



## **“Questão Social, Pandemia e Serviço Social: em defesa da vida e de uma educação emancipadora”**

**Eixo temático:** Política Social e Serviço Social

**Sub-eixo:** Seguridade social no Brasil

### **PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL:**

uma análise histórica da política de assistência social

ALESSANDRA BESSIMO BARRETO <sup>1</sup>

**RESUMO:** Este estudo pretendeu analisar o percurso da proteção social no Brasil, a partir dos avanços e limites apresentados à política de assistência social no país. O objetivo geral foi analisar a política de assistência social brasileira, e os específicos: compreender a trajetória da proteção social no Brasil e analisar as repercussões dos contextos políticos para a assistência social. O trabalho foi construído a partir de pesquisa bibliográfica. Concluímos que na sociedade do capital, as políticas sociais são constantemente ameaçadas, mas também conquistas da classe trabalhadora, portanto, havendo fortalecimento coletivo são possíveis avanços em relação aos direitos e à proteção social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Proteção Social. Assistência Social. Política Social.

---

<sup>1</sup> Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal Fluminense

**ABSTRACT:** This study aimed to analyze the path of social protection in Brazil, from the advances and limits presented to the social assistance policy in the country. The general objective was to analyze the Brazilian social assistance policy, and the specific objectives: to understand the trajectory of social protection in Brazil and analyze the repercussions of political contexts for social assistance. The work was based on bibliographical research. We conclude that in the capitalist society, social policies are constantly threatened, but are also achievements of the working class, therefore, if there is collective strengthening, advances in relation to rights and social protection are possible.

**KEYWORDS:** Social Protection. Social assistance. Social Policy.

## 1. INTRODUÇÃO

Este estudo pretendeu analisar brevemente o percurso da proteção social no Brasil, voltando o olhar para a política de assistência social, tendo em vista o recrudescimento do Estado neoliberal, que se manifesta na sociedade de classes.

Prevista na Constituição Federal de 1988, a assistência social foi regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)<sup>2</sup>, em 1993, resultado do movimento de parcela da sociedade civil, de organismos de classe e da ação do Ministério Público (ROJAS COUTO, 2010, p. 147). Além de confirmar o previsto na Constituição de 1988, a LOAS apresenta como princípios a descentralização político-administrativa, a participação da população e a primazia da responsabilidade do Estado, e estabelece serviços assistenciais, programas da assistência social, benefícios eventuais e o Benefício de Prestação Continuada, a quem deles necessitar.

A sua organização se deu com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)<sup>3</sup>, apenas em 2004, deliberado na 4ª Conferência Nacional de Assistência Social (CNAS), a qual aprovou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Reforçamos a importância da LOAS para o campo dos direitos sociais, pois oferece visibilidade à política de assistência social.

O objetivo geral do estudo foi analisar a política de assistência social brasileira. E os objetivos específicos: compreender a trajetória da proteção social no Brasil e analisar as repercussões dos diferentes contextos políticos para a política de assistência social.

O trabalho foi construído a partir de pesquisa qualitativa, de caráter descritivo.

---

2 Lei 8.742/1993.

3 A constituição do SUAS representou avanço legal para a organização descentralizada e participativa da política de assistência social e trouxe a família como núcleo fundamental desta política, a partir da matricialidade sociofamiliar e do território como base de organização dos serviços.

A pesquisa de abordagem qualitativa, de acordo com Minayo (2001, p. 22), responde a questões muito particulares e trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. E optamos por pesquisa de tipo descritivo, por este ter como objetivo descrever as características do objeto que está sendo estudado e proporcionar uma nova visão sobre essa realidade já existente. (DEL-MASSO, COTTA E SANTOS, 2014, p. 10). Para fundamentar a discussão, foi realizada pesquisa bibliográfica sobre a temática e consulta às legislações pertinentes, com recorte temporal do início do século XX até os dias atuais.

Partimos de breve análise das primeiras formas de proteção social surgidas na Europa pré-capitalista, anteriores às políticas sociais, para, então, nos debruçarmos nas configurações das políticas sociais no país ao longo da história. Em seguida, voltamos a discussão à trajetória da assistência social em diferentes momentos históricos associados a diversos governos brasileiros. Por ser um país de capitalismo tardio, as políticas sociais se originaram de forma diferenciada no Brasil e a primeira forma de intervenção social pelo Estado também foi tardia, registrada apenas em 1888.

As políticas sociais no campo da assistência social, à época paternalistas, foram institucionalizadas nos anos 1940, através do reconhecimento, por parte do Estado, da questão social. Mas foi apenas a partir das garantias constitucionais, conquistadas pela classe trabalhadora em 1988, que a assistência social conseguiu transitar legalmente do assistencialismo clientelista para o campo da política social, ainda que ranços do passado permaneçam até os dias atuais e novos desdobramentos do capitalismo impliquem na condução de programas, serviços e políticas públicas.

