

## A Trajetória da Assistência Social no Brasil: Superação da Cultura Assistencialista?

### The Trajectory of Social Assistance in Brazil: Overcoming the Welfare Culture?

**Ana Valéria Matias Cardoso**

Mestrado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí

E-mail: [anavaleriamatcard@gmail.com](mailto:anavaleriamatcard@gmail.com)

**Solange Maria Teixeira**

Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão

Professora da Universidade Federal do Piauí

E-mail: [solangemteixeira@hotmail.com](mailto:solangemteixeira@hotmail.com)

**Poliana De Oliveira Carvalho**

Mestrado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí

Professora da Christus Faculdade do Piauí

E-mail: [polianacarvalho10@hotmail.com](mailto:polianacarvalho10@hotmail.com)

---

**Endereço: Ana Valéria Matias Cardoso**

Centro de Ciências Humanas e Letras, Departamento de Serviço Social. Campus da Ininga, S/N departamento de Serviço Social Iniga64048-110 - Teresina, PI - Brasil

**Endereço: Solange Maria Teixeira**

Centro de Ciências Humanas e Letras, Departamento de Serviço Social. Campus da Ininga, S/N departamento de Serviço Social Iniga64048-110 - Teresina, PI - Brasil

**Endereço: Poliana De Oliveira Carvalho**

Centro de Ciências Humanas e Letras, Departamento de Serviço Social. Campus da Ininga, S/N 64048-110 - Teresina, PI - Brasil

**Editor Científico: Tonny Kerley de Alencar Rodrigues**

**Artigo recebido em 04/01/2017. Última versão recebida em 22/01/2017. Aprovado em 23/01/2017.**

**Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review (avaliação cega por dois avaliadores da área).**

**Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação**

## RESUMO

O objetivo desse artigo é problematizar os rumos da política de Assistência Social no atual contexto do governo Temer e responder ao questionamento levantado sobre as possibilidades de superação da cultura assistencialista que, historicamente, perpassou a assistência social, enquanto ação do Estado, frente ao atual contexto. Para isso, faz-se um resgate histórico da assistência social no contexto das políticas sociais brasileiras de modo a identificar seus avanços e recuos e as possibilidades atuais. Trata-se de uma revisão bibliográfica e documental, com análise comparativa. Conclui-se que a Política de Assistência Social no contexto atual, apesar de ter muitos avanços, prossegue para um cenário de retrocesso, provocado por um ajuste fiscal que de imediato pode provocar a diminuição da oferta de serviços.

**Palavras-chave:** Assistência Social. Política Social. Neoliberalismo.

## ABSTRACT

The objective of this article is to problematize the course of the Social Assistance policy in the current context of President Temer government and respond to the question raised about the possibilities of overcoming the welfare culture that has historically crossed social assistance, as State action, against the current context. In order to do so, we perform a historical rescue of social assistance in the context of the Brazilian social policy in order to identify its advances developments and retreats and the current possibilities. It is a bibliographic and documental review, with comparative analysis. It is concluding that the Social Assistance Policy in the current context, despite having many advances, continues to a setback, caused by a fiscal adjustment that can immediately lead to a decrease in the supply of services.

**Keywords:** Social Assistance. Social Policy. Neoliberalism.

## 1 INTRODUÇÃO

O percurso da construção da Assistência Social esteve pautado por distintas formas de ajuda até que se formasse o perfil contemporâneo da Assistência Social enquanto política pública, na qual se busca romper com o processo do assistencialismo, das ações pontuais e descontínuas, ou seja, de ruptura com a tradição histórica da área.

Historicamente, a Assistência Social no Brasil tem sua origem baseada na caridade, filantropia e na solidariedade religiosa associada à ajuda aos pobres e necessitados. Materializou-se com uma ação emergencial, descontínua e limitada àqueles em situação de extrema pobreza. Mesmo com a intervenção sistemática do Estado, a partir dos anos 1930, essa não rompeu com essa cultura, reproduzindo desigualdades sociais (IAMAMOTO; CARVALHO, 2005). Sposati *et al.* (2010) assevera que o caráter assistencial, seguido pelas políticas sociais brasileiras, foi o que avivou ainda mais esse caráter, atribuindo a isso uma lógica contraditória e perversa que se somou ao aprofundamento das desigualdades sociais e fortaleceu a subordinação das classes subalternizadas frente às classes dominantes.

Conforme assegura Sposati *et al.* (2010), a ação assistencial do Estado foi erguida sob os resultados da exploração da força de trabalho, manifestadas nas precárias condições de vida das classes subalternizadas. Para tanto, foram criadas políticas, programas e serviços sociais aos indivíduos conceituados como pobres, ensejando uma experiência de ação compensatória das desigualdades sociais e mediadas, quase sempre, pelas instituições filantrópicas e religiosas.

Desse modo, no decorrer do processo de desenvolvimento das políticas sociais, o organismo assistencial teve, no Estado, a principal base para o enfretamento da questão social. Contudo, o mesmo conformou tão-somente um conjunto de ações fragmentadas, descontínuas e pontuais, impossibilitadas de dar um caráter de direito no atendimento das demandas sociais. A sua articulação a técnicas repressivas e autoritárias materializou formas populistas de relação entre o Estado e a população, não dando uma resposta ou solução aos problemas sociais. Como resultado, estabeleceu uma série de ações fragmentadas ofertadas pelo Estado não na condição de direito garantido, mas enquanto favor conferido (PEREIRA, 2014).

No âmbito da Assistência Social, o modelo assistencial influenciou e deu intenso respaldo para a organização da mesma e reforçou a ideia que esta política incide num conjunto de ações emergenciais e fragmentadas no sentido de ajudar as pessoas carentes e necessitadas. Ademais, a prática assistencialista justificou-se pela seleção de beneficiários através do grau de “carência” da demanda, para que se pudesse incluí-los ou excluí-los dos

serviços sociais e programas oferecidos pelo Estado. Por conseguinte, a constatação do nível de pobreza tornou-se a exigência fundamental para o ingresso nos programas sociais e demais serviços ofertados pelo governo (SPOSATI *et al.*, 2010).

Justificando de um outro modo, Pereira (2014) ressalta que a baixa qualidade dos serviços e benefícios ofertados seriam destinados a pessoas com grau de escolaridade baixa, de pouca exigência e necessitada. Por conta desses fatores, os serviços poderiam ser reduzidos tanto quantitativamente, como qualitativamente, instituindo-se critérios de acesso aos seus beneficiários. Sob esse aspecto, a abordagem assistencialista consentiu um corte emergencial e focalista nas políticas sociais, que focaliza e segmenta as demandas em graus de urgência para o atendimento, dando lugar para que os grupos no poder possam, de um lado, resolver conflitos, e de outro, intervir de modo caritativo em situações de adensamento da miséria e de discriminação de grupos sociais, materializando o caráter benemerente do Estado.

