

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

NELIANE BIBO ALVES SOUZA

**A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO
BRASIL: UMA AFIRMAÇÃO POSSÍVEL?**

FRANCA

2024

NELIANE BIBO ALVES SOUZA

**A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO
BRASIL: UMA AFIRMAÇÃO POSSÍVEL?**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” como requisito para a titulação de Mestre em Serviço Social. Área de concentração: Serviço Social – Trabalho e Sociedade. Linha de Pesquisa: Serviço Social, Formação e Trabalho Profissional

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Josiani Julião Alves de Oliveira

FRANCA

2024

S729a Souza, Neliane Bibo Alves Souza
A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA DE
PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: UMA
AFIRMAÇÃO POSSÍVEL? / Neliane Bibo Alves Souza
Souza. -- Franca, 2024
116 f. : tabs.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista
(UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais,
Franca
Orientadora: Josiani Julião Alves de Oliveira

1. Classe trabalhadora. 2. Proteção Social. 3.

Assistência Social. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Dados
fornecidos pelo autor(a).

NELIANE BIBO ALVES SOUZA

**A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO
BRASIL: UMA AFIRMAÇÃO POSSÍVEL?**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista
“Júlio de Mesquita Filho” para a obtenção do Título de Mestre em Serviço Social.
Área de concentração: Serviço Social – Trabalho e Sociedade. Linha de
Pesquisa: Serviço Social, Formação e Trabalho Profissional.**

BANCA EXAMINADORA

Presidenta: _____

Prof^a. Dra. Josiani Julião Alves de Oliveira

Examinadora: _____

Prof^a. Dra. Adriana Giaqueto Jacinto

Examinadora: _____

Prof^a. Dra. Carla Agda Gonçalves

Franca, ____ de _____ de 2024

**Para Antônio, meu filho amado,
com quem aprendo a ser mais humana!**

AGRADECIMENTOS

A Deus;

A meu filho;

À minha família;

Ao meu companheiro;

À minha orientadora;

À minha banca de qualificação e defesa;

Aos amigos que fiz na academia;

Aos amigos da jornada da vida;

Aos companheiros de trabalho;

Aos companheiros de profissão;

Ao Programa de Pós-Graduação;

Aos professores das disciplinas cursadas;

Aos que pesquisaram antes de mim e colocaram suas pesquisas disponíveis para o acesso e aprendizagem;

Ao amadurecimento que o tempo possibilita...

À grandeza do verbo que me guia: RESISTIR!

O meu olhar é nítido como um girassol.
Tenho o costume de andar pelas estradas
Olhando para a direita e para a esquerda,
E de vez em quando olhando para trás...
E o que vejo a cada momento
É aquilo que nunca antes eu tinha visto,
E eu sei dar por isso muito bem...

(Fernando Pessoa – Alberto Caeiro)

SOUZA, Neliane Bibi Alves. **A assistência social como política de proteção social no Brasil: uma afirmação possível? 2024. 116 f.** Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca. 2024

RESUMO

A pesquisa em tela teve como pergunta norteadora: frente as desigualdades que são inerentes e resultantes do modelo econômico, político e social capitalista, como a Política Nacional de Assistência Social pode promover proteção social? Isto posto, a pesquisadora buscou o aprofundamento tendo como objetivo geral: analisar como a Política Nacional de Assistência Social minimiza a vulnerabilidade social dos/as cidadãos/ãs, a partir dos serviços, programas, projetos e benefícios, prestados como forma de proteção social, frente as desigualdades que são inerentes e resultantes do modo de produção capitalista. Para tanto, o trabalho buscou encontrar as múltiplas determinações que se inserem neste objetivo alicerçado sob o materialismo histórico dialético enquanto método, e tendo como metodologia o desenvolvimento que se alicerçou em um referencial teórico e documental com um resultado quantiquantitativo. O arcabouço teórico examinado teve como referência autores que embasam as categorias trabalho, políticas sociais e política de assistência social; enquanto o arcabouço documental teve como embasamento as principais regulamentações da política de assistência social desde a constituição, pelos artigos 203 e 204 da Carta Constituinte, A Lei Orgânica de Assistência Social, a Política Nacional de Assistência Social de 2004, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, as Normas Operacionais Básicas do SUAS (2005, 2006 e 2012); soma-se ainda os dados do Relatório de Programas e Ações do Ministério do Desenvolvimento Social e o Censo SUAS, com análises quantitativas e qualitativas. As sucessivas aproximações feitas em relação ao objeto de pesquisa denotam que é inegável que ter uma política social de direito e não de favor, por meio do atendimento pelos serviços, programas, projetos e benefícios de transferência de renda, ainda que com critérios de seletividade (em se tratando da transferência de renda), garante o que é possível chamar de mínimos sociais. A proteção social ofertada pela Política de Assistência Social é, no contexto vigente, um importante avanço para os direitos sociais. Contudo, considerando que a Assistência Social, um direito (atualmente) adquirido, por um lado é responsável por uma forma de “proteção social” para quem dela necessitar, por outro lado, traz na essência de sua materialização o “atestado da desigualdade social” ao passo que, é ao mesmo tempo, garantia de um direito aos mínimos sociais e expressão concreta de que há no país uma população “desprotegida”, seja pelas condições ínfimas advindas do trabalho formal, seja pela falta de garantias trabalhistas do trabalho informal, ou ainda pelo desemprego que assola milhares de homens e mulheres que compõem as categorias do exército industrial de reserva da classe trabalhadora.