Compreendermos este percurso histórico e o analisarmos criticamente se faz urgente em tempos que o ultraconservadorismo se mostra tão latente e ameaçador à democracia e aos direitos sociais conquistados constitucionalmente.

## 2 . DESENVOLVIMENTO

Conforme apresentado, neste estudo pretendemos compreender brevemente as primeiras formas de proteção social surgidas na sociedade pré-capitalista, para então nos debruçarmos no resgate histórico das políticas sociais brasileiras, em especial da política de assistência social. Apresentaremos, inicialmente, o debate iniciado na República Velha, com a Lei Eloy Chaves, seguido da institucionalização da assistência social nos anos 1940 e seus desafios, para então compreender de que forma as conquistas introduzidas e garantidas pela Constituição Cidadã, sobretudo a política aqui estudada, se colidem com o contexto de crise contemporânea do capital, a fim de elucidar as particularidades do Brasil na conformação da Seguridade Social, tomando como referência as mudanças ocorridas no cenário econômico e político a nível nacional e internacional, com impactos significativos na reconfiguração do papel do Estado.

### 2.1. Proteção social no Brasil

Em suas protoformas, antes do que conhecemos por políticas sociais, as primeiras formas de proteção social na Europa pré-capitalista se apresentavam a partir de ações moralistas e punitivas do Estado às populações mais pobres. Os primeiros países a implementar medidas de intervenção do Estado nas expressões da questão social<sup>4</sup>, ainda distante da perspectiva dos direitos de cidadania, foram a Inglaterra e a Escócia, com as Poor Law (Lei dos Pobres)<sup>5</sup>.

Segundo Behring (2008: s/p), o “final do século XIX foi o período em que o Estado capitalista passa a assumir e realizar ações sociais de forma mais ampla, planejada e sistematizada”. Não há, portanto, dever moral na prestação das ações, até então caritativas. Uma das primeiras formas ocorreu na Alemanha, a partir de

---

4 Para Yamamoto (2000, p. 26), questão social é 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.

5 Lei dos Pobres (Poor Law), instituídas na era elizabetana e que perduraram até o século XIX, foram legislações assistenciais que se somaram às primeiras iniciativas pré-capitalistas de regulação do trabalho [...]. (BOSCHETTI, 2016, p. 77)

1883, com a lógica do seguro social, o modelo bismarckiano<sup>6</sup>.

No Brasil, por ser um país de capitalismo tardio e incorporado nos marcos da divisão internacional do trabalho de forma periférica, conseqüentemente a formação de seu sistema de proteção social também será tardia e irá se configurar de forma diferenciada em relação aos demais países que se formaram nos moldes clássicos do capitalismo ocidental.

Cabe ressaltar que, no Brasil, a Lei Eloy Chaves (1923) não foi a primeira forma de intervenção do Estado com o objetivo de intermediar capital e trabalho, e sim as caixas de socorro à burocracia pública (1888), os chamados Montepios, dirigidas exclusivamente a militares e alguns poucos servidores públicos civis. Porém, a Lei Eloy Chaves foi a qual instituiu as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), formas originárias da previdência social brasileira e base para compreensão das políticas sociais, conforme Behring e Boschetti (2006, s/p). As CAPs se direcionavam a uma pequena parcela de trabalhadores urbanos que começavam a se formar no país, deixando de fora a imensa maioria da população brasileira, haja vista que a base econômica do país era eminentemente agrária.

O país, neste período marcado pelo final da República Velha, era caracterizado pelo liberalismo do Estado, o qual não dava a devida atenção às questões pertinentes ao social e ao trabalho. Mas ao mesmo tempo, movimentos sindicais, com forte influência do anarquismo, reivindicaram uma legislação trabalhista que atendesse às demandas da classe trabalhadora, junto a um modelo de proteção social público para este contexto de início da aceleração da indústria no país.

