



# 7º Encontro Internacional de Política Social 14º Encontro Nacional de Política Social

Tema: Contrarreformas ou Revolução: respostas ao  
capitalismo em crise

Vitória (ES, Brasil), 3 a 6 de junho de 2019

---

Contrarreformas e Política de Assistência Social: retrocessos e resistências.

## CRISE, CONTRARREFORMAS E ASSISTÊNCIA SOCIAL: CONCEPÇÕES E PROJETOS EM DISPUTA

Naara de Lima Campos<sup>1</sup>

Gissele Carraro<sup>2</sup>

Jeane Andrea Ferraz<sup>3</sup>

### Resumo

Está em curso no Brasil um declarado processo de desmonte das políticas sociais, e, entre elas, da Assistência Social. Importa, portanto, considerar quais elementos caracterizaram tal política desde a promulgação da Constituição Federal, em 1988, situando-a no próprio movimento do capital em suas manifestações no Estado brasileiro. Desta forma pode-se compreender as diferentes concepções investidas na assistência social no país, suas diferentes manifestações em diferentes governos, bem como propor reflexões que superem a “conciliação de classes” ou a via da superação individual da pobreza.

**Palavras chave:** Crise; Contrarreforma; Assistência Social; Concepção de Assistência Social.

### Crisis, Counter-reforms and Social Assistance: conceptions and projects in dispute

### Abstract

It is happening in Brazil a stated process of dismantling social policies and, among those, the social assistance to poor. It matters, however, to consider which elements have characterized such policies since the promulgation of the Federal Constitution, in 1988, placing it in the capital movement itself and its manifestations within the Brazilian state. By these means it's possible to understand the different conceptions invested on social assistance in Brazil, its different expressions in different governments, as well as proposing thoughts that surpass “class conciliation” or the individual overcoming of poverty concepts.

**Keywords:** Crisis; counterreform; social assistance; conception of social assistance.

## 1 Introdução

As mudanças ocorridas nas etapas mais recentes da acumulação capitalista<sup>4</sup>, e seus rebatimentos nas políticas sociais, por meio das contrarreformas, em

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Política Social pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Bolsista CAPES, integrante do Grupo de Pesquisa Dinheiro e Capital da UFES. E-mail: <naaracampos@yahoo.com.br>.

<sup>2</sup> Doutora em Serviço Social pela PUC-RS. Bolsista do Programa de Pós-Doutorado da Capes e Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-RS. Integrante do Grupo de estudos sobre Teoria Marxiana, Ensino e Políticas Públicas. Email: gcarraro5@gmail.com.

<sup>3</sup> Doutora em Serviço Social/Programa de Pós-Graduação em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Assistente Social, professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social/UFES; Vice-Coordenadora do Grupo de Estudos Fundamentos da Teoria Social Crítica, Serviço Social e Política Social (INTERFACES/UFES). E-mail: <jeaneandreaFerraz@gmail.com>.

<sup>4</sup> Aqui situamos um regime de acumulação capitalista com predominância da esfera financeira sobre a produtiva, debatido amplamente por vários autores, e denominado de modos diversos, tais como: “Regime de acumulação predominantemente financeirizado” (CHENAIS, 1998); “Modo de regulação

especial na política de assistência social, são o esteio para as reflexões que logramos fazer neste texto<sup>5</sup>. A “nova” crise estrutural do capital no início do século XXI é explicada por CARCANHOLO (2017) justamente pelo predomínio da disfuncionalidade da lógica do capital fictício<sup>6</sup> para o processo de acumulação do capital total. Neste sentido, as raízes da crise estão situadas nas contradições que são próprias ao capitalismo. Ela não é um evento ocasional, fortuito, exógeno ou de natureza probabilística, mas um momento próprio do processo de acumulação. É a partir de seus desdobramentos que temos que a possibilidade de compreender a processualidade do modo de produção capitalista.

O conteúdo destrutivo da crise estrutural do capital traduz-se num agressivo processo de aviltamento de meios de existência humana, intermediados por processos cada vez mais ultrajantes de exploração, subsumindo o ser humano ao imperativo da acumulação, seguido da expropriação de direitos conquistados historicamente pela classe trabalhadora e de uma mercantilização<sup>7</sup> crescente e generalizada em todos os âmbitos ou dimensões da vida social. Com isso, suprime-se a pequena possibilidade de acessar parte da riqueza socialmente produzida, apropriada pelo Estado sob a forma de fundo público para financiar as políticas sociais e, assim garantir e ampliar direitos<sup>8</sup>.

---

com dominância das finanças” (DUMENIL; LEVY 2004); “Globalização financeira” (GUTTMAN, 1999). Ao lado desta nova etapa capitalista, vivencia-se um novo paradigma de organização da produção, a partir do esgotamento do “modelo” fordista de produção e pelo surgimento de novas formas de organização do trabalho. Importa ressaltar que a chamada predominância da esfera financeira, para nós, não põe em xeque a fonte real de riqueza no capitalismo, a saber, o valor-trabalho. Neste sentido, a esfera da produção não é possível de ser suplantada, ainda que seus alicerces se corroam ao sorverem parte substancial do valor produzido.

