



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Eixo temático: Política Social e Serviço Social

**Sub-eixo: Seguridade Social – Políticas de Saúde, Políticas de Previdência Social, Políticas de
Assistência Social**

NECESSIDADE IMEDIATA DE RECONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

DENISE MARIA FANK DE ALMEIDA ALMEIDA¹

JUSSARAH RODRIGUES DA FONSECA²

PAULO SÉRGIO ARAGÃO³

VANESSA DE CASSIA ESTÁBELE⁴

CAROLLAINÉ DO CARMO DE OLIVEIRA⁵

RESUMO:

Este artigo tem como objetivo realizar uma análise em relação à Política de Assistência Social no Brasil, pontuando retrocessos e incertezas em relação a seu financiamento. Os procedimentos metodológicos utilizados são revisão bibliográfica de artigos, livros, teses e dissertações produzidas sobre a temática na atualidade, lidos e discutidos em projeto de pesquisa. As principais conclusões do estudo apontam a necessidade de estabelecimento de estratégias de luta para o fortalecimento do controle social e dos movimentos sociais de forma geral, além de lutas para a recomposição orçamentária e dos serviços da Política de Assistência Social nas três esferas de governo.

Palavras-chave: Assistência Social; Orçamento Público; Recomposição Orçamentária.

ABSTRACT:

This article aims to carry out an analysis in relation to the Social Assistance Policy in Brazil, highlighting setbacks and uncertainties in relation to its financing. The methodological procedures used are a

¹ Universidade Estadual de Londrina

² Universidade Estadual de Londrina

³ Universidade Estadual de Londrina

⁴ Universidade Estadual de Londrina

⁵ Universidade Estadual de Londrina

bibliographic review of articles, books, theses and dissertations produced on the topic today, read and discussed in a research project. The main conclusions of the study point to the need to establish fighting strategies to strengthen social control and social movements in general, in addition to struggles for budget recomposition and social assistance policy services in the three spheres of government.

Keywords: Social assistance; Public budget; Budget recomposition.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a partir do golpe de 2016⁶, as políticas sociais, dentre elas a Política de Assistência Social, vêm passando por um processo de desmantelamento - em especial com a redução do orçamento público - materializado principalmente pelo congelamento do orçamento por vinte anos, aprovado através da Emenda Constitucional nº 95 - Teto de Gastos Públicos⁷. Os cortes orçamentários observados no governo de Michel Temer (2016-2019) se intensificam após a chegada de Jair Bolsonaro (2019 - 2022) ao poder. Em março de 2020, com o início da crise sanitária do COVID 19, observamos um agravamento desse cenário com impactos negativos na gestão das políticas públicas: diminuição de serviços e perda de direitos da população.

Este artigo tem como objetivo realizar uma análise sobre a Política de Assistência Social, pontuando retrocessos e incertezas em relação ao seu financiamento. Apresenta as principais medidas adotadas pelo governo federal a partir de 2016, como o desfinanciamento e a gestão autoritária, que desconsidera a existência de órgãos deliberativos e a participação popular - através dos Conselhos de Políticas Públicas e a opinião de gestores, trabalhadores e a sociedade de forma geral - e, como consequência, precariza a oferta dos serviços na área.

Ao concluir, indica como ações urgentes: a recomposição de espaços democráticos e fortalecimento do controle social; a recomposição do orçamento dessa política, a recomposição de equipes mínimas dos serviços, além da reoferta de serviços que foram interrompidos após o desfinanciamento dessa política.

⁶ Em 12-05-2016, houve no Brasil uma mudança de governo com afastamento de 180 dias da então presidenta Dilma Rousseff e abertura de processo de *impeachment*. Nessa data, seu vice Michel Temer assumiu a presidência. Em 31-08-2016 se consumou o golpe, quando o Senado, por 61 votos a 20, derrubou a presidenta Dilma por crimes de responsabilidade na conduta financeira do governo.

⁷ O Congresso Nacional promulgou, no dia 15-12-2016, a Emenda Constitucional nº 95, que estabelece o Teto de Gastos Públicos, encaminhada pelo governo de Michel Temer ao Legislativo, com o objetivo de equilíbrio das contas públicas por meio de um rígido mecanismo de controle de gastos com despesas primárias.