A partir da Constituição Federal de 1988, o sistema de proteção social altera sua configuração, passando a se reger pela justiça social e equidade. A lógica do direito é o tão da nova arquitetura, centrado em políticas que visam garantir segurança e proteção social, como as políticas de Seguridade Social compostas pela saúde, previdência e assistência social (PEREIRA, 2012; CRONEMBERGER; TEIXEIRA, 2012).

Posteriormente com a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, 1993, são fixadas as novas bases da assistência social como política pública, baseada na garantia de direitos não contributivos, na descentralização e participação popular (BRASIL, 1993). Depois das várias tentativas de desmonte no governo Collor e Fernando Henrique Cardoso – FHC, toma novos rumos nos governos Lula e Dilma, que em função da onda curta de retomada do crescimento, adotam o neodesenvolvimentismo como guia, ou seja, a retomada do crescimento econômico com política social, especialmente, as de transferência de renda e outros dispositivos assistenciais para atingir os mais pobres (BEHRING, 2011). Nesse cenário de apoio as políticas sociais, cresceu a política de assistência social com a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, 2004, e Sistema Único de Assistência Social – SUAS, 2005 e 2012.

A política de Assistência Social institui os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS, hierarquiza a proteção social oferecida em básica e especial (média e alta complexidade), avança na descentralização enquanto sistema com comando único em cada esfera de governo. Cresceu, também, seus orçamentos para garantir os benefícios assistenciais como o Benefício de Prestação Continuada e os serviços socioassistenciais (BRASIL, 2004).

Todavia, no atual governo Temer, observa-se que essa política e outras estão ameaçadas pelo ajuste fiscal em moldes neoliberais ortodoxos que reduzem gastos públicos, especialmente, gastos sociais e seletivizam ainda mais o processo de acesso à Política. Assim, questiona-se: É possível essa área superar seu passado histórico e construir uma cultura do direito?

Nessa perspectiva, trata-se de um artigo teórico, resultante de uma investigação bibliográfica, em periódicos, capítulos de livros, dissertações, teses e outros, os quais foram selecionados pela possibilidade de darem resposta ao problema levantado nessa introdução. Além disso também se utilizou dos documentos que compõem as legislações da política, realizando uma análise documental pela técnica de análise de conteúdo, que permitiu analisar sentidos e significados manifesto e latentes, interpretado com base no referencial teórico levantado na revisão bibliográfica.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Trajetória histórica da assistência social no contexto das políticas sociais brasileiras**

O assistencialismo e o clientelismo foram elementos preponderantes no processo de constituição das políticas sociais brasileiras. E a Assistência Social, desenvolvida pelas organizações filantrópicas e caritativas, também tinha traços que direcionam suas ações, essencialmente, para o atendimento dos indivíduos em situação de extrema pobreza, mostrando-se uma forte presença do conteúdo humanitário, da benemerência e da cultura do favor (TORRES, 2002).

De acordo com Iamamoto e Carvalho (2005), a questão social foi reconhecida pelo Estado a partir da década de 1930, porém demandas por ações de Assistência Social só passaram a ser oficialmente reconhecidas pelo poder estatal somente na década de 1940. As primeiras tentativas de ajuda aos pobres foram desenvolvidas sob comando e mobilização da Igreja Católica, a qual por meio de seu apostolado e do movimento católico laico incumbiu o serviço de reunificar e recristianizar a sociedade burguesa restaurando os costumes cristãos, harmonizando os conflitos de classe e ainda fazendo recuperar o proletariado de lideranças ditas perigosas à manutenção da ordem social.

Iamamoto e Carvalho (2005) ressaltam que, a partir dos anos de 1930, a Igreja recua e abre mão da reprodução de um projeto de sociedade humanitário, haja vista ser, esse, um período de recessão econômica e auge do movimento proletário por melhores condições de

vida e de trabalho. Assim sendo, a partir de então, o Estado se viu na obrigação de reconhecer e dar respostas às demandas sociais e as problemáticas societárias.

Contudo, Pereira (2014) aponta que a ação estatal no campo da Assistência Social se edificou de forma embrionária, restrita e fragmentada. Sendo que a grande maioria dos serviços e obras ofertadas, nessa área, eram desenvolvidas pela atuação de grandes organizações filantrópicas e entidades privadas, que se sustentavam com o apoio e o financiamento do Estado.

Torres (2002) também pontua que a atuação das damas da caridade e das senhoras ricas da burguesia desencadearam ações destinadas aos pobres. Essas, voluntariamente, não só ofereciam assistência aos desfavorecidos mostrando uma ação de praticar o bem-comum e de cumprir com os deveres religiosos de caridade aos pobres, bem como o assistencialismo, o clientelismo e a influência da Igreja Católica eram figuras atuantes e de grande importância para que as atividades fossem desenvolvidas. A intervenção do Estado, sem romper com essas instituições, cristalizava-se a “ação filantrópica do Estado” frente aos segmentos pobres e carentes por soluções aos problemas sociais, por meio de respostas paliativas e compensatórias.

A caridade e a beneficência acabavam por caracterizar o público-alvo da assistência social da condição de cidadão, de indivíduo capaz, de sujeitos de direitos, transformando-o em incapaz, carente e necessitado da bondade dos mais abastados da sociedade. A pobreza que era analisada um atributo individual, culpabilizava aqueles que não se esforçavam para superá-la e que, conseqüentemente, eram apresentados como culpados pela própria situação de miséria em que se encontravam. É sob esse contexto que a assistência foi incorporada pelo Estado sob duas formas: a primeira, como uma que se mostra como a medida mais importante para enfrentar politicamente a questão social; a outra, para dar conta das condições de subalternidade agudizadas pela pauperização da força de trabalho (SPOSATI, 2007).

Neste sentido, a disseminação da prática assistencial pelo Estado se dará como expressão de benemerência, tendo respaldo nas instituições não-governamentais de fins sociais, em especial, os organismos atrelados às igrejas de diferentes credos, as ações de assistência. Ao Poder Público incumbiria tão-só desencadear e direcionar os esforços de solidariedade social da sociedade civil (SPOSATI, 2007).

Como salienta Teixeira (2016), no Brasil, antes de 1930, as estratégias de controle social sob as problemáticas da população eram totalmente repressivas, militarista e excludentes, não tendo uma grande ênfase à política de educação e assistência social, principalmente, caracterizando ações típicas de um Estado Republicano Liberal.

Por certo, salienta Teixeira (2016) que, não obstante à criação de medidas paliativas e sociais antes de 1930, não foi suficiente para modificar o perfil liberal do Estado, a maneira residual de intervir nas problemáticas sociais, distanciando-se da tarefa de promover um sistema nacional de proteção social traçando, em ênfase, a assistência social.

Draibe (1990) enfatiza a década de 1930 como o início da montagem de um sistema “protetivo”, devendo considerar, para tanto, as transformações do Estado brasileiro e as formas de regulação social ocorridas na ótica nacional a partir dos cortes das formas de regulação social, o que caracterizava um Estado intervencionista ou Estado Social.