<sup>5</sup> As reflexões contidas aqui são parte de estudos desenvolvidos com base na pesquisa de doutorado em andamento realizada pela autora principal do texto, co-orientada pela terceira autora e oriundas de discussões coletivas em grupos de estudos e pesquisa. Utilizou-se intervalo temporal para análise de dados os anos 2003 a 2018.

<sup>6</sup> O entendimento do conceito de capital fictício em Marx só se torna possível com base no processo de autonomização das formas do capital. Em Marx, de forma alguma, ele se confunde com o conceito de capital financeiro. Ou seja, capital fictício é uma forma de capital que não entra diretamente no processo produtivo, e que, portanto, se apropria de uma mais-valia específica. Para análises mais aprofundadas desse fenômeno, ver (CARCANHOLO; SABADINI, 2015), (CARCANHOLO, 2017).

<sup>7</sup> Não vamos avançar aqui em exemplos que expressem esse fenômeno, além de não ser este o objetivo do texto. Nos reservamos apenas no cuidado de dizer que todos os processos que envolvem a reprodução das relações sociais, ou seja, a reprodução da vida material e espiritual, as formas de consciência social - jurídicas, religiosas, artísticas, filosóficas e científicas - são objetos de desejo da sagacidade do capital. Carcanholo (2017, p.53) ao explicar os atuais desdobramentos da crise do capital nos afirma “[...] la masa de capital superacumulado, como siempre, necesita de (nuevos) espacios de valorización. Tampoco es ocasional que, en este momento, reaparezca el discurso por una mayor reforma del Estado, con ampliación de las privatizaciones, reducción de los gastos públicos en sectores de incidencia social y la profundización de las reformas en los sistemas de pensiones y jubilaciones. Se trata de crear/expandir mercados para la actuación de esos capitales sobrantes.”

<sup>8</sup> Uma das formas que retroalimentam o capital fictício na atualidade é através da dívida pública e a apropriação do fundo público por este. Destacamos aqui a ocorrência de um tensionado no interior da luta

Sem dúvida essa etapa capitalista não seria possível sem a elevação da exploração dos trabalhadores e essa é a consequência, para o trabalho, da disputa entre as diferentes formas autonomizadas do capital.

Esse quadro agrava-se mais em função das novas repercussões da crise na última década, que conduzem diferentes países (centrais e periféricos) à implementação de um agressivo processo de contrarreformas – como parte das propostas de ajuste estrutural neoliberal – com implicações para a configuração e o desenvolvimento das políticas sociais, entre as quais a Assistência Social. Contudo, frisa-se que esse processo não se faz sem tensionamentos, lutas e resistências da classe trabalhadora.

No contexto da crise brasileira, um processo político bastante peculiar leva à ascensão de um conservadorismo reacionário que encarna interesses reais de classes. Estudar as transformações essenciais dessa política na particularidade brasileira é de fundamental importância para as lutas de transformação social. Sobre o assunto, afirma Mauriel (2008, p. 89), “toda política social expressa uma determinada concepção de sociedade. Logo, os limites e possibilidades de qualquer política social são condicionados pela forma como projetamos o tipo de sociedade que queremos [...]”.

Parte-se do entendimento de que as mudanças experienciadas no mundo do trabalho e societal acompanham de forma coerente o processo de acumulação capitalista em geral e no Brasil, em um nível mais particular. Vivencia-se um processo de avanço à concepção de política social acorde à lógica societária capitalista, de maneira em que os indivíduos são conclamados cada vez mais a gerenciarem a própria vida, mas a fazem sem qualquer dimensão de consciência de sua existência e condição de explorado.

Estes elementos fortalecem concepções cada vez mais mistificadas e deletérias de indivíduos, e direcionam o processo de reprodução das relações sociais a caminhos cada vez mais reificados<sup>9</sup>. A política de assistência social, para além de refletir características estruturais e conjunturais do modo de produção capitalista, exerce um papel importante à reprodução da ordem do capital a partir da atual

---

de classes, por ter se tornado um pressuposto de grande relevância das condições de produção e reprodução do capital. Para análise detalhada deste conceito e fenômeno ver (SALVADOR, 2010); (SILVA 2014).

<sup>9</sup> Corforme aponta Piqueras e Dierckxensens (p.28, 2018) “As necessidades desde então, não são definidas pelo sujeito individual e menos ainda pelo sujeito coletivo, é o próprio capital que gera “desejos artificiais” que desviam das necessidades reais das maiorias. Por mais inútil ou nocivo que possa ser um valor de uso, o fato de ser vendido prova que foi valorizado e entra na “riqueza das nações”. Aqui realmente chegamos ao fetichismo puro da mercadoria.

concepção expressa na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que serve de base e constructo para toda a operacionalização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Assim, o esforço aqui é aquele de elencar elementos que possam sinalizar como a atual política de assistência social na atualidade consiste num reflexo coerente do desenvolvimento histórico da lógica do capital.

A ênfase aos elementos elencados aqui será àqueles que expressem conteúdos reveladores da concepção da política, da função social e ideológica prática que ela assume, como parte e forma social de política social na atual fase do capital. Para tanto, levaremos conta os documentos oficiais e direcionadores que a conduz, e partir disso seguimos com a realização de uma leitura crítica e atenta aos meandros ideológicos que os compõem.