A partir da década de 1930, com a posse de Getúlio Vargas, as CAPs, administradas e financiadas por empregadores e empregados (caixas privadas) e que apresentavam intervenção do Estado apenas no quesito fiscalização, foram

---

<sup>6</sup> No modelo bismarckiano ou conservador-corporativo, a proteção social está fortemente ligada ao trabalho e à condição de assalariado. Ao recolher contribuições obrigatórias sobre a remuneração dos trabalhadores, permite preservar, ainda que parcialmente, a renda deles e de sua família diante de um certo número de riscos. É o nascimento do Estado Social [...]. (Wanderborght e Van Parjis, 2006, p. 39)

substituídas pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). Os IAPs, por sua vez, eram institutos públicos que contavam com o Estado para gestão e financiamento das contribuições financeiras, bem como concessão de benefícios e assistência médica por categoria profissional. O Estado assumiria, assim, a responsabilidade pela proteção social para as categorias profissionais específicas, conforme sua importância estratégica no projeto varguista de desenvolvimento econômico nacional, cujo reconhecimento da cidadania era outorgado pelo Estado. Ao longo das décadas de 1930 a 1950 os IAPs se expandiram, abrangendo novas categorias profissionais, ainda assim poucas, diante do crescente número de trabalhadores.

As intervenções públicas no campo da assistência social, no entanto, não apresentaram mudanças até 1942, quando o Estado a institucionalizou, a partir da criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA). Até então, era tida como sinônimo de caridade e ainda restrita ao assistencialismo, bem como pelas ações da Igreja e das Santas Casas de Misericórdia. Em 1946 surgiu a Fundação Leão XIII, que naquele momento contava com apoio do Estado e da Igreja Católica para coordenar serviços assistenciais a serem prestados à população das favelas (Iamamoto e Carvalho, 2006). Reconhece-se e enfrenta-se, então, nos anos 1940, a questão social a partir da operacionalização das políticas sociais (paternalistas, de controle e pontuais), mesmo que ainda sob a influência do assistencialismo.

A matriz conservadora e oligárquica, e sua forma de relações sociais atravessadas pelo favor, pelo compadrio e pelo clientelismo, emoldura politicamente a história econômica e social do país, penetrando também na política social brasileira. Do ponto de vista político, as intervenções no campo da política social e, particularmente na assistência social, vêm se apresentando como espaço propício à ocorrência de práticas assistencialistas e clientelistas, servindo também ao fisiologismo e à formação de redutos eleitorais (YAZBEK, 2015, p. 51).

Em 1964, a ditadura civil-militar instaurada no Brasil impôs medidas coercitivas no plano político e social do país e aprofundou o favorecimento dos interesses capitalistas no plano econômico. Observaram-se privatizações embutidas na esfera

pública, através da terceirização de serviços, e centralização das políticas no Executivo Federal - o que limitava a democracia e a incorporação de outros atores no controle e participação social. As políticas sociais no Brasil têm-se caracterizado pela subordinação a interesses econômicos e políticos, como cita Yazbek (2015). Para Bravo (1996, p. 41), em relação à questão social, neste período,

o Estado utilizou para sua intervenção o binômio repressão/assistência, sendo a política assistencial ampliada, burocratizada e modernizada pela máquina estatal, com a finalidade de aumentar o poder de regulação sobre a sociedade, suavizar as tensões sociais e conseguir legitimidade para o regime, como também servir de mecanismo de acumulação do capital.

A fim de romper com as forças políticas do populismo, o Estado ditatorial brasileiro reestruturou seu sistema previdenciário e os IAPs se unificaram, dando origem, em 1966, ao Instituto Nacional da Previdência Social (INPS). O financiamento do INPS permanecia proveniente dos empregados, empregadores e União, ainda que com gradativa redução dos recursos oriundos do Estado e o sistema previdenciário continuava a assegurar proteção apenas aos empregados com carteira de trabalho assinada e seus dependentes.

Em 1974, o INPS foi desmembrado e deu origem ao Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS). Autarquia filiada ao Ministério da Previdência e Assistência Social, o INAMPS tinha como objetivo a prestação de serviços médicos aos trabalhadores contribuintes da previdência social. Com o fim do milagre econômico, de meados ao final na década de 1970, o INAMPS foi afetado com a crise financeira da previdência social e "a política social [...] teve por objetivo obter maior efetividade no enfrentamento da 'questão social', a fim de canalizar as reivindicações e pressões populares" (BRAVO, 2006, p. 7); enquanto na década seguinte, passou por mudanças relativas ao processo de redemocratização política pós-ditadura.

O primeiro governo democrático pós ditadura civil militar e de recorte assistencialista foi o de José Sarney (1985-1990), o qual foi responsável pela implantação do fracassado Plano Cruzado<sup>7</sup> e marcado pela constituição de 1988,

---

<sup>7</sup> "Plano de combate à inflação que ficou conhecido como Plano Cruzado, o nome da nova moeda brasileira que substituiu o cruzeiro. Este plano surgiu como uma esperança para a população brasileira que, na época,

embora, segundo Fagnani (1999), tal governo tenha contribuído para articulação de forças conservadoras que tinham como interesse a implantação de uma agenda neoliberal no Brasil.