Dito de um outro modo, autoras como Sposati *et al.* (2010) e Mestriner (2001) ressaltam que, a partir dos anos 1930, o Estado já passa a assumir a área social, porém com funções para além da coerção. A crise do café mostra a natural fragilização da oligarquia, o que consente a centralização política nas mãos de Vargas e a busca pela modernização do país por meio da industrialização. O Estado, nesse período, passa a se ajustar às tendências internacionais que vão para além da regulação.

As políticas sociais se mostram complementares a um sistema de ação proveniente de diversas causalidades e variados sujeitos sociais, ajustadas, fundamentalmente, por um conjunto de leis, instituições, programas e projetos instituídos e executados pelo Estado. Estas se acoplam ao acesso à distribuição de bens e serviços sociais como um modo de garantia dos direitos sociais, como capacidade de superar as desigualdades e garantir o exercício da cidadania (VIEIRA, 1992).

A assistência social, até esse momento, não tinha nenhuma visibilidade, inexistindo no campo de atuação governamental. Somente em 1º. de julho de 1938, por meio do Decreto-lei n. 525, Getúlio Vargas designou o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, ligado ao Ministério da Educação e Saúde, sendo comandado pelo então Ministro da época Gustavo Capanema. O CNSS era composto por sete membros “extraordinários”, cujas funções primordiais eram a elaboração de inquéritos sociais, apreciação das adaptações de entidades sociais e de seus pedidos de subsídios e isenções, bem como traçar as demandas dos mais desfavorecidos (IAMAMOTO; CARVALHO, 2005).

Nesse contexto, embora já se tivesse um órgão governamental para “tratar os pobres”, os usuários da assistência social não tinham voz ou nenhum direito à participação na implementação de eventuais projetos e/ou programas de enfrentamento à pobreza. Conforme Sposati *et al.* (2010), a forma de governar a república liberal, tinha na moral um tanto varguista, o entendimento de que os notáveis do governo é que conversariam com entidades sociais sobre os mais pobres. Não havia de ser pensar em relações democráticas ou na

participação dos usuários da assistência social para dizer sobre as suas condições sociais. O que seria necessário era a sua representação por pessoas mais esclarecidas, que não seriam eles.

Iamamoto e Carvalho (2005) também pontuam o CNSS como a primeira instituição brasileira de Assistência Social, criado em 1938, em parceria com o Ministério da Educação e Saúde, com as funções de órgão consultivo do governo e das entidades privadas para realizar estudos e inquéritos sobre os desajustes sociais, traçar recomendação para o desenvolvimento de políticas sociais a serem realizadas pelo governo e, ainda, assessorar sobre os subsídios e isenções governamentais concedidos a entidades privadas e filantrópicas.

Contudo, o CNSS não se mostrou como um órgão atuante, pelo contrário, ele reproduziu um viés clientelista, tendo uma atuação na qual, de forma ilícita, manipulava recursos e subvenções destinados às instituições privadas. Para os autores, a sua maior contribuição residia em evidenciar a preocupação do Estado em relação à centralização e à coordenação de obras assistenciais no território nacional. Além disso, o CNSS também não chegando a ser um organismo atuante, tão-somente reproduzia os maquinismos do clientelismo político. Posteriormente, anos depois, suas funções passariam a ser desempenhadas na prática pela Legião Brasileira de Assistência – LBA (IAMAMOTO; CARVALHO, 2005).

Dito de uma outra forma, concorda-se também com Paiva (1999), quando resgata sobre a criação, por decreto, do Conselho Nacional de Serviço Social, que, pela análise da própria autora, não operou muitos dividendos práticos na área da assistência social, pelo contrário, foi bastante caracterizado por diversas suspeitas de manipulação de verbas e de indevidas subvenções sociais, peculiares do clientelismo político. A autora traz o resgate do contexto histórico, marcado por cinquenta anos de corrupção e de desvios de verbas no campo da assistência social, finalmente publicitados para a opinião pública por meio dos escândalos abarcando parlamentares da Comissão de Orçamento do Congresso Nacional, durante o governo de Fernando Collor de Melo.

Se no âmbito da Assistência Social é criado, no final dos anos 30, precisamente em 1938, o CNSS, no início dos anos 40, em 1942, foi fundada a LBA, cuja finalidade foi de atender os não inseridos no mercado de trabalho. Nesse período, a LBA introduz as estratégias de atendimentos emergenciais a população pobre e materializa a gestão do social sob responsabilidade da primeira dama do país, Darci Vargas, caracterizando o primeiro-damismo social (VICARI, 2008).



Na ascendência da criação da LBA, previa-se atendimento às famílias dos pracinhas que foram para a guerra e, em seguida, o trabalho foi alargado para a população pobre, compreendendo programas com caráter materno-infantil. Com base na autora, observa-se que, além da seletividade da assistência sob um segmento da população, o que assinalava uma ação reduzida e personalizada, também existia a predominância de ações na área materno-infantil, sendo este público o alvo principal das ações realizadas (VICARI, 2008).

Coordenada pela primeira-dama, Darcy Vargas, a LBA será a primeira grande instituição nacional de assistência social promulgada em nível federal e registrada no Ministério da Justiça e Negócios Interiores como entidade civil de finalidades não econômicas. A LBA teve como objetivos básicos: dar cumprimento a seu programa pela fórmula do trabalho em colaboração com o poder público e a iniciativa privada; coligar os brasileiros de boa vontade, coordenando-lhes a ação no comprometimento de se promover, por todas as formas, serviços de assistência social; proporcionar, dentro do esforço nacional pela vitória, decidido concurso ao governo; e trabalhar em favor do progresso do serviço social no Brasil (IAMAMOTO; CARVALHO, 2005).

Como se observa, as ações assistenciais desenvolvidas pelas primeiras-damas se concretizaram como ações de ordem filantrópico-benemerente desde a década de 1940. Além disso, em muitos governos locais, o trabalho por elas desenvolvido consagrava-se como a principal ação realizada no campo da Assistência Social. Porém, tais ações adotaram uma expressão assistencialista e clientelista, agregando o trabalho desempenhado pelas primeiras-damas à benemerência do Estado e de seus governantes (TORRES, 2002).

Pereira (2014) salienta que, entre a segunda metade da década de 1940 e o início dos anos de 1960, sendo a LBA inicialmente destinada a prestar assistência às famílias dos envolvidos na guerra, as obras desenvolvidas por essa instituição passaram ser redirecionadas para os segmentos caracterizados pela pobreza, notadamente, para grupos específicos tais como idosos, crianças, lactantes, dentre outros. Não obstante, suas ações foram constituídas de forma pontual, fragmentada e descontínua, ainda se caracterizando no campo da filantropia e do voluntariado.

No contexto de 1945, no âmbito da Assistência Social, as organizações de caráter voluntário, limitado ao primeiro-damismo, tornam-se insuficientes do ponto de vista interventivo, insurgindo a necessidade de o Estado pactuar com a elite industrial sua participação, centralizando nos trabalhadores da área do comércio e da indústria. Nesse período são criados os organismos como Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC, Serviço Social do Comércio – SESC, Serviço Social da Indústria – SESI, que vão

dar grande capilaridade às instituições já existentes como a LBA e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, criado em 1942 (VICARI, 2008).