## **2 A Especificidade da Assistência Social entre Governos: Quando o Novo Não Nasceu e o Velho Não Morreu**

A Assistência Social como política pública é demarcada pela Constituição Federal brasileira de 1988, e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social, (LOAS), Lei nº 8.742/1993<sup>10</sup>, que somando-se as políticas de Saúde e de Previdência, compõe a Seguridade Social brasileira. Dez anos depois, foi aprovado o texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), por meio da Resolução nº 145, de 14 de outubro de 2004 (BRASIL, 2004), e, em seguida, foi criado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (BRASIL, 2005). Essas e outras regulamentações do campo socioassistencial que se seguiram, conformaram um movimento denominado por Behring (2011) como “choque de gestão” no campo socioassistencial.

De 1988 até o momento atual, um largo caminho tem sido percorrido, envolvendo discussões, divergências, mobilização de diferentes entidades e segmentos, que expressam disputas por distintos projetos societários para o campo da Assistência Social<sup>11</sup>. Só é possível reconhecer esses movimentos por não realizarmos uma análise

---

<sup>10</sup> Em 2011, a LOAS foi alterada com uma nova redação dada pela Lei nº 12.435, cuja finalidade foi a adequação ao SUAS, garantindo processos organizativos descentralizados, territorializados e participativos. Esse processo merece destaque mais adiante, por representar, em nosso entendimento, respostas ao movimento de inflexão em torno da concepção e gestão da política.

<sup>11</sup> O processo de construção e consolidação da Política de Assistência Social no Brasil foi fortemente marcado por características históricas de descontinuidade, clientelismo no âmbito das ações e dos serviços, fragmentação institucional, ausência de mecanismos de participação e controle popular, turvamento entre o público e o privado na esfera da gestão governamental e da atuação de entidades assistenciais que recebem recurso público, ausência de precisão e transparência nos critérios das fontes de financiamento e o destino dos recursos, inexistência de um fundo específico para a área, além daquelas

da processualidade histórica dessa política de forma endógena. Ainda que gastemos linhas num esforço de adentrarmos nas especificidades vivenciadas pela assistência social brasileira, o esteio de toda a discussão está assentado no movimento geral da contradição capitalista, com as especificidades de seu momento atual.

Inicialmente, na CF, foi pensada a partir de um modelo de seguridade social previdenciário-assistencial que a situava, ao lado das políticas ligadas diretamente ao trabalho e, por essa razão, pressupunha uma lógica de quase “pleno emprego”<sup>12</sup>, sendo a assistência destinada prioritariamente aos incapazes para o trabalho. Assim, tratava-se de um modelo fundado na *lógica do seguro*, em relação aos benefícios de substituição de renda, tais como aposentadorias e pensões; *universal*, no que tange à saúde; e *seletivo* em relação à assistência social, pois atenderia os inaptos para o trabalho (BOSCHETTI, 2006).

No entanto, em um contexto de crise econômica e política em nível mundial, e com o aumento do desemprego estrutural, a Assistência Social passa a ser compreendida em termos de garantias de seguranças, com a pretensa tarefa de garantir a proteção social também daqueles capazes para o trabalho. Esse ponto é central para entendermos a função que a Assistência Social foi assumindo nos momentos posteriores, quando uma nova concepção foi sendo forjada a partir da PNAS 2004.

## 2.1 O então chamado “choque de gestão”: avanços e armadilhas

---

características mais arraigadas no seio da sociedade como a filantropia, “primeiro-damismo”, caridade e benemerência. Sobre caminhos e descaminhos, e seus desafios, podemos exemplificar o momento posterior à CF 88 e a criação em 1995 do programa “Comunidade Solidária”, como mote central da pasta da Assistência Social no período do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Para análises detalhadas do processo histórico da assistência social, ver Boschetti (2006); Couto (2006); (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2009); Behring (2011).

<sup>12</sup> Ao utilizarmos a expressão “pleno emprego”, estamos fazendo menção a um dos pilares do chamado Estado de Bem-Estar Social vivenciado por alguns países capitalistas centrais no pós-II Guerra Mundial. Temos clareza de que a expressão não pode ser tomada dentro de uma perspectiva literal, pois, numa sociedade capitalista, em qualquer de seus momentos históricos, sempre há parcelas da população que não estão ou não estarão empregadas. O que se tinha naquele tempo e naquele contexto histórico era um alto nível de assalariamento, dada a natureza do “modelo” de produção e reprodução da vida social. Marques (2015, p. 15) afirma que “[...] as bases materiais para o desenvolvimento do Welfare State foram propiciadas pelo rápido crescimento das economias dos países avançados e pela expansão do assalariamento em todas as esferas da atividade humana”. Além disso, no âmbito político, afirma a autora ter sido determinante ao processo de decisão pertinente o papel desempenhado pela então União Soviética para a derrota da Alemanha nazista na II Guerra Mundial, “[...] a emergência de diversos Estados socialistas na Europa oriental e a presença de organizações políticas ligadas aos trabalhadores na formação de vários governos europeus ocidentais no início do segundo pós-guerra.” (LEITE, 2015b, p. 25). Somado a todo esse contexto outro elemento central caracterizou e propiciou a existência de experiências diversas Bem-Estar Social naquele contexto social e político, a saber: o acordo então estabelecido entre o capital e o trabalho, com ganhos para ambas as partes.