O neoliberalismo é relativamente recente na história do país e sua intensificação vem adquirindo novas formas, a partir do radicalismo e ultraconservadorismo encontrados pelas classes sociais na disputa por interesses, e como cada país, a depender de sua posição na divisão social e técnica do trabalho, vai configurar as suas relações sociais para atender aos interesses internos e externos.

A Constituição Federal de 1988 teve como iniciativa a resposta aos movimentos e demandas da população no contexto de transição democrática. Dentre as conquistas tivemos: o estabelecimento de um novo conceito de seguridade social, incluindo previdência, saúde e assistência no mesmo sistema de proteção social; nova redefinição dos direitos sociais para além dos propostos pela seguridade, como educação, habitação, lazer, transporte, proteção à criança, ao adolescente e ao idoso; garantia dos direitos individuais, incluindo a liberdade de expressão, rechaçada nos anos anteriores e; redemocratização na relação entre Estado e sociedade civil que, hoje, é possível graças a um ganho de forças dos grupos sociais e da participação dos usuários das políticas nas tomadas de decisão.

Acerca da seguridade social, segundo Boschetti (2009, p. 1), o Estado brasileiro adotou princípios tanto do modelo bismarckiano alemão, quanto do beveridgiano inglês, adaptando-os às políticas sociais conforme seus interesses. Sabe-se que os rebatimentos dos modelos adotados nacionalmente não se dão da mesma forma que os dados no exterior, cada país apresenta suas particularidades, ou seja, a organização do Estado e as relações deste com a disputa de classes é única.

## 2.2. A política de assistência social

---

se defrontava com uma trajetória ascendente da inflação, [...]. Nove meses depois, o Plano Cruzado fracassou, pois a inflação voltou, e no primeiro bimestre de 1987 a taxa anual de inflação já estava em 337%." (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS/CPDOC)

---

A partir da Constituição Federal de 1988, a assistência social é reconhecida como responsabilidade do Estado, sob a perspectiva de cidadania ao compreender que esta é um direito do cidadão que dela necessitar. Logo, há tentativa de distanciamento de seu histórico clientelista, configurado em um padrão arcaico de relações enraizado na cultura política brasileira, segundo Rojas Couto, Yazbek e Raichelis (2009). De forma complementar, Sposati (2013, p. 664) afirma que

A assistência social, política pública de proteção social [de caráter não contributivo], opera por um sistema único federativo, o Suas, em implantação em todo o território nacional. [...] Organizada em dois níveis de proteção, a básica e a especial, desenvolve sua ação por meio de serviços e benefícios para o acesso de pessoas e famílias demandantes de proteção social face a agravos de fragilidades próprias do ciclo de vida humano, pela presença de deficiências, decorrentes de vitimizações, por violência, por desastres ambientais, pela presença de discriminação, pela defesa da sobrevivência e de direitos humanos violados.

Observamos, então, avanços no que diz respeito à assistência social por esta transitar do assistencialismo clientelista para o campo da política social, passando a ser reconhecida como um campo de defesa e atenção dos interesses dos segmentos mais empobrecidos da sociedade (YAZBEK, 1995, p. 10, apud COUTO, YAZBEK E RAICHELIS, 2009), ainda que o peso do conservadorismo do passado seja muito grande no presente (SPOSATI, 2015) e tenhamos uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dos usuários das políticas sociais aos mais pobres (YAZBEK, 2008, p. 3).

O paradoxo do período em análise [décadas de 1980 e 1990] é que esses impulsos no sentido da formulação e implantação de políticas sociais nacionais universais e operadas de formas descentralizadas foram sistematicamente minadas pela política macroeconômica (FAGNANI, 1999, p. 165)

A construção democrática da Constituição de 1988 e as garantias constitucionais consubstanciadas em legislações ordinárias posteriores passaram a ser alvo, para Couto (2010, p. 144), de desmontes pelos governos que sucederam à Constituição Federal e, segundo Dagnino (2004), ameaçada pela transferência da responsabilidade do Estado para a sociedade civil na garantia de direitos. Há, portanto, uma dualidade de intenções presente no que Dagnino (2004, s/p) denomina de sociedade civil ativa e propositiva, ocasionando uma “confluência perversa”, que ora pode favorecer o capital, ora o trabalho.

Com o objetivo de melhor entender o contexto político seguinte à Constituição Federal de 1988, traremos breve panorama dos governos de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Adiantamos que estes, incluindo o governo José Sarney, “construíram um projeto político alicerçado, salvaguardadas suas particularidades, na centralização da estabilidade econômica e no desejo de reformar a Constituição de 1988, considerada um peso para a nação e um entrave ao projeto de crescimento” (COUTO, 2010, p. 151).