Palavras-chave: Classe trabalhadora, Proteção Social, Assistência Social

SOUZA, Neliane Bibo Alves. **Social assistance as a social protection policy in Brazil: a possible statement?** 2024. 116 f. Dissertation (Master's in Social Service) – Faculty of Human and Social Sciences, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca. 2024

ABSTRACT

The research in question had as its guiding question: Given the inequalities that are inherent and resulting from the capitalist economic, political and social model, how can the National Social Assistance Policy promote social protection? That said, the researcher sought to delve deeper with the general objective: Analyzing how the National Social Assistance Policy minimizes the social vulnerability of citizens, based on the actions and services provided as a form of social protection, in the face of inequalities that are inherent and resulting from the capitalist mode of production. To this end, the work sought to find the multiple determinations that fit into this objective based on dialectical historical materialism as a method, and using as a methodology the development that was based on a theoretical and documentary framework with a quantitative and qualitative result. The theoretical framework examined was based on authors who base the categories of work, social policies and social assistance policy; while the documentary framework was based on the main regulations of social assistance policy since the constitution, by articles 203 and 204 of the Constituent Charter, The Organic Social Assistance Law, the National Social Assistance Policy of 2004, The National Typification of Social Assistance Services the Basic operational standards of SUAS (2005, 2006 and 2012); data from the Programs and Actions Report of the Ministry of Social Development and the SUAS Census are also added, with quantitative and qualitative analyses. The successive approaches made in relation to the research object show that it is undeniable that having a social policy of right and not of favor, through services, programs, projects and income transfer benefits, even with selectivity criteria (when it comes to income transfer), guarantees what can be called social minimums; The social protection offered by the Social Assistance Policy is, in the current context, an important advance for social rights. However, considering that Social Assistance, a (currently) acquired right, on the one hand is responsible for a form of “social protection” for those who need it, on the other hand, it brings in the essence of its materialization the “attestation of social inequality” while it is at the same time a guarantee of a right to social minimums and a concrete expression that there is an “unprotected” population in the country, whether due to the poor conditions arising from formal work, or the lack of labor guarantees in informal work, or even the unemployment that plagues thousands of men and women who make up the categories of the industrial reserve army of the working class.

Keywords: Working class, Social Protection, Social Assistance

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Estágios do *Welfare State*.

Quadro 2: Distribuição percentual da população por classes de rendimento.

Quadro 3: Rendimento médio real de todos os trabalhadores e pessoas ocupadas segundo sexo, cor ou raça.

Quadro 4: Rendimento médio de todos os trabalhadores das pessoas de 14 anos ou mais de idade.

Quadro 5: Proporção de pessoas em ocupações informais.

Quadro 6: Proporção de pessoas em ocupações informais – cor ou raça.

Quadro 7: Salário-mínimo nominal e necessário.

Quadro 8: População brasileira e divisões do mercado de trabalho.

Quadro 9: Linha do tempo: Normativas da Assistência Social.

Quadro 10: Matriz padronizada dos serviços socioassistenciais.

Quadro 11: Quadro de síntese da proteção social básica e especial.

Quadro 12: Relatório de Programas e Ações – Estimativa Populacional.

Quadro 13: Relatório de Programas e Ações (MDS) – Cadastro Único da Assistência Social.

Quadro 14: Relatório de Programas e Ações (MDS) – Bolsa Família.

Quadro 15: Relatório de Programas e Ações (MDS) – BPC.

Quadro 16: Serviços socioassistenciais analisados pelo Censo SUAS.

Quadro 17: Famílias referenciadas de acordo com o porte do município.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Caracterização do Órgão Gestor no Brasil.

Gráfico 2: Ano de criação da Lei de Regulamentação do SUAS nos municípios do Brasil.

Gráfico 3: Quantidade de CRAS por região no Brasil.

Gráfico 4: Quantidade de CRAS por porte populacional no Brasil.

Gráfico 5: Horário de funcionamento dos CRAS no Brasil.

Gráfico 6: Coordenação.

Gráfico 7: Trabalhadores do SUAS.

Gráfico 8: Profissões do SUAS no Brasil.

Gráfico 9: Vínculo de trabalho no CRAS Brasil – Análise Geral.

Gráfico 10: Vínculo de trabalho no CRAS Brasil – Detalhes.

Gráfico 11: Vínculo de trabalho dos Assistentes Sociais no CRAS Brasil – Análise Geral.

Gráfico 12: Vínculo de trabalho Assistentes Sociais – CRAS Brasil – Detalhes.