A nova “engenharia” da Assistência Social, originada nos anos 2000, sobretudo a partir da PNAS de 2004, logrou avançar uma nova paisagem para essa política. Em nossa análise, a concepção que subjaz a PNAS de 2004 resguarda elementos da política de “desenvolvimento humano” e do “combate à pobreza” como cumprimento da agenda dos organismos financeiros multilaterais como o Banco Mundial, o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). A grande ênfase, nesse campo, tem sido a de retirar as discussões e intervenções referentes à pobreza do âmbito das relações sociais de desigualdade estrutural produzida pelo modo de produção capitalista, alocando-a nos indivíduos, já que aquela condição social é tida, nesse modo de pensar, como resultante de “incapacidades” individuais.

A Assistência Social neste momento passou a ser a nova peça no tabuleiro das políticas de proteção social no país, e propunha assumir, por meio de seus programas, projetos e serviços, dar conta de parte considerável das mazelas deixadas pelo rastro dos ajustes das crises. Desse modo, a complexa conjuntura extrapolava a possibilidade das audaciosas pretensões para o campo institucional da Assistência Social no país. Para Mota (2009) essa política constituiu-se, nesses termos, num “fetiche social”, na medida em que foi invocada como solução no “combate à pobreza”, imprimindo a ela, um direcionamento “moral” de enfrentamento da desigualdade.

Tratou-se de uma concepção que procurou deslocar os esforços dos sujeitos para uma esfera mais “humana” e, por assim dizer, individual, do desenvolvimento — portanto, para além das esferas econômica, política e social. Para isso, ela carrega a ideia de expandir, através da promoção de políticas públicas, as possibilidades de escolhas e oportunidades de cada indivíduo. Em larga medida, acreditamos que tal proposta se encaixa na abordagem das “capacidades” formulada pelo economista indiano Amartya Sen<sup>13</sup>.

Destarte, a pobreza, nesse modo de concebê-la, é discutida e definida como a ausência ou fragilidade de capacidades individuais. As políticas sociais, portanto, passam a ser orientadas aos que estão em “desvantagens de capacidades”, àqueles que

---

<sup>13</sup> Tais argumentos são encontrados em análises dos referidos textos do deste autor: SEN (2000); SEN (2000a); SEN (2001).

a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (2004) denomina pessoas “em situação de risco” e em “vulnerabilidade social”.

Para nós, a utilização, no âmbito da execução socioassistencial, de um arcabouço de conceitos tais como “capacidade”, “emancipação”, “protagonismo”, “risco”, “vulnerabilidade” e “desenvolvimento”, demarcou uma concepção do direito socioassistencial no Brasil e, também, de maneira mais abrangente, reforçou uma determinada concepção de sociedade, homem e mulher.

Neste momento, um amplo debate<sup>14</sup> em torno das políticas de seguridade social fervilhava no país. O esforço era compreender a função e o lugar que ocupava a assistência social enquanto política pública. Foi também neste contexto que surgiu uma tese, de que vivíamos um processo de “assistencialização” dos direitos sociais no país.

Para uma política que sempre foi relegada a ações subsidiárias, assumir um papel de “centralidade”, por um lado, foi considerado por muitos como um grande avanço. Ao mesmo tempo em que surgiram críticas ao seu processo de expansão, como a já citada acima. A nossa preocupação é pensar a razão para essa expansão, que só pode ser explicada se levamos em consideração muitos fatores internos e externos à realidade brasileira; à forma como se posicionou o Brasil enquanto país periférico em temas de ajustes; os meandros do processo de organização para a construção dos textos e normativas do SUAS; dentre outros.

Para nós uma importante função ideológica prática foi cumprida nos processos de execução da assistência social, sobretudo no âmbito dos serviços e programas. Ao mesmo tempo em que o direito era garantido, uma a ideia de “gestão da própria vida” era consolidado. O direito estava restrito nesses termos a uma pretensa igualdade de oportunidades.

A assistência social aumentou sua participação no orçamento da seguridade social quando evoluiu de 3,76% (2000) para 9,27% (2010). Em 2010, do montante de R\$ 39,1 bilhões liquidados na função 8 (assistência social) do orçamento, 39% estiveram sob a responsabilidade da Unidade Orçamentária (UO) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sendo que 92% dos recursos foram

---

<sup>14</sup> Esse debate foi travado muitos estudiosos e gestores da área, que se debruçaram para compreender os movimentos no interior dessa política. Muitos artigos em importantes revistas científicas da área do serviço social foram publicados com este intuito. Um destaque importante do debate foi a ocasião da realização do I Seminário Nacional do/a assistente social no SUAS, realizado em 2009 pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). Outros esforços foram empreendidos pelos profissionais da psicologia e do serviço social, com a produção e publicação de orientações para o exercício profissional neste campo.

destinados ao Programa Bolsa Família (PBF). Já na UO Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), que ficou responsável por 61% dos recursos da assistência social, 96% do orçamento foram liquidados no programa Proteção Social Básica, que é responsável pelo pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) (SALVADOR, 2012).