Nos anos de 1946 a 1951, no Governo de Eurico Gaspar Dutra, amplia-se o reconhecimento da questão social com vinculação ao trabalho. Neste período, apreende-se que o Estado brasileiro aceita e amplia a responsabilidade social, não só na área do trabalho, mas também pela educação pública, quando estas novas instituições têm como finalidade operar no campo da aprendizagem comercial e industrial (VICARI, 2008).

Sob os auspícios da década de 1950, percebe-se que a existência do CNSS e o apoio dado às instituições sociais incidem como uma maneira de acalmar as pressões populares, colocando os aspectos sociais à margem de investimentos. Assim como também os aspectos sociais eram considerados e vinculados à rentabilidade econômica e ao crescimento industrial, consolidando-se no preparo de recursos humanos para serem concentrados pela indústria de bens duráveis que atingia seu ápice no país (VICARI, 2008).

Os programas sociais desenvolvidos na década nos anos 1950 e que caracterizavam a Assistência Social no país, possuía forte caráter assistencial e se adaptava, alterava, se moldando às diversas conjunturas, haja vista responder às necessidades do capital através do preparo de mão-de-obra, ampliação de demanda por bens de consumo e controle social e a algumas necessidades da parte dos trabalhadores que não estavam inseridos no mercado de trabalho. Neste contexto, os projetos sociais, até a década de 1950, são caracterizados por uma forte presença de desempenho e atuação junto aos pobres e desvalidos, além de meramente interesses econômicos que ocultavam o caráter filantrópico (FALCÃO; SPOSATI, 1989).

Essas características também são reproduzidas nos anos de 1960, embora novas nuances se apresentassem e a ideologia do favor na área da Assistência Social continuava prevalecendo no cotidiano. No período de 1960, precisamente na administração de João Goulart, as ações de Assistência Social faziam parte de um conjunto de reformas de base que decorriam de ações paliativas e insuficientes para alterar a situação de pobreza, contradizendo o ideal de garantia de direitos, haja vista a Assistência Social, por ser uma política social, será demandatária da integração ao desenvolvimento econômico, sendo, esse, um binômio independente da predominância teórica (VICARI, 2008).

Já no final da década de 1960, mesmo que tenha existido o aumento das práticas assistenciais assumidas pelas três instâncias governamentais que as incorporavam, preponderava-se a centralização do gerenciamento, despojado de qualquer participação da população na concepção e execução das mesmas. A área da assistencial social se desenvolve como área complementar à da saúde, dedicando sua atenção ao atendimento a órteses,

próteses, medicamentos, suplementos alimentares e, de forma “tímida”, à formação e colocação de mão-de-obra, inauguração de creches, melhorias habitacionais e alfabetização de adultos, dentre outros. A LBA incide como órgão executor e gerenciado com centralidade no governo federal e por ter tido um grande crescimento transformou-se em fundação vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência, estabelecendo com este uma relação formal (FALCÃO; SPOSATI, 1989).

Em 1969, a LBA foi transformada em fundação e suas ações se desdobraram para o atendimento a diversos segmentos, compreendendo: assistência ao menor, assistência social complementar (para aquisição de material escolar e uniforme a crianças), assistência social geral (abarcava atividades socioeducativas com famílias e comunidades), emissão de documentos, ações de assistência à saúde, assistência aos excepcionais e aos idosos (SPOSATI *et al.*, 2010).

Teixeira (2016) menciona que na década de 1970, as intervenções públicas na Assistência Social contaram com a criação de outros organismos governamentais, tal como o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, porém ainda:

Na década de 70, mantêm as ações travestidas de ajuda, sempre relacionadas ao “mérito da necessidade” e são realizadas em parceria com as entidades filantrópicas, demandatárias imediatas dos recursos públicos e responsáveis pelo atendimento à população pobre que estava fora da esfera da produção. Passou então a significar atenção aos desprovidos de trabalho e renda, ou incapacitados para o trabalho (TEIXEIRA, 2016, p. 82).

Até o final da década de 1970, apesar dos investimentos na estruturação de organismos estatais, com o desenvolvimento de programas voltados a “promoção social”, a marca predominante ainda se centralizava na fragmentação de ações e a Assistência Social continua oculta, com a probabilidade de se assegurar como necessária à segurança de proteção (TEIXEIRA, 2016).

Retomando o diálogo com Teixeira (2016), tal como elenca Sposati et al. (2010), no ano de 1974 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, órgão público responsável pela organização e direção das ações assistenciais em nível federal, através da Secretaria de Assistência Social – SAS e da LBA. A base da atividade assistencial pública composta pela rede de serviços e por um contíguo de organismos governamentais responsáveis pela conjugação de programas, recursos e estruturas do nível federal aos níveis estadual e municipal, passou a ser coordenado e supervisionado, nesse período, pelo MPAS, apesar de que as atenções dadas ao social não passavam de meros atendimentos fragmentados e institucionalizados.

Teixeira (2016) sinaliza que os direitos sociais segmentados, sobretudo na Assistência Social, na forma de se garantir e de se institucionalizar pelo Estado, avançaram vagarosamente até a década de 1980 no Brasil. Até 1988, a assistência social não era prevista constitucionalmente como um direito. As ações que lhe davam respaldo acabavam por se relacionar com outras ações meramente assistencialistas e seletivas, direcionadas aos indigentes, desvalidos, filhos de “pais miseráveis” ou, especialmente, para a reintegração do exercício de reserva no mercado de trabalho formal, somente aqueles que estavam aptos para o trabalho (CARVALHO, 2008).

Na década de 80, através dos debates que antecederam a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, abriu-se a possibilidade da inserção da assistência social como política integrante da seguridade social, sendo que a mesma comporia uma espécie de sistema de proteção social em favor dos desamparados em conjunto com outras políticas, de certo, a previdência social e a saúde (CARVALHO, 2008).

O período de 1980 ainda traz a marca de várias mobilizações sociais. Resguarda uma década de fervor para os movimentos sociais, os quais exigiam por direitos sociais, trabalhistas, além do reestabelecimento da ordem democrática e das eleições diretas. Esta década traz consigo os avanços mais significativos, pouco embora a Assistência Social, nesse período, ainda seja referenciada como um dever moral, haja vista ainda realizar ações emergenciais, fragmentadas, sendo assumidas, muitas vezes, por entidades religiosas e privadas (SILVA, 2012).

Ainda no período de 1980, o andamento da constituinte faz acelerar articulações e, em outubro de 1988, é promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, também designada por Ulysses Guimarães de “Constituição Cidadã”, para se assemelhar a estrutura de um regime democrático. A mesma apregoa os desígnios de igualdade e justiça social pela dos direitos sociais e da universalização das prestações sociais e pela primeira vez na história do país a assistência terá seu lugar no rol da proteção social e será reconhecida com o status de direito social, o que causará grande impacto no campo das políticas sociais (CARVALHO, 2008).

