da iniciativa do SUAS.

O principal objetivo do NOB/SUAS é a implementação e consolidação do SUAS, disciplinando a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, transformando-a em uma política federativa, através da coordenação entre União, Estado, Municípios e Distrito Federal, apresentando claramente as competências de cada órgão federado.

Trata-se, portanto, de uma estratégia fundamental frente à escassez de recursos públicos, à diferenciada capacidade gerencial e fiscal dos entes federados, às profundas desigualdades socioeconômicas regionais e à natureza cada vez mais complexa dos problemas urbanos, ambientais e de desenvolvimento econômico territorial, que exigem soluções intersetoriais e intergovernamentais. (BRASIL, 2005, p.24).

Apesar dos significativos avanços relacionados à assistência social brasileira a estrutura econômica conservadora e o Estado gerencial financeiro neoliberal, que sustentam a base da economia composta por empresas privadas, ainda persistem.

O funcionamento dos serviços de assistência social oferecidos pelo Estado é, então, minado pela ideia central das políticas de cunho neoliberal, pautadas no fortalecimento da mercantilização dos serviços sociais, sob o argumento de que as políticas sociais causam distorções nas regras do livre funcionamento do mercado.

Compreende-se que, a assistência social brasileira, reconhecida legalmente como direito social pela Constituição de 1988, enfrentou e enfrenta restrições e limites para ser consolidada como política social. Como impacto dessa relação capital-trabalho opera-se um movimento de retrocesso nos direitos conquistados, com crescente focalização dos benefícios, programas, projetos e serviços e redução dos recursos destinados à área assistencial. (BOSCHETTI, 1999).

O primado liberal do trabalho ou, mais precisamente, do trabalho assalariado, materializou na história o princípio que o homem deve manter a si e à sua família com os

ganhos de seu trabalho, ou com a venda da sua força de trabalho. (POLANYI APUD BOSCHETTI, 1980). Este princípio sustenta e funda a organização socioeconômica capitalista, a perspectiva e as iniciativas de instituição e garantia de renda através de políticas assistenciais, sob a forma de renda mínima, portanto, dissociadas do exercício do trabalho são profundamente permeadas por debates teóricos tensos, conflituosos orientados por perspectivas políticas e ideológicas antagônicas na sociedade.

De acordo com Castelo (2012) na década de 1990, os danos sociais da agenda neoliberal foram sentidos com maior intensidade. O Brasil, México e Argentina viram cadeias dos parques produtivos serem desmontadas e alguns setores desnacionalizados. O desempenho macroeconômico foi composto por baixas taxas de crescimento, desequilíbrios nos balanços de pagamentos (com graves crises cambiais), déficits públicos crescentes e aumento das dívidas públicas internas. Conforme aponta Emir Sader et al (2008, p.178)

O neoliberalismo se caracteriza por sustentar que não existe solução fora do modelo que propõe: uma confiança cega na dinâmica do mercado. Os liberais sustentam que uma crise é sempre consequência de comportamentos viciados derivados de um Estado onipresente. Conclusão: há que reduzir o tamanho do Estado e aumentar o papel do mercado.

A estratégia usada pelo Estado para compartilhar suas responsabilidades relacionadas ao campo social com o setor privado é justamente a focalização das ações sociais voltadas apenas para um setor da população (os que estão em situação de vulnerabilidade). Dessa forma, os demais segmentos da sociedade acabam sendo excluídos da assistência oferecida pelo sistema de proteção social público recorrendo, assim, ao sistema de proteção oferecido pelo mercado. De acordo com Pereira (2013, p. 112) “a proteção social estatal, embora aceita, deve ser focalizada nos mais necessitados, temporária e comprometida com o mínimo (...)” para que se ajuste a lógica neoliberal.

Apreende-se então que, apenas a legislação, não garante a implementação das políticas sociais públicas, é necessário que o Estado tenha recursos e disponibilidade para que elas sejam efetivadas, justamente nesse ponto é que a ideologia neoliberal revela os impactos negativos causados no campo social, no que corresponde ao retrocesso das conquistas relacionadas à assistência. Na perspectiva de que o direito passa a ser entendido como favor.