Ao prometer renovação política, modernização na economia e “caça aos marajás”, Fernando Collor foi eleito Presidente da República em 1990. Em linhas gerais, seu governo foi pautado por orientações neoliberais, de recorte moralizante, clientelista e assistencialista, segundo Couto (2010, p. 143). Propôs o Plano Collor I, a fim de conter a inflação e levar o país ao desenvolvimento. No entanto, congelou preços e salários, bloqueou contas correntes e poupanças no prazo de dezoito meses e demitiu funcionários públicos em massa, causando insatisfação e revolta por parte da população que ficou desempregada e dos empresários prejudicados pelos bloqueios bancários. Afirmou, ainda, a necessidade de privatizar as empresas estatais, como uma contrapartida modernizadora. Por fim, Collor implementou o Plano Collor II com a mesma intenção do plano anterior e, não satisfazendo classe alguma, foi o estopim para seu impeachment.

À época, o senador Eduardo Suplicy (PT) apresentou o Projeto de Lei 80/1991, o qual instituía a primeira proposta de transferência de renda no país, o Programa de Garantia de Renda Mínima, voltado para brasileiros maiores de 25 anos, aprovado no Senado e sem votação pela Câmara Federal.

O vice de Collor, Itamar Franco, assume o governo em 1993, nomeando como Ministro da economia o sociólogo FHC. O governo Itamar estabeleceu o Plano Real que, diferente dos planos anteriores, enfim controlou a inflação. Dentre tantos congelamentos e descongelamentos presenciados nos demais planos, o governo estudou e aplicou medidas que enfim iriam estabilizar a inflação em longo prazo. Assim, tivemos cortes de gastos públicos, redefinições das funções dos Bancos Federais, privatizações, recuperação da receita, livre negociação salarial, dentre

outras medidas.

No campo da assistência social, o Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM) foi, segundo Silva (2005, p. 257), o maior esforço de política pública direcionada à população pobre neste governo, mas que, de acordo com Couto (2010, p. 143), teve recorte populista, clientelista e assistencialista. O PCFM, liderado por Herbert de Souza, o Betinho, teve como objetivo articular e mobilizar recursos institucionais, humanos e organizacionais para o combate à fome, mas que, no governo seguinte, seria substituído pelo Programa Comunidade Solidária e, em seguida, pelo Programa Comunidade Ativa (SILVA, 2005, p. 257).

Caracterizada por princípios neoliberais e intensificada a partir de 1995, o Estado brasileiro passou por contrarreforma<sup>8</sup>, inspirada no movimento de globalização em curso no mundo. Sob o Plano Diretor da Reforma do Estado, administrado pelo ministro Bresser Pereira, o governo FHC foi marcado pela desconfiguração dos direitos e desmonte das políticas sociais. A seguridade social foi se dissolvendo e restringindo-se às camadas mais populares, com intuito de focar na pobreza e reduzi-la de forma paliativa, concomitante ao sucateamento do setor público.

As políticas sociais brasileiras, e, nelas, as de assistência social, embora aparentem a finalidade de contenção da acumulação da miséria e sua minimização através da ação de um Estado regulador das diferenças sociais, de fato não dão conta deste efeito. Constituídas na teia dos interesses que marcam as relações de classe, as políticas sociais brasileiras têm conformado a prática gestonária do Estado, nas condições de reprodução da força de trabalho, como favorecedoras, ao mesmo tempo, da acumulação da riqueza e da acumulação da miséria social (SPOSATI, 1988, p. 11, apud YAZBEK, 2015, p. 48).

Segundo Silva (2016, p. 32), foi no segundo mandato de FHC que tivemos um desenvolvimento dos programas de transferência de renda no país, dentre os quais Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Vale Gás e Cartão Alimentação, e expansão, em 1996, do PETI e do BPC. Todos estes programas compuseram a rede nacional de

---

8 Mattoso (apud BEHRING, 2008, p. 213) afirma que a contrarreforma “concretiza-se em alguns aspectos: na perda de soberania – com aprofundamento da heteronomia e da vulnerabilidade externa; no reforço deliberado da incapacidade do Estado para impulsionar uma política econômica que tenha em perspectiva a retomada do emprego e do crescimento, em função da destruição dos seus mecanismos de intervenção neste sentido, o que implica uma profunda desestruturação produtiva e no desemprego; e, em especial, na parca vontade política e econômica de realizar uma ação efetiva sobre a iniquidade social, no sentido de sua reversão, condição para uma sociabilidade democrática.”

proteção social, a qual perdurou até a unificação de alguns destes em 2003, culminando no Programa Bolsa Família<sup>9</sup>, já no governo Lula. Silva (2016, p. 33) apresenta, ainda, o diagnóstico realizado na transição entre governos dos problemas identificados nos programas da rede de proteção social, que resumidamente foram: programas concorrentes e sobrepostos nos seus objetivos; desperdício de recursos; ausência de planejamento; estabelecimento de metas para os programas universais; orçamento insuficiente; problemas no CadÚnico<sup>10</sup>, dentre outros.

O enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil através do Fome Zero, a criação do Programa Bolsa Família, da Lei de Renda Básica de Cidadania e do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foram alguns dos avanços destacados por Silva (2016, p. 35) nos governos Luiz Inácio “Lula” da Silva (2003-2006 e 2007-2011), além de, sobretudo, crescimento significativo no orçamento destinado aos programas de transferência de renda. No entanto, para Souza (2016, p. 4), o governo Lula deu sequência à contrarreforma do Estado já consolidada pelo governo anterior, permanecendo a contenção de gastos com racionalização da oferta, a partir da focalização da aplicação dos recursos.

Logo, observamos que ainda que tenha sido um momento de conquistas para a classe trabalhadora, fruto de movimentos de resistência dos trabalhadores e organizações sindicais, e necessário para a contenção do avanço da contrarreforma do Estado pelo menos em um primeiro momento, este governo não se opôs a formar alianças com o empresariado e aderir às premissas neoliberais, contrapondo-se ao movimento de oposição feito na transição entre governos.

Ao assumir a Presidência da República em 2011 e permanecendo até seu impeachment em 2016, Dilma Rousseff encontrou a economia do país estável e propôs continuar as políticas econômicas e sociais do governo Lula, mas ao seu modo. De acordo com Silva (2016, p. 36), o governo teve como prioridade social a

---

9 O Bolsa Família foi um programa da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), criado em 2003, que contribuiu para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil. O programa atendia às famílias que viviam em situação de pobreza e de extrema pobreza e utilizava um limite de renda para definir esses dois patamares. (Portal Ministério da Cidadania). Em 2021, este benefício foi remodelado e renomeado como Auxílio Brasil, pelo Decreto Nº 10.852 de 2021.

10 Disposto pelo Decreto Nº 6.135/2007.

superação da miséria ainda existente no Brasil, a partir da criação da Estratégia Brasil Sem Miséria<sup>11</sup>. A autora ressalta algumas das conquistas sociais no período, como incremento do emprego formal com carteira de trabalho assinada, redução do desemprego e ampliação de segmentos da população na previdência social. Ademais, “além da diminuição da pobreza absoluta e da pobreza extrema, nos anos 2000, observou-se, no Brasil, declínio do grau de desigualdade de renda” (BARROS et al, 2009, apud SILVA, 2016, p. 39), porém, “o Brasil ainda ocupa uma posição bastante negativa, destacando-se como um dos países mais desiguais do mundo” (LIMA, 2013, apud SILVA, 2016, p. 39).

As maiores dificuldades encontradas pelo governo apareceram diante da mudança no contexto internacional a partir da crise financeira internacional, diluindo o contexto favorável ao crescimento que Lula havia encontrado, e trazendo desafios inesperados aos planos originais. Fagnani (2017), ao mesmo tempo em que reconhece os feitos sociais do período, não deixa de analisar criticamente as reais intenções dos governos petistas e aponta que

um conjunto de problemas crônicos e estruturais não foi enfrentado. Em parte, esse fato decorre do “modelo de transformação lenta e dentro da ordem” que pautou a atuação dos governos do Partido dos Trabalhadores. Segundo Singer (2012), os governos petistas procuraram fazer a inclusão social “dentro da ordem”, “sem rupturas” por meio de “mudanças graduais”. [...] Uma vez no poder, o partido não procurou neutralizar o peso dessas alianças. Ao contrário, o pragmatismo eleitoral levou essa prática ao extremo. Ao mesmo tempo, distanciou-se das suas bases populares, abriu mão de disputar a hegemonia na sociedade e, por um projeto de poder, abdicou de um projeto de sociedade (FAGNANI, 2017, p. 8-9)

O mandato de Dilma Rousseff sofreu impeachment em 2016, assumindo o seu vice, Michel Temer. Considerado golpe, o processo de impeachment não foi respaldado em argumentos jurídicos sólidos e foi fortemente articulado pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB), mais especificamente por Eduardo Cunha (deputado federal e presidente da Câmara dos Deputados à época) e o vice-presidente Temer. O processo teve influência do legislativo, do judiciário e da mídia, acirrando uma polarização política no país existente ao menos desde as eleições presidenciais de 2014.

---

11. Constituída por três eixos: transferência de renda, inclusão produtiva e ampliação de serviços sociais básicos (SILVA, 2016).