Silva (2016) menciona que o cenário de modificações no Sistema de Proteção Social brasileiro, posterior a promulgação da Constituição Federal de 1988, fez surgir novas bases para operacionalizar as políticas de proteção social. Isso era expresso como um desígnio para que se pudesse incluir grande parcela da população brasileira que, até o final do século XX, se deparava sem algum tipo de proteção e que passou a ter seus direitos assegurados a partir da inserção da Política de Assistência Social no rol da proteção social não-contributiva.

Ainda trazendo o entendimento da autora, por outro lado, a materialização de um novo padrão de proteção social, cujos escopos são universais e distributivos, foi enfraquecida pelo progresso das ideias neoliberais que submergiram no Brasil na década de 1990, reproduzindo os ideais sobre a redução da intervenção do Estado na economia, bem como aumentar as políticas de corte social, a liberdade de mercado, cujas bases das propostas se situavam sob os ajustes econômicos e as reformas institucionais (SILVA, 2016).

É nesse sentido que Draibe (1990) reconhece que a Reforma do Estado no governo FHC contribuiu para a modificação das políticas sociais brasileiras. Com base na autora, as responsabilidades que surgiram com o novo padrão de proteção social ficaram divididas entre o Estado e a sociedade civil organizada, sendo materializadas pelas redes de solidariedade, organizações filantrópicas e sem fins lucrativos, da mesma forma em que se buscou reforçar núcleos até então estatizados e nacionalmente articulados do bem-estar social tal como previdência, saúde e educação. Também foram definidas as bases descentralizadas e realizadas fundamentalmente por organizações voluntárias, não-governamentais, de implementação de programas assistenciais, de cuidados com crianças e idosos, de meio-ambiente, de habitação popular, sob as diversas formas econômicas como: associações locais, cooperativas ou mesmo por meio de estruturas monetariamente aludidos ao mercado.

Ainda de acordo com Silva (2016), o apoio dado à reprodução da solidariedade origina o fortalecimento no campo dos mínimos sociais, o crescimento da execução das políticas em parceria com a rede privada e filantrópica, direcionando o atendimento aos mais “carentes”, na procura por uma maior eficiência e menores custos na execução dos programas sociais. É nesse contexto que a política de Assistência Social vai se conformando enquanto política pública de seguridade social, não contributiva, que provê a proteção social mediante mínimos sociais, com a oferta de serviços socioassistenciais para as famílias e indivíduos em situação de risco e vulnerabilidades sociais. É implementada ainda em um contexto de crise, reformas e de aprofundamento da pobreza e das demais expressões da questão social.

Também se resgata em Fontenele (2007) que a Política de Assistência Social no Brasil só passa a ganhar um novo status como política pública compondo o rol da seguridade social, de responsabilidade do Estado e direito do cidadão, com caráter democrático e gestão descentralizada e participativa a partir da Constituição Federal de 1988.

Embora ainda com características conservadoras, a Constituição Federal/1988 trouxe muitos avanços no que diz respeito aos direitos sociais, a saber: ampliação e extensão dos direitos sociais; universalização do acesso e expansão da cobertura; diminuição do vínculo contributivo; compreensão de seguridade social como forma mais abrangente de proteção;

recuperação e redefinição de valores mínimos aos benefícios sociais; princípio da responsabilidade do Estado, da esfera pública no atendimento dos direitos (FONTENELE, 2007).

Mesmo sob essas características, é a Constituição Federal de 1988 o divisor de águas no campo dos direitos de cidadania. Segundo expresso na própria, como objetivo de sua promulgação está a nova ordem constitucional destinada a assegurar o exercício dos direitos sociais como um de seus valores supremos. E nela é assinalada a Assistência Social, na qual passa a compor o tripé da seguridade social, ao lado dos direitos à saúde e à previdência social, deixando para trás seu caráter subsidiário, de simples política complementar (SILVA, 2016).

Precipualemente, os anos que acompanharam a promulgação da Constituição Federal de 1988 foram caracterizados por um amplo processo de debates e lutas para que se concretizassem os direitos elencados. Quiçá em 1990, se inicia o que Sposati (2007) denomina de ações prematuras para se consolidar a democracia social, a partir da aprovação pelo novo Congresso eleito de várias leis regulamentadoras voltadas para resguardar os direitos da criança e do adolescente e da saúde através de uma lei orgânica e da unificação em um sistema. Todavia, a assistência social será a última área da seguridade social a ser regulamentada.

A respeito disso, Zucco elenca que o seu processo de regulamentação evidenciou o movimento de afirmação e, ao mesmo tempo, de negação que permeia a assistência. Ao mesmo tempo em que foi encaminhado o Projeto de Lei n. 48 de 1990, que designava sobre a Lei Orgânica de Assistência Social, à Câmara Federal fez vários embates e críticas, o que o induziu a seu veto pelo então Presidente da época Fernando Collor de Mello, em 1990. Este trazia como argumento a alegação de vícios de inconstitucionalidade quando da construção da Lei e o fato de que o país não possuía condição financeira para sua implantação (ZUCCO, 1997 *apud* CARVALHO, 2008).

É neste contexto de visíveis retrocessos causados pelo neoliberalismo que em 1993 foi consagrada a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei 8.742 de 07/12/1993, a qual regulamentou e consolidou os artigos da Constituição Federal em relação à Assistência Social. A LOAS trouxe o progresso da política de Assistência Social, à medida que buscou superar a ideia de benemerência e clientelismo que, até então, caracterizou a Assistência Social brasileira (BRASIL, 1993).

A LOAS traz a reafirmação dos preceitos constitucionais, apreciando a Assistência Social como política pública de direito de todo cidadão que dela necessitar; menciona a

assistência como patamar de cidadania e garantia de direitos sociais; inova ao apoiar a necessidade de integração entre o social e o econômico, balizando a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acessos a serviços sociais qualificados; bem como traz a proposta dos mecanismos de descentralização político-administrativa, sob o controle da sociedade na gestão e efetivação das políticas de Assistência Social (BRASIL, 1993).

Logo, no seu artigo primeiro, a LOAS define a Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado, enquanto política da seguridade social não-contributiva, que providencia os mínimos sociais, sendo realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993).

A LOAS também define os princípios, diretrizes, competências, gestão, bem como o financiamento da Política de Assistência Social, trazendo grandes avanços, embora esteja sendo construída sob um contexto antagônico à consolidação da assistência como política pública. Contudo, sua implementação ainda traz resquícios da focalização, seletividade e fragmentação, opondo-se aos princípios de universalidade, continuidade e sistematicidade das ações. Ganha destaque, nesse período, um longo processo de lutas fomentados por diversos setores da sociedade civil, os quais tiveram um papel fundamental para a efetivação e implementação dessa lei.