Ao analisar a execução orçamentária dos programas sob responsabilidade do MDS, constata-se de imediato que grande parcela do orçamento é destinada ao pagamento de benefícios monetários a diferentes segmentos da população em situação de pobreza – PBF, BPC e RMV. Hoje sabemos que este recurso já é alvo e objeto de desejo do grande capital e a atual proposta de reforma da previdência o ameaça diretamente.

Podemos considerar, portanto, os manuais e guias de orientações da PNAS e do SUAS como avanços ao campo da Assistência Social? No percurso para os seus processos de operacionalização, os conceitos transformados em processos de trabalho no âmbito dos espaços socioocupacionais não foram reificados? A centralização dos serviços, programas e projetos no âmbito do fortalecimento à convivência familiar e comunitária, não configuraram uma queda ao “familismo” e “individualismo”, incorrendo numa subjetivação das expressões da questão social? Pode ser que tenhamos que admitir em algum momento que construímos um verdadeiro “cavalo de tróia”, quando consolidamos uma concepção de assistência social que reforça o individualismo, o “familismo”, a responsabilização dos indivíduos pelas mazelas que vivenciam, a culpabilização por não serem “protagonistas”, por não alçarem a tão aclamada “emancipação” e o “desenvolvimento de capacidades”.

Acreditamos que muitas dos princípios e diretrizes da PNAS, tão centrais para a construção de uma política social aliada a um projeto societário em defesa da classe trabalhadora, ficaram subsumidas ante aos já citados conceitos e suas reificações mais deletérias. Eles pareciam mais sedutores e apontavam para a criação de respostas mais fáceis ou práticas no âmbito do cotidiano e espaços abrangência e execução da Assistência Social.

Os “manuais” foram instrumentos que nos possibilitaram pensar, questionar e construir, ou nos fizeram imóveis e fomos “seduzidos” pelo canto da sereia? Na esteira de todas essas indagações e das conclusões que apontamos acima, a assistência social entraria numa nova fase. No caminho de um novo “choque” que

denominaremos de “choque legislativo”, em ocasião dos últimos avanços do capital sobre os direitos dos trabalhadores em um período de crise econômica e política no país. Obviamente essa análise que a princípio parecer dura ao campo de uma política com uma capilaridade tão subsidiária no âmbito do orçamento das demais políticas, só estamos nos esforçando para voltar ao caminho encontrar os elos perdidos que certamente não são endógenos à ela, mas correspondem ao movimento maior do conjunto das forças sociais e econômicas operantes. No entanto, toca a nós este estudo mais particularizado. Só o realizamos por termos um verdadeiro comprometimento enquanto parte da classe trabalhadora, com os processos de sobrevivência da luta dessa classe e em especial aos seus segmentos mais pauperizados.

## **2.2 Das medidas “temerárias” às mais desumanas e “facínoras”: aonde chegamos e para onde vamos?**

A Assistência Social não é campo de interesse do mercado, ainda que parte de seu orçamento, sobretudo àquele destinado ao BPC seja o grande e atual objeto de desejo desse deus. Talvez, muito mais, ou ao mesmo tempo, em que se pretende solapar em termos concretos um montante maior de mais-valor, esteja em curso a destruição total do caráter de direito e as garantias mínimas que havíamos alcançado no momento do “choque de gestão”. A ideia de direito social construída no âmbito normativo tem se desmantelado através de atos infraconstitucionais e emendas constitucionais.

Sobre isso é importante ressaltar que algumas das perdas talvez pudessem ter sido mais dificultadas, caso tivéssemos avançado no processo da instituição de normativas legais mais sólidas. Ao mesmo tempo queremos ressaltar a luta travada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) para garantir um orçamento minimamente compatível com os serviços a serem implementados<sup>15</sup>. O BPC<sup>16</sup> ainda

---

<sup>15</sup> O Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2019 – PLOA previa a disponibilidade de R\$ 30,899 bilhões para a área, enquanto que a proposta aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) previa um orçamento de R\$ 61,136 bilhões. Ou seja, **uma redução de 49,46% em relação ao proposto pelo CNAS.**

<sup>16</sup> Duas portarias ministeriais são apresentadas para impor aos beneficiários do BPC, condicionalidades para o recebimento, sob penalização de suspensão e corte do benefício. PORTARIA CONJUNTA Nº 3, DE 21 DE SETEMBRO DE 2018 Dispõe sobre regras e procedimentos de requerimento, concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC. PORTARIA Nº 2.651, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2018 que Dispõe sobre procedimentos relativos ao Benefício de Prestação Continuada - BPC cujos beneficiários não realizaram inscrição no CadÚnico no prazo estabelecido na legislação. Mais assustador ainda é o que propõe a PEC 6 no âmbito do PBC, pois intenta elevar a idade para concessão do BPC ao idoso de 65 para 70 anos e criar, para aqueles entre 60 e 69 anos, um benefício mensal no valor de R\$ 400,00. É mais concretamente a desvinculação do salário mínimo como parâmetro para o recebimento de benefícios sociais. Direito alcançado na CF de 88.

resiste aos sumários cortes orçamentários a determinadas frentes, diferentemente do Programa Bolsa Família que sofreu com os contingenciamentos anunciados desde a EC n. 95 de 2016.