A justificativa para o debate vem na direção de reforçar a relevância de discutir permanentemente a reconstrução dessa política, ampliar a reflexão, pois, diante dos desmontes realizados num contexto tão adverso, é necessário ressaltar a importância da Política de Assistência Social como direito. O intuito é fortalecer o movimento de resistência, mas também publicizar os agravos desse cenário caótico para as políticas sociais brasileiras. Os procedimentos metodológicos utilizados para elaboração deste artigo são: revisão bibliográfica de textos, artigos e livros utilizados para debates em reuniões de projeto de pesquisa no ano de 2023, somando-se aos diferentes esforços nesta direção.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 A Política de Assistência Social no Brasil

Para que seja possível tecer uma análise mais completa e detalhada sobre a Política de Assistência Social no Brasil, bem como suas particularidades e enfrentamentos na atualidade, faz-se necessário um breve resgate histórico acerca da Assistência Social no país, desde sua gênese - focalizada em ações de caridade e filantropia, de caráter individualista e emergencial, até o seu reconhecimento enquanto um direito social do cidadão e responsabilidade do Estado - concepção que se consolidará somente após a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e a criação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993, tornando-se parte da Seguridade Social.

A concepção da assistência social enquanto um direito e sua implementação enquanto política pública advêm de um longo processo histórico de lutas e reivindicações de grupos da sociedade civil, bem como articulações de movimentos sociais em defesa da garantia de direitos à população. Vale destacar que, anteriormente à CF/1988, já havia expressões de ações executadas por organizações sociais no atendimento às demandas da população, entretanto, sua natureza era assistencialista e filantrópica. Muitas vezes, tais ações eram executadas por entidades não governamentais de natureza jurídica diversa e de segmentos religiosos, bem como havia ações pontuais de governo que atendiam a algumas demandas da população, entretanto, ainda em caráter emergencial e fragmentado.

A assistência social sempre foi muito mais aceita e entendida no senso comum como prática da sociedade sem lhe exigir, como componente, a qualidade de trabalho técnico



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

profissional com suporte científico-metodológico para garantir resultados em suas ações, serviços, atividades e programas. Ela foi sendo caracterizada como ação voluntária de ajuda material presidida mais pela atitude do que pelo conhecimento e pela razão. É ainda socialmente codificada pelo que tem sido tradicionalmente, isto é, uma prática que pertence ao campo da ajuda, da caridade, da benemerência, da fraternidade, da filantropia, da solidariedade, ou pertencente ao campo do gesto, onde a colaboração do voluntariado social perante o mais fraco se destaca face ao compromisso de Estado com a proteção social pública a riscos e vulnerabilidades pessoais e sociais. A gestão de uma política de Estado exige mais do que o gesto, pois depende de efetivas condições permanentes na gestão pública (Sposati, 2007, p. 440-441).

As políticas no âmbito público, ofertadas na década de 1920, eram oferecidas a uma pequena parcela da população. Isto é, o direito social estava inteiramente ligado à lógica de produção, uma vez que as ações do Estado para o atendimento das demandas da população se voltavam para os trabalhadores formais - como vemos na gênese das políticas de previdência social e saúde, sobre as quais não iremos nos aprofundar neste espaço.

No país, havia a predominância da estrutura econômica produtiva agroexportadora, que, a partir da década de 1930, passou para urbano industrial, com foco na substituição das importações. Com as mudanças do regime oligárquico, passou a haver a presença mais intensa das classes trabalhadoras urbanas no contexto econômico e político, em concomitância ao desenvolvimento industrial que se assentava no país (Cohn, 1981).

Nesse período, Getúlio Vargas ascendeu ao poder e ocorreu a criação do primeiro Conselho de Serviço Social, como uma iniciativa do Estado na discussão sobre as demandas sociais da população, possuindo a participação de membros da sociedade. Sua atuação tinha caráter filantrópico, a cargo de instituições privadas, vinculadas a organizações de cunho religioso, cujo objetivo visava oferecer aportes ao Gestor Federal sob apoios financeiros para instituições que contornavam os efeitos da questão social (Mestriner, 2005).

A autora também argumenta que outro marco importante para que possamos compreender a trajetória de formação da Política de Assistência Social no Brasil é a criação, em 1942, da Legião Brasileira de Assistência (LBA), implementada com o intuito de prestar assistência aos familiares dos soldados que haviam sido convocados para a Segunda Guerra Mundial, estendendo-se para ações diversas após o término do conflito. Ainda assim, as ações governamentais nesse período eram mínimas frente às demandas sociais presentes, uma vez que estas dependiam de entidades filantrópicas para execução, sendo ofertadas de maneira emergencial e paliativa.

Somente em 1974, em meio ao período ditatorial (que perdurou de 1964 a 1985), é criado o Ministério de Previdência e Assistência Social, o que demarca um avanço histórico na realidade



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

da assistência social no Brasil, ainda não vislumbrada enquanto política pública e direito do cidadão - suas ações apresentavam apenas caráter consultivo.

Vale enfatizar que nesse momento da história do país, ainda que marcado por um desenvolvimento lento das políticas públicas e centralização das ações governamentais, estas eram utilizadas como forma de repressão política e econômica à população pobre brasileira e aos movimentos sociais e de base, não possuindo avanços no que tange ao enfrentamento das desigualdades sociais, mas sim acentuando-as.