Segundo estudo realizado por Pochmann e Aldrin Silva, em 2016, sobre os impactos do plano Temer nas políticas sociais, interrompemos a trajetória de conquistas sociais obtidas a partir da Constituição de 1988 e caminhamos para uma política social de caráter residual e focalista. A estimativa à época era de que dos 97,3% de famílias assistidas pelo PBF, apenas 23,7% continuariam recebendo o benefício. O documento do antigo PMDB e a orientação da política econômica, de acordo com os autores, partem do pressuposto que a política social brasileira pode ser identificada como um conjunto de recursos que fazem parte do orçamento, e como a preocupação fundamental é o ajuste fiscal, a hipótese do governo Temer é que na realidade a política social tem que se adaptar ao tamanho do orçamento, ou seja, é como se a Constituição de 1988 não se justificasse mais na medida que o orçamento se tornou menor.

Um dos marcos do ilegítimo governo Temer foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 55/2016, que estabelece um agressivo regime de austeridade fiscal para o país, que congela os gastos do governo federal por vinte anos. Seu objetivo foi a superação da crise econômica que vinha assolando o país, no entanto, percebe-se forte ameaça às políticas de saúde e educação, intensificando seu sucateamento, bem como ameaça aos programas sociais e ao salário mínimo, o qual passaria a ser reajustado apenas com base na inflação. Aprovou-se, ainda, à época, a Lei nº 13.467/2017, denominada Reforma Trabalhista, que altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), instituindo, dentre outras mudanças, maior fracionamento das férias, extensão da jornada diária de trabalho, especificação das atividades não consideradas dentro da jornada de trabalho, transferência da homologação do plano de carreira pelo Ministério do Trabalho por negociação entre empregador e empregado, trabalho intermitente e trabalho remoto.

No campo da assistência social, presenciamos ataques ao PBF e ao BPC, a não regulamentação de percentual para a política de assistência no orçamento da seguridade social, a adoção do programa intitulado “Ponte para o Futuro” que inclui focalização dos programas sociais e redução de gastos em políticas sociais, pois segundo seu documento oficial (2016, p. 19), o “Brasil gasta muito com políticas

públicas com resultados piores do que a maioria dos países relevantes”; e a criação do Programa Criança Feliz (Decreto 8.869/2016), que dentre as críticas apontadas pelo CFESS (2017) estão

o retorno do primeiro-damismo na Política de Assistência Social, a falta de diálogo do Governo Federal com a sociedade civil e com os conselhos das políticas da intersectorialidade do Programa, a priorização do “terceiro setor”, indo na contramão da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que priorizam a execução direta do Estado nos serviços, programas e projetos [...].

Marcadas por intenso embate político, as eleições de 2018 resultaram na eleição de Jair Bolsonaro, militar reformado e ultradireitista que desde sua campanha indicava ameaça à democracia brasileira e até então vem cumprindo com a promessa, vide os constantes ataques à imprensa, aos conselhos de direitos e de políticas públicas, à cultura, à ciência, aos direitos humanos. Trata-se de um governo marcado por declarações machistas, sexistas, homofóbicas, racistas, claramente o reflexo de uma parcela da sociedade. De acordo com Loff (2019: s/p), o momento atual retrata uma “transição para o autoritarismo”, que “pode ou não reunir todas as características clássicas do fascismo”. Logo, acredita-se que a democracia no Brasil esteja deteriorada, pois “a transição autoritária começa quando se degrada a democracia” (LOFF, 2019: s/p). Segundo o autor, e foi assim que o governo Bolsonaro chegou ao poder e vem se mantendo nele,

a agenda política do governo atual inclui um programa aberto, explícito, de repressão e intimidação dos adversários, ameaça de ilegalização do maior partido da oposição, repressão sobre os movimentos sociais e ameaça de detenção de dirigentes políticos da oposição (LOFF, 2019: s/p).

São infinitos os retrocessos para a classe trabalhadora, como a aprovação da Reforma da Previdência (EC 103/2019) e do Programa Auxílio Brasil (Decreto Nº 10.852 de 2021) e as propostas de Reforma Administrativa (PEC 32/2020) e Carteira verde e amarela (MP 905/2019). Sobre o Auxílio Brasil, veio substituir o Bolsa Família por um programa rebatizado pelo atual governo e antecedido pelo auxílio emergencial. Devido ao “aumento de aprovação entre trabalhadores/as pobres, que com o crescimento do desemprego e das dificuldades dos que estão na informalidade, aprofundadas na pandemia, viram no auxílio emergencial a tábua de salvação que precisavam para suprir suas necessidades mais elementares”

(BEHRING e BOSCHETTI, 2020: s/p). Conforme o Auxílio Brasil amplia o valor do benefício, reduz o público alvo em relação ao Bolsa Família, desassistindo famílias beneficiárias do antigo programa. Ele, também, não apresenta mudanças em relação à essência dos programas de transferência de renda, tradicionalmente clientelistas.