Apesar disso, a ideologia neoliberal havia perdido sua hegemonia no cenário econômico brasileiro, com a entrada do governo Lula, justamente por combinar intervenções econômicas com medidas voltadas para o social, rompendo dessa forma com o neoliberalismo clássico que prega o Estado mínimo na agenda social.

Ainda que o neoliberalismo clássico não esteja mais na agenda política e econômica do Brasil, os seus efeitos no âmbito social, adquirem uma nova roupagem e impedem que o sistema de proteção social brasileiro seja completo e direcionado a população numa dimensão universal. Conforme Pereira (2012, p.125)

Em respeito à cartilha ideológica do neoliberalismo, o tipo de proteção social aceito, atualmente, pela Nova Direita, é o que se organiza em redes (nets), conhecido como redes de proteção social (safety nets). Nesse modelo, diferentes programas, benefícios e projetos são reunidos em torno de um mesmo agente coordenador – em geral, o Estado – que, por meio de parcerias com outros componentes da rede, oferece proteção social imediata a grupos, famílias e indivíduos em “situação de vulnerabilidade”.

Nesse contexto, os CRAS são o principal aparelho da atenção básica na assistência social, constituindo-se um mecanismo institucional importante entre demandas e serviços ofertados às populações em situação de risco e vulnerabilidade social. De acordo com Vaitsman et al (2009) em 2007, os recursos transferidos aos municípios para cofinanciamento da oferta de serviços já haviam aumentado 36% em relação a 2004. Este incremento dirigiu-se, sobretudo à implantação e custeio continuado das novas unidades públicas municipais de serviços instituídas pelo SUAS, especialmente, os CRAS<sup>4</sup>, unidades de atendimento sócio-assistencial que constituem a porta de entrada do sistema.

Os avanços na área da assistência social foram lentos e intermitentes, passaram-se mais de dez anos entre a publicação da LOAS e a aprovação do SUAS e a PNAS. Nesse período, foram adotados e expandidos os programas de transferência de renda voltados para os pobres, que acabaram convergindo para um mesmo sistema de proteção social.

Embora a concepção de proteção social como parte de um sistema de seguridade social seja mais ampla do que a provisão de serviços e benefícios assistenciais, os processos de institucionalização e universalização da assistência social vêm, não obstante, incorporando um segmento populacional até então com limitado acesso a um sistema de direitos nesse campo. O sistema de assistência social alargou substantivamente o escopo da inclusão social. Este é um dos principais ganhos do período no que se refere à proteção social. (VAITSMAN ET AL, 2009, p. 738)

Podemos então compreender, que as tentativas dos governos brasileiros, pós década de 1990, em adequar o sistema de proteção social aos ditames neoliberais acabaram promovendo o desmonte dos direitos sociais conquistados com a promulgação da Constituição Federal de

---

<sup>4</sup> No período de 2003 e 2008, foram implantados 3.910 CRAS com financiamento continuado do governo federal. A expansão destas unidades ganhou impulso a partir de 2005. Esses CRAS estão distribuídos em 3.187 municípios, o que correspondia a 57% dos municípios brasileiros. Além deste número de unidades cofinanciadas pelo MDS, há ainda, aproximadamente, outros 1.200 CRAS financiados exclusivamente com recursos municipais e estaduais, totalizando 5.110 CRAS. (VAITSMAN ET AL, 2009, p. 738).

1988. Dessa forma, se instala uma contradição entre as conquistas trazidas pela constituição para a assistência social e os limites para a sua efetivação na realidade social, impostos pelo ideário neoliberal.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante das discussões apresentadas neste trabalho, é possível afirmar que, apesar dos significativos avanços na assistência social brasileira, iniciados com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os desafios ainda impedem a sua efetiva concretização.

Esse impedimento se revela ao passo que as políticas de assistência social são moldadas pelo Estado neoliberal, ainda que este tenha passado por transformações históricas, ao incluir a questão social na agenda política brasileira, as públicas sociais garantidoras de direitos universais são fundidas aos programas estrategistas de governo baseados em ações compensatórias, dos prejuízos sociais causados pela lógica capitalista e focalizadoras com o objetivo de minimizar as carências nas condições de vida de estratos sociais específicos.