É evidente que essas políticas públicas só puderam ser realizadas sob a égide da repressão. Com o abafamento do contraditório, com a restrição das ferramentas de luta e com a contestação dos trabalhadores, o Estado pôde implementar a política que desejava, impondo-a a eles. O projeto universalizante dos sistemas sociais não foi o mesmo consolidado no texto da constituinte de 1988. A visão da ditadura era uma universalização que tinha por fim o controle do poder e do capital (retirando-o das mãos dos trabalhadores e garantindo o lucro empresarial privado). Foi a luta trabalhista, na segunda metade da década de 1970, que permitiu que essa pauta fosse conquistada e construída em outros termos (Negasava, 2021, p. 116).

Resultante da luta e resistência de movimentos organizados da sociedade civil, principalmente no período ditatorial, em 1988 foi promulgada a Constituição Federal, chamada de “Constituição Cidadã”, a qual se mostrou um marco histórico em diversas instâncias no que tange à evolução da concepção de direitos sociais no Brasil. A Assistência Social passa a ter o status de política pública e de direito social, parte integrante do sistema de Seguridade Social, que, juntamente com a política de Saúde e Previdência Social, pode ser definida como “[...] um sistema de cobertura de contingências sociais destinado a todos os que se encontram em estado de necessidades, não restringindo os benefícios nem aos contribuintes nem à perda da capacidade laborativa” (Vianna, 2005, p. 91).

O texto constitucional estabelece, ainda, uma série de direitos considerados sociais:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015) [...] Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária (Brasil, 1988).

A instituição do tripé da Seguridade Social com as políticas de Assistência Social, Saúde e Previdência Social demonstrou o avanço significativo acerca dos direitos sociais da população, entretanto, ainda eram necessárias outras ações e legislações para que o texto da Constituinte se concretizasse. Sposati (2011) indica dois elementos histórico-político-sociais que combinam um



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

cenário no último quartil do século 20, contrários ao desenvolvimento e ampliação dos direitos sociais na América Latina, quais sejam, as experiências de ditaduras militares e suas repercussões econômicas e sociais, e o avanço do neoliberalismo com sua agenda reforçadora do Estado mínimo.

E, ainda, a autora salienta a importância de compreender o contexto brasileiro enquanto integrante da região latino-americana, cuja história compreende a subordinação aos centros econômicos mundiais, o que, por sua vez, é relevante à compreensão da agenda pública nacional quanto aos direitos promulgados (Sposati, 2011).

Para que a Assistência Social fosse implementada como um direito, a partir de políticas públicas que atendessem a demanda da população, seria imprescindível a criação de uma legislação própria e a sistematização das ações e dos serviços. Nessa via, foi somente em 1993 que tivemos a implementação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei nº 8.742/93), que regulamenta a Política de Assistência Social e sistematiza suas ações, objetivos e diretrizes.

A importância da LOAS para a inserção da assistência como parte das responsabilidades estatais e na gestão orçamentária demonstrou a necessidade de uma legislação própria para a real efetivação enquanto política pública e para sua concretização na garantia dos direitos da população, ainda que enfrentando muitos desafios frente às ofensivas ultraneoliberais e conservadoras do capitalismo em crise no Brasil e no mundo.

Mesmo com a compreensão da assistência social enquanto política a partir da CF/ 1988, e sua legislação própria - com a criação da LOAS, a necessidade de avanço e sistematização dessa política se mostra cada vez mais real, uma vez que as demandas da população e a necessidade de intervenção frente a uma estrutura de desigualdade social são latentes. Dessa maneira, embasando-se na Lei nº 8.742/93, contamos com a criação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no ano de 2005.

A implementação da PNAS, criada através da LOAS e aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), objetivou garantir a proteção social, apresentando em sua constituição um conjunto de diretrizes que orientam a organização e execução da assistência social no Brasil. Concretizada por meio do SUAS, ela tem como objetivo a participação da sociedade civil e do Estado na formulação e implementação de programas e serviços.

Em consonância com o disposto na LOAS, capítulo II, seção I, artigo 4º, 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



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

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, 2004, p. 32).

A criação de um sistema que organiza as ações em todas as instâncias governamentais, bem como reforça os objetivos e diretrizes presentes na LOAS, demonstra cada vez mais a importância e necessidade da oferta de serviços, programas e projetos que atendam às demandas da população de acordo com suas particularidades, sendo elas regionais, municipais, estaduais e por parte da União.