Gráfico 13: Vínculo de trabalho Psicólogos – CRAS Brasil.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
 CAPÍTULO 1 – TRABALHO NO CAPITALISMO, QUESTÃO SOCIAL E POLÍTICAS SOCIAIS.....	18
1.1 O trabalho como categoria fundante do Ser Social: breve percurso histórico com ênfase no capitalismo	20
1.1.1 O Ser Social.....	20
1.1.2 Síntese acerca do trabalho na história.....	24
1.2 Questão Social e Políticas Sociais: uma síntese da trajetória histórica nos países de capitalismo central.....	33
1.2.1 Efeitos do Capital na Classe trabalhadora	33
1.2.2 Lutas de classe e expressões da questão social.....	37
1.2.3 Estado Capitalista e direitos: civis, políticos e sociais.....	39
1.2.4 Neoliberalismo e caminho das Políticas Sociais	45
 CAPÍTULO 2 – BRASIL: UM PAÍS CONSOLIDADO ENTRE AS EXTREMIDADES DA POBREZA E A ACUMULAÇÃO.....	50
2.1 Desigualdades no Brasil: Colônia, Império e República.....	51
2.2 Desigualdades no Brasil do Século XXI.....	58
 CAPÍTULO 3 – ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL.....	67
3.1 A Consolidação da Política de Assistência Social como garantia de direito e proteção social no contexto da sociedade capitalista brasileira.....	69
3.2 Análise da perspectiva de proteção social na Política de Assistência com base no arcabouço legal da Constituição de 1988 ao SUAS/2012.....	77
3.3 Uma apreciação da capacidade protetiva da Política de Assistência Social com base nos dados oficiais do Censo SUAS de 2023 e do Relatório de Benefícios Socioassistenciais no Brasil em 2024.....	89
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
 REFERÊNCIAS	112

INTRODUÇÃO

[...] enquanto o pesquisador e o militante que habitam em mim nunca estão completamente separados. Enquanto cada um detém sua própria forma de rigor e paixão, meu objetivo é sempre o de atingir a unidade inteira...” (Lifton 1987:14 *in* Silva, 2004, p. 23)

O conteúdo da citação de Lifton (1987) expressa sobremaneira como este trabalho está imbuído de reflexões, análises e emoções de uma pesquisadora e trabalhadora da Política Pública de Assistência Social que há 19 anos vivencia a experiência de classe trabalhadora e cuja infância e adolescência foram atravessadas pelas características de público dos serviços socioassistenciais.

A concretização de uma pesquisa certamente perpassa pelas experiências tácitas e explícitas daquele que a realiza, neste caso, quanto à trajetória profissional da pesquisadora, são 19 anos como trabalhadora da Política de Assistência Social. A princípio como estagiária, em seguida como assistente social, militante, membro e presidente de conselhos CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, CMI – Conselho Municipal do Idoso e CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social, posteriormente secretária de assistência e, até o momento, trabalhadora do SUAS contribuindo com gestores e técnicos de referência de Assistência Social.

Sendo assim, considerando os espaços nos quais estiveram a pesquisadora, esta proposta de elaboração textual afirma o compromisso em escrever com rigor acadêmico, mas não escrever somente para acadêmicos, considerando que a finalidade desta pesquisa não é permanecer dentro dos muros institucionais e sim fortalecer a classe trabalhadora, particularmente os trabalhadores do SUAS (assistentes sociais ou não) para que seja possível uma análise crítica sobre a capacidade protetiva da Política de Assistência Social.

Os esforços desta pesquisa concentraram-se em construir um aprofundamento com a releitura e apontamentos de dados atuais sobre um objeto de estudo que já é conhecido: A Política Pública de Assistência Social e sua Capacidade Protetiva – entretanto, embora conhecido, não se esgota, visto que a realidade está em permanente transformação, como se pode observar em conformidade com os autores Lessa e Tonet (2009, p. 51): “[...] uma realidade e uma consciência, ambas em

movimento, não podem jamais resultar em um conhecimento fixo, imutável”. Assim, ao revisitar os conteúdos bibliográficos e documentais, observa-se que não existem obviedades, e acrescenta-se ainda que, tendo em vista o arcabouço teórico e conceitual já existente, pode ser um acréscimo para os novos pesquisadores bem como para os profissionais do SUAS, que desejam buscar profundidade no conhecimento contando com a perspectiva a que aqui se tratou e buscando no referencial bibliográfico e documental uma maior amplitude para o debate, e, de alguma forma, levar este conhecimento para a classe trabalhadora usuária dos serviços socioassistenciais.

Isto posto, a pesquisa em tela cuja pergunta norteadora é: Frente as desigualdades que são inerentes e resultantes do modelo econômico, político e social capitalista, como a Política Nacional de Assistência Social pode promover proteção social? Então, à vista disso, concebeu-se como objetivo geral: Analisar como a Política Nacional de Assistência Social minimiza a vulnerabilidade social dos/as cidadãos/ãs, a partir das ações e serviços prestados como forma de proteção social, frente as desigualdades que são inerentes e resultantes do modo de produção capitalista. Para isso, buscou-se ao longo da redação responder aos objetivos específicos: **1** – Analisar a vulnerabilidade socioeconômica da parcela da classe trabalhadora do Brasil que compõe o exército industrial de reserva; **2** – Compreender qual a proposta de proteção social dada pela Política de Assistência Social a partir da constituição de 1988; **3** – Verificar qual a materialidade diante da capacidade de proteção social dada pela Assistência Social por meios dos seus serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais ofertados no Brasil.