### **3 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

#### **3.1 Avanço da Política de Assistência Social na era do neodesenvolvimentismo**

Na década de 2000, mudanças significativas consagram um novo ciclo da assistência social. A tendência à ampliação da proteção social é colocada em pauta pelas diretrizes do Plano Plurianual (PPA) de 2000-2003, assim como também pela introdução dos programas de transferência de renda federais, que logo mais vieram a ser unificados no Programa Bolsa Família (VAITSMAN; ANDRADE; FARIAS, 2009).

Mas, vai ser com a PNAS (2004) e SUAS (2005), no governo Lula, que se amplia a assistência na perspectiva da LOAS. Houve, também, a definição de dois tipos de proteção para o sistema assistencial, básico e especial, além do aumento dos recursos a serem investidos nos programas assistenciais, dando atenção aos de transferência de renda com condicionalidades (VAITSMAN; ANDRADE; FARIAS, 2009).

Em 2004, no Governo Lula, redesenha-se a Política Nacional de Assistência apresentando-a, situada a partir da perspectiva de um Sistema Único de Assistência Social e trazendo para o seu cumprimento as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social. Dentro do campo de conquistas, a Assistência Social passa a ser pensada como política de direito, não como favor, benesse, filantropia ou caridade, não parte de uma prática sem planejamento, pontual e improvisada. A mesma passa a ser definida como uma prática que demanda formulação de política, deliberação de objetivos, critérios, métodos e diretrizes (VAITSMAN; ANDRADE; FARIAS, 2009).

Destarte, faz-se necessário mencionar que esses avanços, embora sendo realizados aos poucos, fomentam conquistas para o campo da intervenção na pobreza, seja pela concepção de proteção social como direito, de cunho universalista e de responsabilidade do Estado, seja porque traça objetivos fundamentais expressos por textos legais, a citar: a erradicação da pobreza, da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Desenvolve-se, a partir de então, uma política pautada em princípios democráticos, de descentralização e, sobretudo, de participação da sociedade, o que indica, mesmo que ínfimo, uma mudança no panorama das mazelas inerentes ao controle da pobreza.

De acordo com Lopes (2006 *apud* PEREIRA, 2014), a criação do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, em 2004, merece destaque o ressurgimento de um novo cenário. Sua constituição visou alterar a situação vivida pelas políticas de proteção social brasileira, cuja existência se dava na ausência de um *locus* institucional próprio, restritas à execução de ações fragmentas e desarticuladas e, sobretudo, desassociadas das demandas e necessidades de populações locais. Nesse sentido, a sua criação partiu da decisão de integrar áreas estratégicas no plano governamental de combate à pobreza e à fome, por meio da implementação de ações e serviços das Políticas de Assistência Social e Segurança Alimentar aliadas à oferta de programas de transferência de renda, tendo como carro-chefe o Programa Bolsa Família – PBF.

A PNAS, ao ser instituída, visa o enfrentamento das desigualdades socioterritoriais, afiançando os mínimos sociais para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais, tendo nos seus objetivos a promoção de serviços, programas, projetos, benefícios de proteção social básica e, ou especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem. Busca também contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, expandindo o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, nas áreas urbana ou rural; asseverar que as ações no âmbito da assistência social



tenham centralidade na família e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004).

Assim, esses objetivos merecem destaque, pois mostram a política desde o alargamento do seu acesso aos direitos socioassistenciais, bem como faz menção a priorização dos que se enquadram no perfil dos programas e benefícios. Por outro, vale destacar que a seletividade e focalização de ações da Política de Assistência Social ainda continuam presentes desde a sua implementação.

De certo, a PNAS/2004 se posiciona a favor das ações de Assistência Social sob a forma de um sistema descentralizado e participativo, pactuado entre os entes federativos, para consolidar uma gestão compartilhada, com cooperação técnica e cofinanciamento entre os mesmos. As atribuições e competências de cada esfera governamental se constituiriam através das Conferências e Comissões Intergestoras Bipartites e Tripartites, caracterizando os espaços de negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e estratégias de operacionalização da política. Assim também, a PNAS/2004 dispõem sobre a composição de uma rede socioassistencial, cujas ações e serviços precisam garantir eficiência, eficácia, efetividade no atendimento das demandas sociais, tanto na sua atuação específica quanto na articulação intersetorial (BRASIL, 2004).

Faz-se ainda relevante nesse processo a aprovação do SUAS em 2005, com o apoio do MDS. A Norma Operacional Básica/SUAS foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, com o grande objetivo de disciplinar a gestão da Política de Assistência Social, sendo apresentado por um sistema nacional de classificação e gestão das ações socioassistenciais, através do pacto federativo e pela busca da defesa dos direitos socioassistenciais. A partir disso, busca definir e organizar os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social, permitindo a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial (BRASIL, 2005).

Diante disso, cabe salientar que o SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, visa regular e organizar em todo o território nacional as ações socioassistenciais. O SUAS se reconfigura no âmbito de gestão do trabalho no setor público com a necessidade de garantir a consolidação das políticas sociais, com base na reestruturação e requalificação do setor público no Brasil. Bem como acrescenta-se a ele, os serviços e programas com enfoque prioritário às famílias, seus membros e indivíduos e o território nacional como base de organização, que passam a ser deliberados pelos papéis que exercem, pelo número de pessoas que deles necessitam e por sua complexidade (PEREIRA, 2014).

A implantação do SUAS, quão grandemente um sistema único e nacional, ocasionou para a Assistência Social maior organicidade entre seus serviços, benefícios, programas e projetos, esses prestados tanto pela rede pública, quanto privada, além de uma maior articulação entre as ações da União, Estados e Municípios, como a maior integração entre a política de assistência social e as outras políticas (BRASIL, 2005).

A construção do Sistema Único de Assistência Social manifesta a concretização de uma agenda democrática que prescinde de lutas históricas de trabalhadores, militantes, profissionais e cidadãos de todo o país em torno da efetivação da Assistência Social como política social. O desafio central do SUAS incide em construir um processo de ruptura da Assistência Social com o histórico legado de precarização e focalização dos serviços que causou à mesma um caráter puramente compensatório, explanado por precárias condições materiais, financeiras e humanas às ações e medidas socioassistenciais, muitas vezes cooperou para a crescente desresponsabilização do governo acerca dos problemas sociais, culpabilizando em grande parte o indivíduo por sua situação de vulnerabilidade, oferecendo em compensação programas pontuais e assistemáticos como respostas, sem contar com uma orientação transformadora da realidade social.

Em 2011, a Lei 12.435, de 06 de julho de 2011, completa a LOAS, a fim de garantir a continuidade das ações que já estão sendo realizadas. Em 15 de Agosto de 2012, o Decreto nº 7.788 regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social. E em 2012, aprovada pela Resolução n. 33/2012, tem-se uma nova versão da NOB/SUAS. Passando a vigorar a partir de 2013, a mesma foi avaliada como inovadora, porque sedimentou a estrutura de gestão política proposta no texto anterior, cujo modelo de gestão descentralizado e participativo, pautado em um pacto federativo governamental, delineia as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais. Além disso, o seu novo texto cita a universalidade, a integralidade da proteção social e a intersetorialidade como princípios fundamentais a serem considerados na condução da rede socioassistencial, apreendendo a sua garantia a partir do atendimento integral dos usuários da política, devendo os serviços serem ofertados na sua completude, realizado não somente a ação da Assistência Social, prezando pela garantia de outras políticas setoriais (BRASIL, 2012).