O SUAS é um instrumento de gestão do sistema de proteção social brasileiro que surge como uma estratégia de romper com o clientelismo, assegurar direitos e democratizar a participação da sociedade no exercício do controle social. Trata-se de racionalidade política e “[...] uma das formas de proteção social não-contributiva, com responsabilidade de Estado a ser exercida pelos três entes federativos que compõem o poder público brasileiro” (Sposati, 2006, p. 111-112)”, sendo uma expressão concreta do compromisso do Estado a promoção do bem-estar dos cidadãos.

Esse instrumento de gestão auxilia na definição e organização de elementos essenciais à execução da Política de Assistência Social. Ele possibilita padronizar os serviços, a qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas, conforme abaixo descritos:

Matricialidade sociofamiliar; descentralização político-administrativa e territorialização; Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; Financiamento; Controle Social; O desafio da participação popular/cidadão/usuário; A Política de Recursos Humanos; A Informação, o Monitoramento e a Avaliação. Os serviços socioassistenciais no SUAS são organizados segundo as seguintes referências: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional (Brasil, 2004, p. 42).

A PNAS/2004 compreende uma vasta gama de serviços, programas e benefícios voltados para atender às diferentes necessidades dos cidadãos em situação de vulnerabilidade social, incluindo o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias (PAEFI), entre outros. Além dos serviços, o SUAS também proporciona programas e benefícios socioassistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa Bolsa Família, dentre outros.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Seguindo as diretrizes estabelecidas na PNAS/2004, esses serviços são organizados em duas categorias principais: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. A Proteção Social Básica é executada nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), sendo:

[...] uma unidade de proteção social básica do SUAS [Sistema Único de Assistência Social], que tem como objetivo prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania (Brasil, 2009, p. 9).

Por outro lado, a Proteção Social Especial visa reconstruir vínculos familiares e comunitários, defendendo direitos e protegendo as famílias contra violações, sendo dividida em níveis de complexidade média e alta. O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) é um exemplo de instituição que oferece serviços de Proteção Especial de Média Complexidade, promovendo convívio sociofamiliar e comunitário e lidando com situações de violação de direitos. Já os serviços de Alta Complexidade incluem diferentes formas de atendimento institucional integral e medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade, conforme estabelecido na mesma política de 2004.

2.2 O financiamento da Política de Assistência Social

O financiamento na política pública de Assistência Social representa um conjunto de mecanismos, regras e condições que envolvem os meios para que os recursos sejam destinados e efetivamente aplicados na garantia das ofertas da assistência social. Assim, deve estar articulado ao planejamento. Essa concepção envolve a adoção de novas bases para um novo modelo de financiamento, no qual a descentralização e a territorialização sejam diretrizes, o pacto federativo seja respeitado, com a efetiva partilha de responsabilidades entre as esferas de governo, com a adoção de critérios de partilha democráticos e republicanos.

Desse modo, o financiamento deve levar em conta a existência de serviços, programas, projetos e benefícios operados no âmbito dos territórios, com centralidade na família e prestados em níveis de proteção social - básica e especial. Ações que são operadas na área da assistência social são executadas tanto diretamente pelos órgãos gestores da política quanto em parceria com as entidades socioassistenciais.

No entanto, a partir de 2016, verifica-se uma série de iniciativas políticas com intenção de desmonte do SUAS, restringindo acesso a benefícios financeiros repassados diretamente a indivíduos, diminuindo o repasse de recursos aos municípios, elemento fundamental para a efetiva oferta dos serviços à população, uma vez que o orçamento no municípios é composto majoritariamente com recursos próprios e com o cofinanciamento da união.

As restrições orçamentárias e financeiras ficaram evidentes no início do segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff (2015-2016) com o golpe institucional de 2016 e durante os governos Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022). A descaracterização da PNAS/2004 se aprofundou ainda mais com a adoção de medidas estruturais de ajuste fiscal, a exemplo da Emenda Constitucional nº 95/2016, atingindo áreas fundamentais de proteção social, dentre elas a assistência social. Em 2018, com a eleição do presidente Jair Messias Bolsonaro, o país teve seu contexto agravado por um governo de extrema direita, neofascista⁸ e ultraneoliberal.

O Brasil, desde o golpe parlamentar de 2016 (com o apoio do empresariado, judiciário e grande mídia) [...] avança a passos largos rumo à exacerbação do neoliberalismo, com aprofundamento das contrarreformas e privatizações. A eleição de 2018 quebrou o “ovo da serpente” e alçou ao poder um governo de extrema direita, ultraneoliberal e neofascista (Boschetti; Behring, 2021, p. 70).

A aprovação da EC nº 95, que congelou o orçamento por 20 anos, é expressão do ataque aos direitos, pois estabeleceu que, a partir de 2018, os gastos federais só poderiam aumentar de acordo com a inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Essa medida agravou a recessão e prejudicou principalmente a população mais pobre, ao diminuir recursos para áreas como assistência social, educação e saúde.