Escolheu-se como método de pesquisa o materialismo histórico-dialético. Assim fica evidente que esta pesquisa tem um posicionamento radicalmente crítico com análises do que se expressa de forma concreta na sociedade vigente.

A ortodoxia em matéria de marxismo refere-se, pelo contrário, e exclusivamente, ao método” (1989:15). Esta tem a potencialidade de evitar abordagens unilaterais, monocausais, idealistas, funcionalistas, e a históricas. (Behring e Boschetti, 2009 p. 26)

Para isso construiu-se o caminho metodológico a partir do método em Marx encontrada na redação dos autores escolhidos como base teórica, o que pode ser identificado nas palavras das autoras Behring e Boschetti (2009 p. 39): “O método, na

perspectiva marxiana não se confunde com técnicas ou regras intelectivas [...] é uma relação entre sujeito e objeto que permite o sujeito aproximar-se e apropriar-se das características do objeto”. A pesquisa é um trabalho exaustivo, e não poderia ser diferente até porque não se trata de escrever o que se pensa, mas de buscar as determinações do objeto de estudo. Como se pode observar em Lessa e Tonet (2009, p.50 -51):

[...] já que tanto a realidade quanto a subjetividade estão sempre em evolução, é impossível um conhecimento absoluto da realidade. O conhecimento é uma atividade da consciência que, por meio da construção de ideias, reflete as qualidades do real.

Portanto, sob a orientação da Prof^a. Dra. Josiani Julião Alves de Oliveira, do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), Campus de Franca, a pesquisa apresenta reflexões como resultado de uma análise bibliográfica e documental. O processo de maturação e construção do conhecimento da pesquisadora iniciou-se com o planejamento e escolha das disciplinas disponibilizadas pela Pós-Graduação e teve destaque, especialmente, com a colaboração da banca de qualificação com a Prof^a. Dra. Adriana Giaqueto Jacinto e Prof^a. Dra. Carla Agda Gonçalves, que possibilitaram à discente uma análise que posteriormente levou a pesquisa para uma nova direção, sem, contudo, sair do escopo do tema: a Política Pública de Assistência Social.

Quanto às orientações recebidas por meio das docentes na ocasião da banca de qualificação, ocasião que se tratou de um momento ímpar para a possibilidade de abstração e reconhecimento das lacunas existentes na pesquisa, foi possível acentuar as considerações dadas pela professora Prof^a. Dra. Carla Agda Gonçalves que chamou atenção sobre a importância do encadeamento das ideias, o cuidado com a escrita, especialmente sobre a reflexão de como se pretende materializar os objetivos na concretização da pesquisa; quanto à Prof^a. Dra. Adriana Giaqueto Jacinto em seus principais apontamentos chamam atenção para a importância em refletir que, ainda que a discente estivesse estudando sobre Políticas Sociais estando ela no eixo Trabalho Profissional, certamente isso não desqualifica a pesquisa no sentido de não fazer uma abordagem específica sobre o trabalho do Assistente Social, visto que, se o trabalho é escrito por uma Assistente Social, logo está inerente a reflexão de que a este profissional é dada uma capacidade de fazer as abstrações necessárias, utilizar-

se do rigor acadêmico para obter como resultado uma análise de conjuntura como é esperado de um profissional de Serviço Social no código de ética da profissão, nas diretrizes curriculares e na lei de regulamentação da profissão, por exemplo.

Portanto, a mudança de foco ocorreu mediante a percepção de que, antes de estudar sobre a Educação Permanente no SUAS, era necessário que a pesquisadora observasse do que realmente se trata a capacidade protetiva da política pública em questão, reconhecer o objeto de pesquisa com maior profundidade, ao invés de trazer o foco para particularidades mais funcionais do Sistema Único de Assistência Social. Embora as discussões acerca da Política de Assistência Social já seja abordado por diversos autores, foi necessário que a pesquisadora responsável por este trabalho fizesse também suas abstrações.

Para isso definiu-se por responder aos objetivos específicos da seguinte forma: **1**– Buscou-se um referencial bibliográfico relacionado às disciplinas cursadas, especialmente a oferecida pelo docente Prof. Dr. Ivo Tonet (Emancipação Política e Emancipação Humana), que possibilitou resgatar conteúdos fundamentais acerca do trabalho como fundante do Ser Social, e ainda considerando as determinações encontradas na classe trabalhadora e as desigualdades presentes no modelo econômico e social capitalista. Posteriormente realizou-se uma análise documental de pesquisas nacionais que denotam as características das desigualdades sociais no Brasil nos anos de 2022 e 2023 com vistas a compreender as desproteções da classe trabalhadora, tais análises podem ser percebidas no segundo capítulo cujo título é - Brasil: um país consolidado entre as extremidades da pobreza e a acumulação; **2** – Posteriormente optou-se por realizar uma análise bibliográfica e documental, respectivamente, considerando alguns dos expoentes do Serviço Social que abordam a temática em questão na análise teórica. Já na perspectiva de análise documental, a pesquisadora optou por buscar nos documentos norteadores da Política de Assistência Social iniciando pelos artigos 203 e 204 da Constituição Federal, posteriormente a LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social de 1993, a PNAS – Política Nacional de Assistência Social de 2004, às Nobs/SUAS – Normas Operacionais Básicas do Sistema Único de Assistência Social (2005, 2006 e 2012), também a tipificação dos serviços socioassistenciais, buscando nesses documentos, especificamente, as características que imprimem na Assistência Social o caráter de