Desde o governo Temer, o financiamento vem sendo contingenciado, e nesta esteira avançamos na precarização do trabalho técnico e dos serviços operacionalizados no âmbito do SUAS. O Cenário nos mostra certa dificuldade dos entes federados por manter ou quiçá expandir a estrutura organizativa e de serviços do SUAS.

*Pari passu*, o SUAS segue se esforçando para manter minimamente uma estrutura e cumprir sua agenda. Qual o cenário hoje? Partimos de uma concepção de assistência social desde a PNAS, absolutamente incompatível às novas necessidades do capital, a ideia de direito social pretensamente construída no âmbito normativo legal, foi desmantelada através dos atuais atos infraconstitucionais e emendas constitucionais, e não sabemos como se dará a continuidade das ações do SUAS. Tudo isso em meio às barreiras impostas pela EC 95, pela Lei 13.467 de 2017, também chamada de reforma trabalhista<sup>17</sup> já em curso, e, por fim pela PEC 6 de 2019, que apresenta a Reforma da Previdência juntamente a um pacote mais avançado de corte de gastos que a equipe econômica concebe como desvinculação orçamentária. Sobre essa última lança, é expressivo o discurso do Secretário Rogério Marinho, Secretário do setor de Previdência e Trabalho “*Vamos abrir mão do sistema solidário de repartição, vamos ingressar num sistema de risco de mercado*”<sup>18</sup>.

Quando analisamos os rumos os caminhos para o cenário atual, através das muitas portarias interministeriais, resoluções do CNAS e decretos governamentais publicizados no sitio eletrônico do antigo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), transformado recentemente para Secretaria Especial de Desenvolvimento Social, podemos constatar pelo menos três grandes redirecionamentos de ordem programática para a Assistência Social desde 2016 até o momento atual. Um processo de expansão da focalização em determinados segmentos populacionais para o acesso ao SUAS com ênfase na primeira infância; novas bases com caráter mais restritivo para

---

<sup>17</sup> Para análise dos impactos dessa contrarreforma ver (STOCCO; CAMPOS; NAKATANI; BORGES, 2019).

<sup>18</sup> Trecho do discurso do Rogério Marinho - Secretário do setor de previdência e trabalho, proferido no seminário "A Nova Economia Liberal", ocorrido dia 15 de março, no Centro Cultural FGV, pela iniciativa da FGV Projetos e o Centro de Economia Mundial da FGV.

acesso ao BPC e aos Bolsa família; e a partir disso um verdadeiro ataque moralizante sobre a pobreza do Brasil.

Importantes resistências, mesmo que limitadas na esfera democrática institucional dos conselhos de políticas, têm se notado ao acompanharmos as movimentações e manifestações do CNAS<sup>19</sup>. Em contraposição a esse afago, recentes atos normativos são lançados para fragilizar e romper tais estruturas democráticas e de controle social conquistadas em 1988.

É impossível negar que uma expressão cabal da emergência de uma nova era para o campo socioassistencial tem sido a implementação desde 2016 do chamado “Programa Criança Feliz”<sup>20</sup>, parte de um componente central e em vias de ser substitutivo à lógica da PNAS. As críticas que tecemos a este programa são incontáveis. Desde a sua forma de apresentação, ao seu processo de construção e implementação no âmbito dos municípios. Isso para não falar que ele abriu grandes portas à chamada cultura do “primeiro-damismo”, um retrocesso inadmissível a essa altura da política de assistência. Acelerou também uma tendência que já observávamos há tempos, considerando a precarização dos processos formativos no âmbito da educação superior. O programa é implementado por profissionais de nível médio, sem domínio técnico para a compreensão do contexto de realidade social que se insere as famílias e crianças atendidas.

Então, o que de novo e assustador temos nos tempos atuais? Um avanço da barbárie capitalista produzida em tempos de crises e contrarreformas que não faz questão de ser velado. O acordo entre os desiguais proposto pela política de conciliação de classes implementadas durante o governo petista, já se coloca como desinteressante aos novos governos. Tal acordo virou motivo de chacota em vários discursos da equipe econômica do atual governo, que disparou ataques gratuitos contra os direitos sociais alcançados, questionando as suas reais necessidades. Podemos dizer que o projeto societário com força política e econômica hoje que se desponta resguarda bases numa

---

<sup>19</sup> Em 2016, o CNAS através da RESOLUÇÃO Nº 13, DE 19 DE AGOSTO DE 2016 que institui o Grupo de Trabalho para discussão da Proposta de Emenda Constitucional 241 de 2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal e também aprovou a RESOLUÇÃO Nº 22, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2016 onde, posicionou-se contrário à Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 287, de 2016 (então reforma da previdência proposta ainda em 2016).