O que se vislumbra é um processo acelerado e ampliado de assistencialização da pobreza, o que difere imensamente do direito à assistência social [...]. Como direito social, programas de “renda básica universal” podem complementar ou substituir temporariamente a perda de direitos do trabalho, mas jamais terão a capacidade de reduzir desigualdades no acesso à riqueza socialmente produzida. Sua expansão expõe, na verdade, a incapacidade do capitalismo de superar suas crises. A substituição de empregos estáveis e com direitos por programas assistenciais de “transferência de renda” clientelistas revela a mais brutal forma de subsunção do trabalho ao capital [...] (BEHRING e BOSCHETTI, 2020: s/p).

### **3. CONCLUSÃO**

Entendemos que a burocratização, a focalização, a seleção socioeconômica e a setorialização das políticas se fazem presentes em uma conjuntura de retrocessos sociais e disputas políticas que buscam, sobretudo, a reprodução do capital pela manutenção da pobreza. No entanto, ao mesmo tempo que as políticas sociais são concessões de interesse do capital, elas também são conquistas, e estas últimas são possíveis a partir do fortalecimento das lutas e movimentos sociais em defesa dos interesses da classe trabalhadora.

Tendo em vista que este trabalho não teve intenção, nem viabilidade, de contemplar a totalidade do debate sobre proteção social no Brasil e o percurso da assistência social, destacamos a importância da continuidade de estudos sobre este tema por estudantes, profissionais e pesquisadores, a fim de proporcionar retorno aos usuários da política de assistência social.

### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BEHRING, E.R. Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos / Elaine Rossetti Behring. – 2. Ed. – São Paulo : Cortez, 2008, cap. 5.

\_\_\_\_\_ ; BOSCHETTI, I. “Transferência de renda”, teto de gastos e oportunismo: para uma crítica de esquerda. Esquerda Online, 2020. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2020/08/18/transferencia-de-renda-teto-de-gastos-eoportunismo-para-uma-critica-de-esquerda/> Acesso em: 19 de julho de 2022.

BOSCHETTI, I. Assistência social e trabalho no capitalismo. São Paulo: Cortez, 2016.

\_\_\_\_\_. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação, 2009.

BRASIL. Lei 8.742/1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.135/2007. Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, 2007.

DEL-MASSO, M.C.S; COTTA, M.A.C; SANTOS, M.A.P. Ética em Pesquisa Científica: conceitos e finalidades. Texto 02 - D04 - Unesp/Refefor II - 1a edição - curso de Especialização em Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, 2014. Disponível em: <http://acervodigital.unesp.br/handle/unesp/155306> Acesso em: 19 de julho de 2022.

FAGNANI, E. “Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: Notas sobre o período 1993/98”. Economia e Sociedade. Campinas, n. 13, dez. 1999.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. de. Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 19 ed. - São Paulo: Cortez

[Lima, Peru] : CELATS, 2006.

LOFF, M. O bolsonarismo é o neofascismo adaptado ao Brasil do século 21. Entrevista concedida a Ricardo Viel. A Pública, 29 jul. 2019. Disponível em: <https://apublica.org/2019/07/o-bolsonarismo-e-o-neofacismo-adaptado-ao-brasil-doseculo-21/> Acesso em: 19 de julho de 2022.

POCHMANN, M; ALDRIN SILVA, R. Os impactos do Plano Temer nas políticas sociais: o caso do Bolsa Família. Fundação Perseu Abramo, 2016. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/2016/05/24/estudo-analisa-impactos-do-plano-temer-sobreo-bolsa-familia/> Acesso em: 19 de julho de 2022.

ROJAS COUTO, B. O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível? / Berenice Rojas Couto, - 4 ed. - São Paulo : Cortez, 2010.

SILVA, M. O. da S. e. Os programas de transferência de renda e a pobreza no Brasil: superação ou regulação? R. Pol. Públ., v. 9, n. 1, p.251-278, jul./dez. 2005.

\_\_\_\_\_ (Coord.). O Bolsa Família: verso e reverso. Campinas, SP: Papel Social, 2016.

\_\_\_\_\_, YAZBEK, M. C., RAICHELIS, R. A Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social: problematizando fundamentos e conceitos. IV Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís – MA, 25 a 28 de agosto 2009.

SPOSATI, A. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 116, p. 652-674, out./dez. 2013.

YAZBEK, M. C. Classes Subalternas e Assistência Social. 8ª Ed. Cortez, 2015.