Levando em consideração que as políticas públicas são materializadas por meio de recursos orçamentários, a definição do congelamento dos gastos precarizou ainda mais as iniciativas públicas, que existem para atender aos direitos da população brasileira, ainda mais ao se considerar o contexto vivido durante a pandemia da Covid-19, dos anos 2020 a 2023. Em 2019, com a aprovação da EC nº 103/2019, que caracterizou nova contrarreforma da previdência, mais um golpe ocorreu contra os direitos da população brasileira.

Em relação à Política de Assistência Social, já na sequência da aprovação da EC nº 95, ocorreu a redução de seu orçamento. Em nota⁹, O Conselho Nacional de Assistência Social

⁸ Para maiores informações ver Boschetti e Behring, 2021.

⁹Nota Referente Ao Déficit Orçamentário Da Política De Assistência Social, disponível em file:///C:/Users/user/Downloads/nota-deficit-or%C3%A7amento-atualizada.pdf



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

(CNAS) se posicionou sobre o déficit orçamentário na Assistência Social, evidenciando que os valores repassados desde o ano de 2017 já demonstravam estar aquém do aprovado pelo Conselho, o que foi agravado com a emenda constitucional. Há uma diferença de 53,3% do orçamento aprovado do ano de 2018 para o ano de 2019. O Conselho indicou no documento que, em decorrência desse déficit orçamentário, 10 milhões de famílias estariam descobertas pelos diversos serviços da Política de Assistência Social.

O governo implementou ações de austeridade fiscal, mais especificamente em relação às políticas sociais, com o discurso de que os cofres públicos sofriam com grandes gastos e que seria inviável uma maior aplicação de recursos para a sustentação das políticas sociais. No entanto, tais ajustes fiscais não conseguiram conter o avanço da crise, como demonstram Boschetti e Behring (2021) - nos últimos anos, não ocorreu a recuperação econômica anunciada: o Produto Interno Bruto (PIB) de 2018 cresceu apenas 1,3%, e o de 2019 caiu para 1,1%. Discurso que sustentou também a destruição da previdência pública como estratégia de transferência do fundo público para o capital, especialmente o financeiro.

É um verdadeiro processo de expropriação do fundo público drenado para salvar o capital em crise (Boschetti, 2016; 2018), que agrava a estrutural desigualdade social, evidenciada por mais de 12,6 milhões de desempregados em 2019, que, somados aos precarizados e "desalentados", chegou a 32 milhões, sendo que um em cada quatro trabalhadores(as) estava desempregado havia mais de dois anos, conforme PNAD Contínua divulgada em setembro de 2019 (Boschetti; Behring, 2021, p. 74).

A pilhagem do fundo público, principalmente com o discurso do pagamento da dívida pública, torna-se mais um facilitador da superexploração dos trabalhadores e da acumulação de riquezas. Ou seja, para Carvalho, "a dívida pública é um dos principais instrumentos de dominação dos rentistas e do grande capital sobre a sociedade brasileira" (Carvalho, 2007, p. 99 *apud* Salvador, 2010, p. 356).

Enquanto a população sofre com a precarização da oferta de serviços, os últimos governos ignoram a existência de órgãos deliberativos, adotam medidas autoritárias, não realizando o devido debate e os excluindo da tomada de decisões, o que fere a forma de gestão participativa estabelecida pela CF de 1988. Um exemplo dessa forma de gestão autoritária é a substituição do Programa Bolsa Família pelo Programa Auxílio Brasil, sem diálogos com os conselhos municipais, estaduais e federal.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Jaccoud, Bichir e Mesquita (2017) analisam os impactos da implantação e desenvolvimento do SUAS, e destacam que o sistema de proteção social no Brasil não tem sido marcado por uma ampliação universal, mas sim por um processo de proteção residual e seletiva, concentrando os esforços de utilização do Fundo Público em Políticas Públicas voltadas para uma parcela mais pauperizada da população. Esse movimento se ampliou ainda mais nos anos de 2018 a 2022, como pudemos verificar.

Provas de tais inclinações restritivas de direitos estão contidas na Política de Previdência Social frente às diferentes reformas, tomando suas expressões mais agudas de 2016 em diante (Wanderley; San’Ana; Martinelli, 2019).

O mesmo afirmam Boschetti e Behring (2021), quando analisam os impactos da pandemia junto à Assistência Social, e denunciam a precariedade do universo do mundo do trabalho, com ênfase ao trabalho informal, o qual corrói as bases da seguridade social, rebatendo ainda nos pífios recursos destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS).