As ações públicas na área da assistência social cresceram com a criação das unidades públicas, como os CRAS e os CREAS, dos serviços que oferecem, do reordenamento da proteção social de alta complexidade.

### 3.2 Nova conjuntura com o governo Temer

Com o atual governo Temer e suas propostas de combate à crise e retomada do crescimento econômico, há ameaças diretas à continuidade desse crescimento das políticas sociais, em especial, da assistência social, posto que essas são partes de um ajuste fiscal em moldes neoliberais, o que significa redução de gastos públicos, onde se pode ler redução de gasto sociais e desmonte de direitos sociais.

O Estado nesses moldes é caracterizado como Estado Mínimo, em que segundo Faleiros (2009, p.49): “O Estado jamais ultrapassa um determinado teto, deixando os mecanismos do mercado funcionarem livremente sobre esse mínimo. São esses os casos de salário mínimo, dos limites mínimos para os seguros e para o auxílio social.”

A Reforma pretendida pelo governo enquadra-se em uma reforma de moldes neoliberais defendida pela argumentação de que o Estado passaria por uma crise fiscal, necessitando e uma solução imediata.

O Estado brasileiro expandiu demasiadamente as suas atribuições e acabou desabando sob seu próprio peso. Em qualquer horizonte razoável, *o Estado terá que renunciar a funções de que hoje se ocupa, e terá mesmo que amputar partes de sua arquitetura*. Sem fazer isto, o crescimento econômico duradouro não será possível (PMDB, 2016, p.05, grifos das autoras).

A proposta acarretaria diretamente no desmonte do Estado de bem-estar social, tardiamente criado no Brasil com a Constituição Federal de 1988. O que na prática tem como propósito:

O propósito é o de mudar a estrutura do sistema de bem-estar social com a diminuição do papel do Estado, e principalmente, da garantia de direitos sociais, e a inserção dos dispositivos de manutenção da força de trabalho nos mecanismos lucrativos do mercado. (FALEIROS, 2009, p. 187).

A Emenda Constitucional 55 (PEC 55) se enquadra dentro dessa lógica e visa a fixação de tetos e metas nominais para os reajustes dos benefícios sociais; desvinculações constitucionais e indexações obrigatórias de valores (desvinculações dos benefícios assistenciais e previdenciários do reajuste do salário mínimo), sob a alegação de tornar os orçamentos mais flexíveis e reduzir os gastos públicos e a fixação do aumento do orçamento anual das políticas sociais pela inflação por vinte anos, o que, na prática, significará o congelamento desses orçamentos.

As propostas do novo governo acentuarão o caráter compensatório da política social e reforçará a seletividade e focalização, dificultando a universalização nos grupos focalizados. Além disso, não há uma sinergia e complementaridade entre políticas universais e as focalizadas, mas o reforço das últimas sobre a primeira, que estão sendo duramente atacadas.

Como destaca o documento “A Travessia Social – uma ponte para o futuro” (PMDB, 2016) “Tratar a população brasileira como um todo, para os fins de políticas públicas, é um erro frequente” (PMDB, 2016, p.05). “[...] políticas e gastos para proteger os mais pobres e abrir para eles um caminho para as oportunidades da vida, precisam ser resguardados” (Idem), portanto, uma clara opção contra as políticas universais e a favor de políticas focalizadas e mais que isso, com alto grau de seletividade.

Primeira coisa será expandir o sistema de proteção social para os 10 milhões de brasileiros que compõem os 5% mais pobres e que, por variadas razões, não estão integrados na economia nacional. Uma focalização especial neste segmento de excluídos não requer uma revisão substancial da política social brasileira, mas sim um aprofundamento daquilo que já fazemos bem, com mais descentralização [...] (PMDB, 2016, p.09).

A expansão não significa aumentar recursos para universalizar o acesso dos elegíveis, mas operar seletividades, administrações com menores custos, pois a universalidade é considerada um erro frequente dos formuladores de políticas públicas.

Para Laurell (2009), a estratégia de centralizar os gastos sociais em programas seletivos e aos mais pobres, para além de diminuir o financiamento de benefícios sociais, implica em remercantilizar benefícios sociais, capitalizar o setor privado e desfinanciar as instituições públicas. Ou seja, investir no desenvolvimento econômico e ampliar serviços acessíveis a quem pode pagar.

Faleiros (2009) quando discute a expansão as políticas sociais na realidade brasileira, enfatiza que,

[...] a maioria das medidas de intervenção estatal realizam uma transferência de recursos, dos mais pobres aos mais ricos. É verdade que as medidas de assistência realizam uma certa redistribuição da renda, mas limitadas a um nível mínimo, a uma clientela restrita e com um controle rígido (FALERIOS, 2009, p. 69-70).

O que para o Autor, pode ser interpretado como um claro sinal de retrocesso, uma vez que, a partir do momento que os moldes de governar tendem para os interesses de manutenção da economia capitalista, as ações estatais tendem a aniquilar as forças populares para manter a ordem vigente e a acumulação do capital. Esse aniquilamento não acontece exclusivamente pelo uso da força, mas principalmente pela diminuição de investimento em políticas sociais (educação, saúde, assistência social, etc.)

Aliada a esse quadro, a primeira-dama ainda cria o Programa Criança Feliz, guiada pelo voluntariado, pela boa vontade de ajudar as criancinhas pobres, trazendo de volta o fantasma do primeiro-damismo, do voluntariado e a desprofissionalização da atenção à infância no Brasil.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A assistência social no Brasil teve uma trajetória histórica marcada pelo assistencialismo, primeiro damismo, clientelismo, subalternização dos usuários. As mudanças nessa área ocorrem com a CF de 1988, mas sua regulamentação sofreu atrasos, cortes, vetos presidenciais e tentativas de desmontes na conjuntura de contrarreforma do Estado.

Com a LOAS (1993) a assistência social é definida como Política Pública, de responsabilidade do Estado, materializadora de direitos não contributivos, alicerçada de seguradoras e de proteção social. Mas, permaneceu sem avanços e sofreu desmonte com a conjuntura neoliberal dos anos de 1990, com Collor e FHC, a exemplo do veto da LOAS pelo governo Collor e criação e concorrência do Comunidade Solidária, carro chefe do governo FHC que instituiu a cultura do pluralismo de bem-estar social ou *mix* público/privado na implementação de políticas e programas sociais.