<sup>20</sup> Importante análise encontra-se em Sposati (2017). RESOLUÇÃO Nº 4, DE 21 DE OUTUBRO DE 2016. Pactua as ações do Programa Criança Feliz no Sistema Único de Assistência Social -SUAS, a ser instituído nos termos do §1º do art. 24 da Lei nº 8.742, de 7 de Dezembro de 1993.

ortodoxia neoliberal<sup>21</sup> bastante assustadoras e sufocantes para a classe trabalhadora em todas as dimensões e organizações da vida. Segue fala do presidente da Fundação Getúlio Vargas, Carlos Ivan Simonsen Leal, na companhia de parte da equipe econômica do atual governo. *“Você não sai de trinta anos de social democracia em um ciclo de commodities que jogamos a poeira”. Você não sai de uma cultura de direitos adquiridos onde você jamais disse contra quem os direitos eram adquiridos contra quem, contra todos nós. Jamais foi dito no Brasil contra quem os direitos eram adquiridos, e foram contra todos nós “os capitalistas”.*

### **3 Considerações Finais**

Acredita-se que o chamado “choque de gestão” experienciado pela assistência social no Brasil, sobretudo nos anos 2000, que teve suas ações sobredeterminadas pelas agências internacionais, encobrem as determinações ideológicas<sup>22</sup> e políticas a favor da reprodução de propostas integracionistas, de conciliação de classes, visando certa “reforma” social aliançada ao neoliberalismo. Mas, mais do que isso, essa direção política e ideológica de condução da PNAS que datou os governos petistas construiu elementos de base importantes para os atuais redirecionamentos da política de assistência social na atualidade pós-golpe parlamentar. Neste novo contexto de acirramento da barbárie, a chamada “conciliação de classes” é um horizonte cada vez mais longínquo.

É premente o entendimento de que na atuação com as políticas públicas e sociais, necessária é a crítica e deciframento dos determinantes econômicos, que singularizam a contraditoriedade entre a condição de direito conquistado pelos trabalhadores e de sua refuncionalização como processo de coesão à ordem e aquietação da pugna que submerge as lutas sociais. Portanto, como devir ser, o horizonte está localizado para uma assistência social que socializa e não individualiza os sujeitos. Esse

---

<sup>21</sup> Trecho do discurso do presidente da FGV, proferido no seminário "A Nova Economia Liberal", ocorrido dia 15 de março, no Centro Cultural FGV, pela iniciativa da FGV Projetos e o Centro de Economia Mundial da FGV. Disponível em: <https://fgvprojetos.fgv.br/eventos/nova-economia-liberal>.

<sup>22</sup> Em qualquer período histórico existem ideologias conflitantes e estas ideologias possuem uma implicação consciente e prática necessárias para a organização das principais classes da sociedade em confronto. As formas ideológicas orientadas para a prática são a possibilidade para que os homens se tornem conscientes desse confronto e lutem (MÉSZÁROS, 2004).

é o lugar que deve ocupar a assistência social nos processos do desenvolvimento do ser humano, que passa pela formação de uma nova consciência social.

A contrarreforma da educação; a EC 95 que institui um Novo Regime Fiscal (NRF) com brutal corte de direitos sociais; a plena expansão do programa “criança feliz”; a contrarreforma trabalhista em curso desde 2017; e a contrarreforma da previdência que se avizinha através da PEC 6 de 2019, retratam as transformações mais atuais que resvalam no campo sociassistencial. Os impactos dos retrocessos políticos e econômicos se interpõe ao chamado “avanço” ocorrido com o “choque de gestão”, a partir do arcabouço conceitual criado como sustentáculo das “práticas” socioassistenciais. Um verdadeiro ataque normativo-jurídico despontou de forma acelerada para fazer ruir qualquer pretensa intencionalidade de dar ao capital uma “face mais humana” no Brasil atual, intermediada pela PNAS.

A política de assistência social, em que pese os avanços de gestão, não logrou construir um espaço de organização popular e de consciência política e, portanto, foi facilmente “desmontada” em sua concepção e ações no trânsito dos governos petistas ao governo Temer, e segue a um movimento de “desmonte”, que conforma de modo bastante coerente aos interesses e necessidades dessa nova fase do capitalismo em crise. Nos parece que se edifica um novo “choque” na assistência social. Agora poderíamos chamar de “choque legislativo”, e nos importa avançar no entendimento dos impactos do novo fenômeno para o campo da assistência social, que é o próprio campo das relações sociais nas quais estamos inseridas neste momento histórico.

O cenário nos mostra a dificuldade dos entes federados por manter a estrutura organizativa dos serviços, programas e projetos do SUAS, e mais grave que tudo isso, impera o constructo ideológico erigido desde os anos 2000 com mudanças, todavia mais nefastas. É chegada a hora de olhar com cuidado e atenção para essa trajetória, vez que ao fazer política pública precisa-se atentar para as intencionalidades, sabedores de que se pode, a partir dela, cumprir a função social de determinada concepção de sociedade e homem e mulher.