A precarização do mundo do trabalho pode ser claramente observada pelo processo de “uberização”¹⁰, trabalho “pejotizado”¹¹, com a diminuição dos postos de trabalho e criação da classe dos desalentados, ou seja, aqueles que, de tanto procurar trabalho, acabaram por desistir. Com o processo de reestruturação produtiva, a incorporação de novas tecnologias físicas de base microeletrônica e de novas formas de organização e gestão do trabalho promove a implementação de uma nova base técnica, o que poupa mão de obra, levando ao crescimento do desemprego estrutural (Faria; Kremer, 2013, p. 276).

Jaccoud, Bichir e Mesquita (2017) sustentam a tese de que essa perspectiva reducionista, junto ao sistema de proteção social brasileiro, não poupará a Política de Assistência Social, buscando transferir o ônus das distorções inerentes ao modo de produção capitalista à responsabilidade individual.

Saem de cena a perspectiva de integração entre políticas sociais, a busca ativa de grupos urbanos e rurais ainda distantes dos benefícios e sinaliza-se com o reforço da necessidade de comprovação de meios, além de reforçarem argumentos meritocráticos e perspectivas morais em torno da pobreza e da desigualdade. Propostas como a “premiação” de gestores municipais pela saída de beneficiários do programa e o suposto estímulo à inserção de beneficiários no mercado de trabalho ignoram tanto os indicadores recentes que apontam

¹⁰ O conceito de uberização do trabalho pode ser definido como um novo modelo de trabalho, que, na teoria, coloca-se como mais flexível, no qual o profissional presta serviços conforme a demanda.

¹¹ O termo se refere à prática do trabalhador abrir uma empresa e ser contratado como pessoa jurídica, sem direitos trabalhistas básicos.

aumento da pobreza e da desigualdade no Brasil, bem como a deterioração das condições do mercado de trabalho (Jaccoud; Bichir; Mesquita, 2017, p. 51).

Mesmo considerando a complexidade da temática, Silva (2022) afirma que esta tendência à focalização das proteções sociais também está expressa nos programas de transferência de renda, dos quais a Política de Assistência Social é protagonista por meio da segurança de renda alicerçada em suas normatizações.

Buscando a contemporaneidade dos programas de transferência monetária, particularmente no Brasil, vivencia-se uma conjuntura marcada pela hegemonia do capital financeiro, em que os programas de transferência monetária tornam-se prevalentes no Sistema de Proteção Social Brasileiro, voltando-se para o cumprimento de três funções: contribuir para a manutenção das economias locais; contribuir para a legitimação de governos, muitas vezes antidemocráticos, mas que precisam da aprovação dos pobres para manter seu poder, tendo também a função de mitigar a situação de pobreza de contingentes populacionais, cada vez mais numerosos, sobretudo, dos que vivem do trabalho informal, sem proteção social e em condições de pobreza e de extrema pobreza (Silva, 2022, p. 55).

A autora delinea distinções entre concepções e implantações de programas de transferência de renda. Afirma que há aqueles que, no universo teórico, têm posições de acesso mais universais, como, por exemplo, o de renda básica universal, o qual estabelece que a renda é um direito, e em face disto a dispõe como partilha do fundo público, produto coletivamente produzido e coletivamente apropriado.

Ainda existem, no campo prático da intervenção social, programas que se baseiam no acesso restrito por renda e no cumprimento de condicionalidades, como é claramente o caso do Programa Bolsa Família. Nesse contexto, fica evidente que, mesmo em uma postura conservadora, esse modelo continua a se consolidar no Brasil, independentemente das pseudobandeiras políticas que figuram enquanto orientação ideológica.

Assim, é possível destacar que, enquanto segurança de renda, sendo esta uma atribuição do SUAS, compreendida no rol da proteção social, uma perspectiva progressista para atuação junto à Política de Assistência Social seria a transferência em seu perfil universalizante, ou seja, sem que isso exija qualquer contrapartida sob qualquer justificativa. Em suma, renda é direito, e sendo direito, é dever de a nação prover, seja pelo trabalho ou pelo aparelho estatal, tal como asseveram Boschetti e Behring (2021), ao destacarem a relevância da transferência de renda em tempos de pandemia.

A bárbara condição de mais de 100 milhões de homens e mulheres se tornou explosiva na pandemia. Se a “transferência de renda” é funcional à reprodução do capitalismo, não se pode negar que é igualmente necessária para reprodução da classe trabalhadora. Por isso,

a esquerda deve fazer a defesa tática da “transferência de renda”, não nos termos e parâmetros panópticos e draconianos das propostas neoliberais (Boschetti; Behring, 2021, p. 79).

Há de se ter como perspectiva que a Política de Assistência Social é parte de um sistema, que a Carta Constitucional de 1988 denominou de seguridade social. Qualquer restrição em uma das políticas constitutivas desse sistema indubitavelmente afetará o sistema como um todo.