Política Pública Protetiva componente do tripé da Seguridade Social no Brasil, entre outras resoluções e cadernos de orientações técnicas que foram citados no texto.

Por fim, para transmitir informações mais complexas de forma visualmente compilada, optou-se pela utilização de figuras e gráficos, realizando uma análise dos dados do Relatório de Programas e Benefícios do Governo Federal atualizado em setembro de 2024, bem como o Censo SUAS do ano de 2023 e, a partir daí, analisou-se os dados obtidos que registram informações sobre a forma como a proteção social da Assistência Social se materializa nos municípios articulada, coordenada e efetivada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) por meio dos equipamentos de proteção social básica e especial de média e alta complexidade.

Neste caso, se, por um lado foi apresentado no texto todos os equipamentos previstos no Censo SUAS que compõem a Política de Assistência Social, por outro lado optou-se por abordar o CRAS – Centro de Referência de Assistência Social, sendo ele o principal equipamento do SUAS que materializa o atendimento aos usuários dos serviços socioassistenciais, bem como pelo fato de que este é um equipamento que tem maior abrangência em todos os municípios do país, o que não se pode dizer o mesmo quanto aos equipamentos de proteção social especial de média e alta complexidade. Desse modo, foi possível perceber aspectos relevantes quanto à organização dos equipamentos no porte e na estrutura e nos recursos humanos que operacionalizam os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Portanto, o primeiro capítulo apresenta uma abordagem acerca da classe trabalhadora e as desigualdades nas quais ela está submetida; enquanto no segundo capítulo essa apreciação terá sua particularidade em relação à condição extrema entre a pobreza e a acumulação no que tange à classe trabalhadora no Brasil e, por fim, o terceiro e último capítulo desta pesquisa cujo título é: “Assistência Social como Política Pública de Proteção Social”, apresenta os dados acerca da capacidade protetiva da política de assistência social no Brasil de forma compilada e crítica.

CAPÍTULO 1:
TRABALHO NO CAPITALISMO, QUESTÃO SOCIAL E POLÍTICAS SOCIAIS

CAPÍTULO 1: TRABALHO NO CAPITALISMO, QUESTÃO SOCIAL E POLÍTICAS SOCIAIS.

É preciso escolher um ponto de partida diante do vasto acervo de produções disponíveis acerca do assunto em tela. Assim, considerando o método de escolha da pesquisadora, já apresentado na introdução, optou-se em dar os primeiros passos dessa discussão à luz da citação de Marx (1851-1852 p. 6) em sua obra intitulada - O 18 de Brumário de Luiz Bonaparte: “Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado”. Há uma potente representatividade nessa citação. Há, também, sob o ponto de vista da pesquisadora, uma capacidade de sintetizar todo o aprofundamento que se dará a *posteriori* visto a análise semântica da oração construída.

A materialidade da vida de cada homem e mulher sob a perspectiva do materialismo histórico-dialético não se resume ao mérito e tampouco à eleição divina, trata-se, aqui, de “uma análise concreta de situações concretas” (Lenin 1980, p. 136 in FERREIRA, 2016. p. 597); assim, reforça-se a importância do pensamento Marxiano como referência e método. Nas palavras do Prof. Dr. Sérgio Lessa durante a palestra proferida em 4 de maio de 2022: “Marx é o primeiro grande pensador que diz, com todas as letras, sem deixar lugar à dúvida: o ser humano é obra do próprio ser humano”.

Este capítulo se desdobrará em 2 elementos de análise: 1º - O trabalho como categoria fundante do Ser Social: breve percurso histórico com ênfase no capitalismo; 2º - Questão Social e Políticas Sociais: uma síntese da trajetória histórica nos países de capitalismo central. Com o intuito de contribuir para o entendimento acerca da necessidade e do nascimento das políticas sociais nos países de capitalismo central observa-se, sobretudo, que compreender a necessidade da “proteção social” na sociedade capitalista vigente, pressupõe, antes, desvelar por que homens e mulheres, classe trabalhadora, estão submersos às situações de desproteção.

1.1 O trabalho como categoria fundante do Ser Social: breve percurso histórico com ênfase no capitalismo.

1.1.1 - O Ser Social:

Na citação da obra de Marx (1851-1852) evidenciada na apresentação deste capítulo, encontramos alguns elementos que se mostram presentes como categoria ontológica, ao afirmar que os homens fazem sua própria história. Trata-se de um ser capaz de criar, por meio do trabalho, coexistir com as transformações por ele criadas e conviver com outros homens. Esse homem, dotado de capacidade teleológica é definido em literatura especializada por: Ser Social. Desse modo, para abordar este conceito, de antemão, é importante recorrer à história, dada à relevância mencionada pela autora Heller (2000, p. 2): “A história é a substância da sociedade”.