Dessa forma, os recursos públicos que deveriam ser investidos na implantação de políticas universais, são canalizados para as políticas de transferência de renda de caráter seletivo. As consequências desse processo recaem na precariedade dos serviços públicos de assistência social que direcionam estrategicamente a demanda a procurar melhor qualidade dos serviços encontrados no setor privado.

Nesse sentido, a lógica neoliberal se efetiva, pois concomitantemente ao poder de consumo proporcionado através dos programas de transferência de renda, embora de forma parcial, conduzem a população, alvo desses programas, recorrerem à esfera privada, ao negarem a estes o que lhes é de direito.

Enfim, esse contexto de grandes desafios para a efetivação das políticas de assistência social na busca pela universalização dos direitos sociais assistenciais, necessita de uma intervenção ética e crítica do profissional de Serviço Social, para que não haja retrocessos na trajetória da assistência social e as práticas assistencialistas e paternalistas sejam superadas.

#### **REFERÊNCIAS**

ALÁYON, Norberto. O assistencialismo na política social e no Serviço Social. In: **Assistência e Assistencialismo: controle dos pobres ou erradicação da pobreza?**. São Paulo: Cortez, 1992. p. 47-59.

BOSCHETTI, Ivanete. Assistência Social: os limites à efetivação dos direitos. In: **Katálysis**. N. 4. Florianópolis: UFSC, 1999. p. 66-74.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições técnicas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Centro de Referência da Assistência Social – CRAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1. ed. Brasília: MDS, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Lei de n.8.472, de 7 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília: MDS, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Brasília: MDS, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS**. Brasília, 2005.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. In: **Serviço Social e Sociedade**. N. 112. São Paulo: Cortez, 2012. p. 613-636.

CECCHINI, S. et al. **Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua**. CEPAL-ASDI. Santiago, Chile: Nações Unidas, 2009.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. In: **Revista Katálysis**. N. 1. V. 10. Florianópolis: 2007 jan./jun. p. 65-74.

GIL, Antônio Carlos. Como classificar as pesquisas segundo os métodos empregados. In: **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 28-43.

IAMAMOTO, M. V. Questão Social e Serviço Social. In: **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 27-41.

\_\_\_\_\_. Uma concepção teórica da reprodução das relações sociais. In: **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 19. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 29-65.

\_\_\_\_\_. O serviço social no processo de reprodução das relações sociais. In: \_\_\_\_\_. 19. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 71-104.

\_\_\_\_\_. A questão social nas décadas de 1920 e 1930 e as bases para a implantação do Serviço Social. In: \_\_\_\_\_. 19. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 125-155.

\_\_\_\_\_. Capital fetiche, questão social e serviço social. In: **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 129-157.

MARTINELLI, Maria Lúcia. Serviço Social: a ilusão de servir. In: **Serviço Social: identidade e alienação**. 6. ed. - São Paulo: Cortez, 2000. p. 33-39.

PEREIRA, Camila Potyara. Ideologia da Nova Direita. In: **Proteção Social no Capitalismo: contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes**. Tese de Doutorado da Universidade de Brasília / UnB. Brasília: UnB, 2012. p.112–134.

SALAMA, Pierre. A trama do neoliberalismo: mercado, crise e exclusão social. In: EMIR, Sader.; GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 139-180.

SANTOS, Josiane Soares. Elementos para entender a concepção e a gênese da “questão social”. In: **Questão Social: particularidades no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 25-46.

\_\_\_\_\_. Particularidades da “questão social” no Brasil. In: \_\_\_\_\_. São Paulo: Cortez, 2012. p. 133-179.

SPOSATI, A. O. et al. Assistência na crise: bases e horizontes da questão. In: **A Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: uma questão de análise**. São Paulo: Cortez, 1992. p. 11-26.

\_\_\_\_\_. Política Social e o Assistencial: a reconstrução do significado. In: \_\_\_\_\_. São Paulo: Cortez, 1992. p. 27-37.

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. In: **Ciência e Saúde Coletiva**. N. 14. Abrasco, 2009. p. 731-741.

YAZBEK, Maria Carmelita. Classes subalternas e assistência social. In: **O Estado e a política social no Brasil: a pouca efetividade dos investimentos no social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999. p. 36-59.

\_\_\_\_\_. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. In: **Serviço Social e Sociedade**. N. 110. São Paulo: Cortez, 2012. p. 288-322.