Ora, aqui se tem o flagrante de reformas da previdência social, as quais, por meio da elevação de critérios de acesso e redução das margens de cobertura, engrossam ainda mais o contingente vinculado ao Programa Federal de Transferência de Renda, que, segundo dados oficiais do governo federal, passaram, de 2022 para 2023, de 19,2 milhões de famílias a uma cobertura de 21,3 milhões de famílias que estão inscritas neste programa (Brasil, 2023).

Contudo, invocar o direito à segurança de renda universal dentro do escopo da Assistência Social não significa afirmar que esta deva superar a condição de acesso ao mundo do trabalho e sua consequente apropriação de parte do fruto coletivamente produzido. É o alerta que Boschetti e Behring (2021) fazem ao questionar qual fim a tonalidade da Assistência Social, em suas concepções de segurança de renda, propõe-se a enfrentar.

As autoras consideram que os investimentos em ações junto à Política Pública da Assistência Social sofreram cortes significativos, seja no aporte à gestão, seja na execução de serviços e projetos; contudo, registrando elevação de recursos no que tange a programas de transferência de renda, tal como a roupagem reeditada do Bolsa Família, batizado de Auxílio Emergencial, introduzido e operacionalizado no governo de Jair Bolsonaro.

Sobre isso, Sposati (2011) alerta que, dentre os múltiplos desafios do século 21, no que tange ao fortalecimento e reposicionamento das políticas sociais, a tendência do debate social focado na pobreza, de forma que se prioriza a monetarização de benefícios, sobretudo na Política de Assistência Social, tem como resultado o enfraquecimento das outras formas de materialização da política, e, em contraponto, o fortalecimento de sua perspectiva enquanto política econômica e não social. Esse movimento retoma a necessidade de atenção ao financiamento da política como indispensável à consideração de seu desenvolvimento, expansão e consolidação.

3 RESULTADOS E CONCLUSÕES

Na literatura que trata da questão orçamentária, sobretudo a que congrega demais estudos crítico-dialéticos por autores brasileiros, como Oliveira (1998) e Salvador (2010), o orçamento



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

deve ser visto como o espelho da vida política de uma sociedade, à medida que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe ou fração de classe recai o maior ou menor ônus da tributação e as que mais se beneficiam com seus gastos. Dessa forma, por meio do orçamento público, o Poder Executivo procura cumprir determinado programa de governo ou viabilizar objetivos macroeconômicos. A decisão sobre os objetivos de gastos do Estado e a fonte dos recursos para financiá-lo não é somente econômica, mas expressa escolhas políticas, refletindo a correlação de forças sociais e políticas atuantes e que têm hegemonia na sociedade (Salvador, 2010).

Discutir o ajuste fiscal nas políticas sociais e o prejuízo às particularidades regionais no agravamento da pobreza e desigualdade é um importante contraponto na luta em defesa do direito à Assistência Social, articulando-se às ações no âmbito da defesa do SUAS no contexto da seguridade social, dever do Estado e direito dos cidadãos.

2023 foi ano de elaboração do Plano Plurianual no Governo Federal. Para execução nos anos 2024-2027, negociações e pactuações foram realizadas, e foram elaboradas estratégias necessárias em torno da disputa do Fundo Público, que garantissem a ampliação do orçamento da União em relação às políticas sociais, mas principalmente da Política de Assistência Social. O SUAS tem previsão de R\$ 473 bilhões, e o programa Bolsa Família é o projeto com maior previsão de repasses, com projeção de investimento de R\$ 685 bilhões¹². De fato, foi ampliado o orçamento para o próximo período de gestão, entretanto, ainda é insuficiente diante dos desmontes que a política sofreu nesses anos que passaram.

Da mesma forma, essas medidas e estratégias são necessárias também nas esferas estaduais, mas principalmente nas municipais, nas quais os serviços são ofertados diretamente à população. A partir de medidas autoritárias do governo Jair Bolsonaro em relação aos conselhos, agravados pela necessidade do isolamento social no período pandêmico, a participação na discussão e gestão das políticas sociais se fragilizou, sendo necessário, neste momento, retomar essa prática em todos os espaços, reestruturando o controle social, além do fortalecimento dos movimentos sociais, objetivando uma prática de gestão democrática, que de fato atenda às necessidades da população. É o momento em que a luta pela recomposição do orçamento se faz urgente.

¹²LIMA, Keven; BORGES, Beatriz. Comissão de Orçamento aprova plano com metas do governo federal até 2027. G1, São Paulo, 5 dez. 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/12/05/comissao-de-orcamento-aprova-plano-com-metas-do-governo-federal-ate-2027.ghtml>> Acesso em: 18 mar. 2024.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Outra questão que se coloca diariamente nos serviços é a necessidade da recomposição de equipes mínimas. Muitos serviços foram fechados, outros funcionam com precariedade por falta de pessoal. Em muitos municípios brasileiros se faz necessária, também, a reoferta de serviços que foram interrompidos após o desfinanciamento dessa política.