Marx (1851-1852, p. 6) manifesta: os “homens fazem sua história”, e Heller (2000, p. 3) reitera a afirmação refletindo sobre como essa história será construída pelos homens. Explica: “[...] o tempo é a irreversibilidade dos acontecimentos. O tempo histórico é a irreversibilidade dos acontecimentos sociais”. Assim, para Heller (2000, p. 2) é válida a reflexão acerca de quem é este homem que faz sua história:

[...] A sociedade não dispõe de nenhuma substância além do homem, pois os homens são os portadores da objetividade social, cabendo-lhes exclusivamente a construção e transmissão de cada estrutura social.

Homens e mulheres (de agora em diante será utilizado apenas o termo homem para fazer referência ao gênero humano) são, conforme a autora: “portadores da objetividade social”, ou seja, da materialização das “relações sociais”. E, se assim podemos entender, de maneira ontológica, algumas características que os definem por ser social. Examinemos um pouco mais.

Para Leakey (1997, p. 51) “Os humanos tornam-se humanos por meio de um aprendizado intenso não apenas as habilidades de sobrevivência, mas também dos hábitos e costumes sociais, parentesco e leis sociais – isto é a cultura”. Conforme Marx, há uma característica que só pode ser encontrada no homem e que o diferencia dos outros seres: essa característica é o trabalho. O autor destaca:

Uma aranha executa operações semelhantes às do tecelão, e uma abelha envergonha muitos arquitetos com a estrutura de sua colmeia. Porém, o que desde o início distingue o pior arquiteto da melhor abelha

é o fato de que o primeiro tem a colmeia em sua mente antes de construí-la com a cera. No final do processo de trabalho, chega-se a um resultado que já estava presente na representação do trabalhador no início do processo, portanto um resultado que já existia idealmente. [...] Os momentos simples do processo de trabalho são, em primeiro lugar, a atividade orientada a um fim, ou o trabalho propriamente dito; em segundo lugar, seu objeto e, em terceiro lugar, seus meios. (Marx, 2013, p. 255-256)

Assim, Marx afirma essa capacidade criativa do homem, ao utilizar como exemplo a abelha ou a aranha, denominados seres orgânicos que, contudo, não são dotados de teleologia, ou seja, de capacidade de antever o processo antes que ele esteja realizado. Para melhor compreensão é possível acessar Lukács (2015, p. 57) quando descreve: “a consciência animal jamais vai além de um melhor serviço à existência biológica e à reprodução, e, por isso, de um ponto de vista ontológico, é um epifenômeno do ser orgânico”. O autor acrescenta que “na natureza inorgânica não existe em geral nenhuma atividade.” Em Lukács (2015, p. 90) encontra-se ainda: “Somente no trabalho, no pôr do fim e de seus meios, com um ato dirigido por ela mesma, com o pôr teleológico, a consciência ultrapassa a simples adaptação do ambiente [...]”.

Voltemos à Marx (1851-1852 p. 6) “*Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado*”. Este homem que se difere na natureza dos seres orgânicos e inorgânicos por sua capacidade teleológica que é transmitida pelo trabalho, é aquele que se constitui enquanto Ser Social, ou seja, o ser que se relaciona, que transforma a natureza e que, ao transformar a natureza, também se transforma e transforma o meio em que vive. Conforme a perspectiva de análise aqui posta, pode-se inferir que: refletir sobre o Ser Social é também refletir sobre a forma de organização que o homem historicamente desenvolve para sua sobrevivência e que essa materialização é dada pelo trabalho. Assim, se a sociedade se modifica em cada momento no tempo conforme as condições que são criadas pelo homem, há que se pensar, ainda que brevemente, quais são algumas das modificações e que a sociedade não está estática, visto que a história é feita pelos homens e essa história não cessa.

O autor Lukács (2015) chamará de “prévia ideação” a capacidade do homem de antever o que deseja antes mesmo de se realizar, de materializar. Nessa perspectiva, é o homem quem cria as condições de sobrevivência - ainda que o homem necessite da natureza, uma vez que ele a utiliza e a transforma – o homem idealiza e cria os instrumentos de trabalho, produz por meio do trabalho e cria condições de sobrevivência, além de criar também outras necessidades. A materialização é precedida pela “prévia ideação”. Assim, como menciona Marx (2013), o homem não pode ser comparado com a abelha ou a aranha. O homem cria para uma determinada finalidade e tem em sua capacidade intelectual. Tudo isso no tempo e na história vai se modificando, tomando novas formas de acordo com as características de cada momento no tempo na história.