Mudanças significativas ocorrem com o governo Lula – conjuntura de neodesenvolvimentismo (crescimento econômico com políticas sociais), políticas compensatórias/transferência de renda, com crescimento da área com a PNAS (2004) e SUAS (2005). Mas, no atual governo com o ajuste fiscal neoliberal e lançamento do Programa Criança Feliz instaura uma nova conjuntura de restrições orçamentárias, de foco nos estritamente pobres, nos processos de focalização e seletividade, no primeiro damismo.

Assim, concluiu-se que a política de Assistência Social se expande enquanto política pública no Brasil num quadro tensionado por projetos societários antagônicos: o projeto neoliberal e o projeto constitucional, sofrendo recuos em determinadas conjunturas e avanços em outras. Percebe-se que na atual conjuntura, o projeto neoliberal é adotado sem disfarces com claras possibilidades de retrocessos.

Outro ponto que causa retrocesso na política de assistência social é a PEC 55, essa vai significar o congelamento das despesas primárias, sendo a população quem vai pagar o preço pela crise e saída dela, que terão os serviços básicos precarizados ainda mais por falta de recursos. Uma vez que o projeto não controla os gastos mais abusivos e não ataca ou congela os recursos utilizados para o pagamento da dívida pública, não enfrenta o modelo tributário

injusto e regressivo que recai sobre o consumo, não ataca ou diminui as renúncias fiscais, a sonegação e a corrupção.

Portanto, além de instituir as parcerias público/privado, onde o capital pode obter lucros com a venda dos serviços, adota uma política que favorece o grande capital, o financeiro. Destarte, diante desse quadro, considera-se que há concretas possibilidades de desmontes de direitos e retrocessos na assistência social.

No campo da assistência social há indícios da intenção do atual governo de reforma na Previdência e no principal benefício da assistência social o BPC, com mudanças na: redução do valor do benefício para  $\frac{1}{2}$  salário mínimo com acréscimo de 5% por cada ano de contribuição até chegar a um salário mínimo; fim do reajuste pelo valor da inflação; aumento da idade para 70 anos para requerer o benefício; necessidade de cadastro no CadÚnico (com documentação de todos os membros da família que residem no mesmo domicílio) para requerer o benefício ou para a reavaliação; acentuação dos mecanismos de controle da população atendida visando reduzir gastos e cortar benefícios; redução dos gastos com a administração do programa.

Deve ressaltar nesse quadro a retomada do primeiro-damismo, voluntariado e desprofissionalização na atenção à população em situação de vulnerabilidade e risco social com o Programa Criança Feliz.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS**. Lei de Nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993 alterada pela Lei 12.435 de 2011. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: MDS, 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS**. Brasília: MDS, 2004.

BRASIL. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: Distrito Federal, 2005.

BRASIL. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. Aprovada pela Resolução CNAS nº33/2012. Brasília: Distrito Federal, 2012.

BEHRING, E. R. **Política social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca básica do Serviço Social; v.2).

CARVALHO, G. F. **Assistência social no Brasil: da caridade ao direito**. Graduação (Monografia). São Paulo. Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2008.

COSTA, M. A. F; COSTA, M. F. B. **Projeto de pesquisa: entenda e faça**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

CRONEMBERGER, I. H. G. M.; TEIXEIRA, S. M. Família vulneráveis como expressão da questão social, à luz da política de assistência social. **Revista Eletrônica Informe Econômico**, ano 1, v. 1, p. 17-26, ago. 2013. Disponível em: <[www.ojs.ufpi.br/index.php/economiaufpi/article/download/1267/990](http://www.ojs.ufpi.br/index.php/economiaufpi/article/download/1267/990)>. Acesso em: 05 nov. 2016.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas. In: **Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas**. Brasília: IPLAN\IPEA, 1990.

FALCÃO, M. C; SPOSATI, Aldaíza. **LBA Identidade e Efetivação das ações no enfrentamento da Pobreza Brasileira**. São Paulo: Educ, 1989.

FALEIROS, V. P. 1941. **A política Social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

FONTENELE, I. C. A Política de Assistência Social no Brasil: o foco na família e a questão dos mínimos sociais. **Sociedade em Debate**, Pelotas, n. 13 (2), 153-173, jul./dez., 2007.

IAMAMOTO, M. V; CARVALHO, R. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica** 17. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina (orgs.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 151-178. Revisão técnica de Amélia Cohn. Tradução de Rodrigo León Contrera.

MARTINS, G. A; LINTZ, A. **Guia de elaboração de monografias e trabalhos de conclusão de curso**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MESTRINER, L. **O Estado entre a filantropia e a Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MINAYO, M. C. Disciplinaridade, interdisciplinaridade e complexidade. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 10, n. 2, p. 435-442, 2010.

PEREIRA, K. Y. L. **Intersetorialidade na política de assistência social: um estudo sobre os centros de referência de assistência social (CRAS) em Teresina/PI**. Teresina. Dissertação (Pós-Graduação). Universidade Federal do Piauí, 2014.

PEREIRA, P. A. P. Sobre a Política de Assistência Social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Sousa; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (Orgs.). **Política social e democracia**. 5. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2012.

PMDB. **A Travessia Social: uma ponte para o futuro**. Brasília: Fundação Ulisses Guimarães, 2016.

SILVA, M. V. **O trabalho social com famílias na proteção social especial de média complexidade em Teresina: um estudo sobre o acompanhamento das famílias atendidas no CREAS.** Pós-Graduação (Dissertação). Teresina. Universidade Federal do Piauí, 2016.

SILVA, F. C. **Assistência Social e cultura política: o processo de uma política em construção.** Pós-Graduação (Dissertação). Juiz de Fora. Universidade Federal de Juiz de Fora, 2012.

SPOSATI, A. **A assistência social na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise.** \_\_\_\_\_ et al. (orgs.). 11. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, A. Assistência Social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RDBC**, n. 10, jul./dez, 2007.

TEIXEIRA, S. M. **A família na política de assistência social: concepções e as tendências do trabalho social com família nos CRAS de Teresina-PI.** 2ª edição. Teresina: EDUFPI, 2016.

TORRES, I. C. **As primeiras damas e a assistência social: relações de gênero e poder.** São Paulo: Cortez, 2002.

VAITSMAN, J; ANDRADE, G. R. B; FARIAS, L. O. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciência & Saúde Coletiva**, 14 (3), 731-741, 2009.

VICCARI, E. M. **Assistência Social como direito universal: entre a concepção teórica e a provisão.** Tese (Pós-Graduação). Porto Alegre. Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2008.

VIEIRA, E. **Democracia e Política.** São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1992.

**Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:**

CARDOSO, A. V. M; TEIXEIRA, S; CARVALHO, P. O. A Trajetória da Assistência Social no Brasil: Superação da Cultura Assistencialista?. **Rev. FSA**, Teresina, v.14, n.2, art.10, p. 171-194, mar./abr. 2017.

Contribuição dos Autores	A. V. M. Cardoso	S. M. Teixeira	P. O. Carvalho
1) concepção e planejamento.	X	X	X
2) análise e interpretação dos dados.	X	X	X
3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.	X	X	X
4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.	X	X	X