Como vimos, não se faz política social sem orçamento, e as diretrizes das políticas previstas na CF/1988 indicam a participação popular na sua gestão. A execução de serviços e a oferta de benefícios que garantem parte da proteção social necessária à população dependem dessa ação. Para isso, os espaços de controle social precisam estar fortalecidos para que, de fato, possam se estabelecer na disputa do fundo público. Esse foi o grande indicativo das conferências municipais, estaduais e federal do ano de 2023.

REFERÊNCIAS

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti. Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem? **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 140, p. 66-83, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/Wbf86mT4vwX6HvnSyRy3kkD/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 05 mar. 2024.

BRASIL. Agência Gov Ebc. **Bolsa Família tem em 2023 a maior média de famílias atendidas, de investimento federal e de valor de benefício da história do programa**. Disponível em: <<https://agenciagov.etc.com.br/noticias/202312/bolsa-familia-tem-em-2023-a-maior-media-de-familias-atendidas-de-investimento-federal-e-de-valor-de-beneficio-da-historia-do-programa#:~:text=Ao%20longo%20do%20ano%2C%20o,milh%C3%B5es%20de%20lares%20em%20m%C3%A9dia.>> Acesso em: 05 mar. 2024.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Brasília: Senado federal, 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 23 fev. 2024.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 8 dez. 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm> Acesso em: 23 fev. 2024.

_____. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS).** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.

_____. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília-DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf> Acesso em: 23 fev. 2023.

_____. **Tipificação Nacional De Serviços Socioassistenciais.** Texto da Resolução nº 109, de 11 de Novembro de 2009. Publicada no Diário Oficial da União em 25 de Novembro de 2009. MDS, 2009. 45p. Disponível em: Acesso em: 25 jul. 2024.

COHN, Amélia. **Previdência Social e processo político no Brasil.** São Paulo: Moderna, 1981.

FARIA, J. H.; KREMER, A. Restruturação produtiva e precarização do trabalho: o mundo do trabalho em transformação. **Revista Eletrônica De Administração**, 10(5), 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/read/article/view/41500>. Acesso em 02 jun. 2024.

JACCOUD, Luciana; BICHIR, Renata; MESQUITA, Ana Cleusa. O SUAS na Proteção Social Brasileira: transformações recentes e perspectivas. **Dossiê Políticas Sociais e Redistribuição, Novos estudos** - CEBRAP 36 (02) Jul-Oct 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.25091/S0101-3300201700020003>> Acesso em: 05 mar. 2024.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social.** 2 ed. São Paulo. Cortez, 2005.

NEGASAVA, Eliene Chaves. **O Ministério do Trabalho e as políticas públicas na ditadura militar: sindicatos, assistencialismo e repressão (1964-1974).** Rio de Janeiro - RJ: FGV. 2021. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/cb3ca509-eb83-4ade-8f99-e0dd333a9b93/content>> Acesso em: 23 fev. 2024.

OLIVEIRA, Tatiana; ALVES, Ismael G. Legião Brasileira de Assistência e políticas sociais: primeiro-damismo, gênero e assistência social. **Boletim Historiar**, vol. 07, n. 02, Maio/Ago. 2020, p. 16-32. 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufs.br/historiar/article/view/14379/10876>> Acesso em: 23 fev. 2024.

SALVADOR, Evilásio. Capítulo 1. A configuração do fundo público no capitalismo contemporâneo. *In: Fundo Público e Seguridade Social no Brasil.* São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Contemporaneidade dos Programas de Transferência Monetária no Brasil: proteger ou mitigar a pobreza? **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 145, p. 53-71, set./dez. 2022. Disponível em:



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

<<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/JfW85vT8qvv9J6br7xVq5Bj/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em: 22 fev. 2024.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, v. 10, n. 1, p. 435-458, 2007. Disponível em:
<<https://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/218/211>> Acesso em: 23 fev. 2024.

_____. O primeiro ano do Sistema Único da Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**. n° 87. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 104-115, jan./jun. 2011.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **Seguridade Social e Combate à Pobreza no Brasil: O Papel dos Benefícios Não Contributivos**. In: VIANA, Ana Luiza d'Avila; ELIAS, Paulo Eduardo M.; IBANEZ, Nelson (Org.). São Paulo: Ucitec. 2005.

WANDERLEY, Mariangela Belfiore; SANT'ANA, Raquel Santos; MARTINELLI, Maria Lúcia. Os desafios do atual contexto: um diálogo a partir da seguridade. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 135, p. 207-212, maio/ago. 2019. Disponível em:
<<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/pFLwxhmPYKrtVNsZ9KHwFwC/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em: 22 fev. 2024.