Em Lukács encontramos elementos que permitem acessar um pouco mais as características do ser social:

Para expor em termos ontológicos as categorias específicas do ser social, seu desenvolvimento a partir das formas de ser precedentes, sua articulação com estas, sua fundamentação nelas, sua distinção em relação a elas, é preciso começar essa tentativa com a análise do trabalho. É claro que jamais se deve esquecer de qualquer estágio do ser, no seu conjunto e nos seus detalhes, tem caráter de complexo, isto é, que as suas categorias, até mesmo as mais centrais e determinantes, só podem ser compreendidas adequadamente no interior e a partir da constituição global do nível do ser que se trata. (Lukács, 2015, p. 41)

O que se pode perceber é que, para Marx (2013) e posteriormente apresentado por Lukács (2015), o trabalho é fundante do Ser Social.

O Ser Social, que se desenvolve e se diferencia dos animais por sua capacidade intelectual, ao criar condições e aperfeiçoamentos para sobrevivência terá “os resultados da ação do homem sobre a natureza [...] uma produção de bens que ultrapassa as necessidades imediatas de sobrevivência [...]”. Netto e Braz (2009, p. 57).

Para ampliar ainda mais a compreensão sobre o ser social, os autores Netto e Braz (2009, p. 42) sintetizam algumas de suas características. Assim, observa-se que o ser social, em síntese, tem as capacidades de:

- 1 – Realizar atividades teleologicamente orientadas;
- 2 – Objetivar-se material e idealmente;
- 3 – Comunicar-se e expressar-se pela linguagem articulada;

- 4 -Tratar suas atividades e a si mesmo de modo reflexivo e autoconsciente;
- 5 – Escolher entre alternativas concretas;
- 6 – Universalizar-se;
- 7 – Sociabilizar-se.

Até aqui, refletimos sobre o homem (Ser Social) que se difere dos seres orgânico e inorgânico, ou seja, o homem que utiliza da natureza, que a transforma e que tem no trabalho a categoria fundante, não de qualquer maneira, mas por sua capacidade de prévia ideação. Assim, dado o trabalho como categoria fundante do ser social, é imperativo compreender quais determinações estão postas nesta categoria.

Para acessar, ainda que ligeiramente, mas não sem rigor, demos por início essa reflexão com o que descrevem os autores Netto e Braz (2009, p. 29)

Na base da atividade econômica está o trabalho – é ele que torna possível a produção de qualquer bem, criando valores que constituem a riqueza social [...] trata-se de uma categoria que, além de indispensável para a compreensão da atividade econômica, faz referência ao próprio modo de ser dos homens e da sociedade.

Em Marx (2013, p. 120), “[...] o trabalho é assim, uma condição de existência do homem, independente de todas as formas sociais, eterna necessidade natural de mediação do metabolismo entre homem e natureza e, portanto, da vida humana”. Se assim observarmos, percebe-se que o trabalho, conforme já mencionado anteriormente, é uma atividade exclusivamente humana, e:

Todo trabalho é, por um lado, dispêndio de força humana de trabalho em sentido fisiológico, e graças a essa sua propriedade de trabalho humano igual ou abstrato ele gera o valor das mercadorias. Por outro lado, todo trabalho é dispêndio de força humana de trabalho numa forma específica, determinada à realização de um fim, e, nessa qualidade de trabalho concreto e útil, ele produz valores de uso”. (Marx, 2013, p. 124).

Ao falar em ser social, a referência está diretamente ao ser humano que tem a capacidade de criar de forma teleologicamente orientada; que utiliza da natureza orgânica e inorgânica para suas objetivações; que se comunica; que se expressa; que escolhe; que se socializa, e que se objetiva no trabalho, conforme explicitado por Netto e Braz (2009) nas linhas anteriores.

Se observarmos a tinta da caneta que faz a anotação da pesquisa, o espaço institucional onde o pesquisador acessa, os livros que lê, a carteira na qual se debruça, a cadeira na qual se senta, o papel em que escreve, a tecnologia que utiliza para se

comunicar, tudo isso se dá pela transformação da natureza, feitas pelo homem que difere-se de todos os animais por sua capacidade intelectual de criar, por meio do trabalho, e, ao criar, muda a realidade e o meio em que vive; e Marx vai nos elucidar sobre a capacidade de transformar a nós mesmos e a natureza.

O trabalho, realizado pelo homem, dotado de consciência e de teleologia é, conforme Lukács (2015, p. 68): “[...] uma constituição ‘marcadamente cognitiva’ uma superação da ‘espontaneidade do instinto biológico’ quando, entre a necessidade e a satisfação imediata, seja introduzido o trabalho como mediação”.

Como já foi anteriormente mencionado, sob a perspectiva de análise proposta nessa pesquisa, o trabalho é fundante do Ser Social, assim a relevância em refletir sobre o ser social é justamente pela forma como o trabalho produz as relações sociais e de que maneira essa produção vai impactar na vida de todo homem.