*Laçamos mão de uma frase elucidadora do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva para entendermos parte do processo histórico vivido nos últimos anos. “Eu não estou acima da Justiça. Se eu não acreditasse na Justiça, eu não tinha feito um*

*partido político. Eu tinha proposto uma revolução nesse país”*<sup>23</sup>. Para nós a realidade posta é a de que o projeto de conciliação de classes – não cabe mais – e a tentativa dessa conciliação produziu um grande dano político irreparável para a classe trabalhadora até este momento. Somente o movimento da historicidade chacoalhado e construído pelo povo organizado socialmente, pode nos trazer alento. Por isso, nos termos dos documentos enviados pelo Banco Mundial para o Brasil -, “Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil” (2017) e “Por um ajuste justo com crescimento compartilhado: uma agenda de reformas para o Brasil” (2018), - revela a necessidade imperiosa do capital e sua agenda. Estamos longe de termos avançado na organização da luta coletiva, e a prova cabal é o avassalador avanço conservador, a matança generalizada dos povos. Somam-se a isso os limites da “esquerda” no campo institucional.

Se podemos afirmar diante de tempos tão difíceis que vivemos algo de esperançoso, é o fato de entendermos que as condições objetivas de respostas do capital à sua própria crise podem permitir aos trabalhadores um processo de aprofundamento de consciência de classe, já que estamos pagando a conta desde muito.

## Referências

BEHRING, E. R. **Balanco Crítico do SUAS e o Trabalho do/a Assistente Social.**

In: Conselho Federal de Serviço Social. Seminário Nacional O trabalho do/a Assistente Social no SUAS. Brasília: CFESS, 2011. p. 84-95.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência no Brasil.** Brasília: Letras Livres, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS).** Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). Brasília, 2004.

CARCANHOLO, A Reinaldo. A atual crise do capitalismo. **Crítica Marxista**, n.29, p.49-55, 2009. Disponível em:

[https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos\\_biblioteca/dossie55A%20atual%20crise%20do%20capitalismo.pdf](https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/dossie55A%20atual%20crise%20do%20capitalismo.pdf)

CARCANHOLO, Reinaldo A.; SABADINI, Mauricio de S. Capital fictício e lucros fictícios. In: GOMES, Helder (ed.). **Especulação e lucros fictícios: formas**

<sup>23</sup> Discurso proferido em 12 de julho de 2017, após a primeira condenação do ex-presidente. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/ao-vivo/lula-coletiva>.

parasitárias da acumulação contemporânea. São Paulo: Outras Expressões, p.125-159, 2015.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. **Dependencia superexplotación del trabajo y crisis: uma interpretação desde Marx**. Madrid: Maia edições, 2017.

COUTO, B.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A política nacional de assistência social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. *In: \_\_\_\_\_* (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** SP: Cortez, 2008.

DUMÉNIL, Gérard e LÉVY, Dominique. Imperialismo na era neoliberal. **Crítica Marxista**, n. 18, p.11-36, 2004.

Entrevista coletiva Lula: Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/ao-vivo/lula-coletiva>.

IPEA. **Desafios ao desenvolvimento brasileiro: uma abordagem social-desenvolvimentista**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.resbr.net.br/wp-content/uploads/historico/desenvolvimentismo.pdf>. Acesso em: 15 maio 2019.

MARQUES, R. M. FERREIRA, Mariana Robeiro Jansen. **O Brasil sob a nova ordem: a economia brasileira contemporânea**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MAURIEL, Ana Paula. Fundamentos do combate à pobreza na contemporaneidade: Amartya Sen e a perspectiva do desenvolvimento humano. *In: SERAINE, A. B. dos S.; JUNIOR, R. B. dos S.; MIYAMOTO, S. Estado, desenvolvimento e políticas públicas*. Ijuí: Unijuí; Teresina: Ed. Universitária da UFPI, 2008a. p. 87-128.

MÉSZÁROS, István. **Poder da ideologia**. São Paulo: Boitempo, 2004.

MOTA, Ana Elizabete. A centralidade da assistência social na seguridade social brasileira nos anos 2000. *In: MOTA, Ana Elizabete. O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PIQUERAS, Andrés; DIERCKXSENS, Wim (orgs.). **O Capital frente ao seu declínio**. São Paulo: Expressao Popular, 2018.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SEN, Amartya. A perspectiva da liberdade. *In: \_\_\_\_\_*. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. Capítulo 1, p. 27-50.

\_\_\_\_\_. Igualdade de quê?. *In: \_\_\_\_\_*. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001. Capítulo 1, p. 43-68.

\_\_\_\_\_. Pobreza como privação de capacidades. *In*: \_\_\_\_\_. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000a. Capítulo 4, p. 109-134.

SILVA, Jeane Andréia Ferraz. **Fundo Público e Serviço Social**: conexão entre a lógica orçamentária e o exercício das competências e atribuições do Assistente Social no SUAS. 2014. Tese (Doutorado)-Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Rio de Janeiro, 2014.

SPOSATI, Aldaísa. Transitoriedade da felicidade da criança brasileira. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 130, p. 526-546, set./dez. 2017.

STOCCO, Aline Faé; CAMPOS, Naara de Lima; NAKATANI, Paulo; BORGES, Rodrigo Emmanuel Borges. Gestão estatal da força de trabalho no Brasil: Economia política de uma reforma. *In*: ANUARIOS de estudios políticos latino-americanos. Universidad Nacional de Colombia: Clacso, 2019. p. 81-104.