1.1.2 - Breve síntese acerca do trabalho na história

Com a sequência histórica que será desenvolvida, pretende-se criar uma breve explanação do trânsito de alguns momentos que trazem características muito específicas para a forma como o trabalho humano será realizado. O elenco de 3 modelos econômicos, políticos e sociais: 1º Escravista; 2º Feudal e, por fim, aquele que denota a centralidade dessa discussão, o modelo Capitalista, refletindo acerca de quais as implicações o último trará na vida do homem que se classifica atualmente na relação entre classes como proletariado ou classe trabalhadora. A reflexão pretende seguir mais especificamente quanto à produção de um exército industrial de reserva, ou superpopulação relativa, criados pelo capitalismo (que será elucidado ainda neste capítulo no tópico posterior).

Como já afirmado anteriormente por Agnes Heller (2000, p. 2): “A história é a substância da sociedade”, sendo assim, há no percurso da história características que são predominantes em cada momento no tempo, dadas as condições de desenvolvimento econômico, político e social. Netto e Braz (2009, p. 55 e 56) ao contextualizar algumas fases da formação social da humanidade explicam:

Foi há cerca de uns quarenta mil anos – culminando com uma evolução de milhares de anos – que os primeiros grupos propriamente humanos surgiram sobre a terra. Habitando áreas diversas, esses grupos

experimentaram distintos graus de evolução social, no entanto, é possível afirmar que por mais de trinta mil anos viveram um estágio prévio do que se denomina civilização [...]

Descrevem, ainda, Netto e Braz (2009), em sua análise, uma comunidade primitiva que sobrevivia sob as circunstâncias da escassez de alimento, fragilidade no abrigo, entre outros fatores, que faziam desses homens uma comunidade com as relações baseadas na partilha. A comunidade, conforme apresentado pelos autores, teve duração de mais de trinta mil anos. O processo de desenvolvimento das condições de sobrevivência foi marcado por diversos fatores, dentre eles a domesticação de animais e a agricultura.

Diante disso, os autores inferem que neste momento o homem começa a produzir excedente econômico e esse excedente permite melhorar a vida daquela comunidade, uma vez que a “penúria” pode ser reduzida. Ao mesmo tempo, os autores afirmam, também, a possibilidade, neste momento, de exploração do homem pelo homem. Assim, descrevem que o surgimento do excedente econômico “levaram à dissolução da comunidade primitiva” Netto e Braz (2009, p. 56).

As mudanças dadas na condição de vida da espécie humana, ao longo dos séculos, também se expressam nas condições de sobrevivência as quais os homens estarão mais ou menos expostos. A exemplo disso o Leakey (1997, p. 83):

[...] assim como as pessoas há um século eram biologicamente iguais a nós, mas viviam em um mundo sem tecnologia eletrônica, da mesma forma os aldeões de 7.000 anos atrás eram exatamente como nós, mas eram carentes da infraestrutura da civilização [...]

Em se tratando de formas de organização econômica e social, destaca-se aqui o Escravismo, o Feudalismo e o modelo econômico político e social vigente, o Capitalismo. Há uma particularidade que será possível observar, dadas as condições de trabalho em cada uma dessas: trata-se da dominação, da exploração do homem pelo homem, conforme já mencionado anteriormente pelos autores Netto e Braz (2009).

Quanto ao modo de produção escravista, os autores Lessa e Tonet (2008, p. 59) analisam que, na idade antiga, sociedades como a grega e a romana utilizavam a escravidão também como forma de expandir o império. Os escravos eram subordinados aos senhores e, para manter a sociedade da maneira como era, exigiu

o estabelecimento de um exército comandado por este senhor. Este exército garantia novas conquistas ao império bem como a “ordem” do trabalho nas condições as quais viviam os escravos. O controle tinha como finalidade garantir que os escravos não se rebelassem. Trata-se do uso da força em favor da classe dominante. Assim afirmam Lessa e Tonet (2008, p. 60) sobre esse momento: “Propriedade privada, Estado e Direito são, portanto, relações sociais que surgiram e veremos se desenvolverem conjuntamente”.

O trabalho escravo na idade antiga era um modo de produção naturalizado, homens equiparados a instrumentos, ou animais, conforme aludido por Anderson (1991 p. 24):

[...]o trabalho escravo da Antiguidade clássica, portanto, incorporava dois atributos contraditórios em cuja unidade está o segredo da paradoxal precocidade urbana do mundo grego-romano. Por um lado, a escravidão representava a mais radical degradação rural imaginável do trabalho – a conversão de seres humanos em meios inertes de produção, por sua privação de todo direito social e sua legal assimilação às bestas de carga: na teoria romana, o escravo da agricultura era designado como sendo um *instrumentum vocale*, um grau acima do gado, que constitui um *instrumentum semi vocali*, e dois acima do implemento, que era um *instrumentum mutum*. Por outro lado, a escravidão era simultaneamente a mais drástica comercialização urbana concebível de trabalho: a total redução da individualidade do trabalhador a um objeto padronizado de compra e venda, nos mercados metropolitanos de comércio de mercadorias.

Lutas e as guerras com a finalidade de colonizar as terras, transformavam homens em escravos para potencializar, manter e prover a manutenção do império. Assim, é possível observar que o modo de produção escravista sustentou o mundo antigo. Lessa e Tonet (2008, p. 62) contextualizam acerca da passagem do período escravista ao período feudal, nas seguintes circunstâncias:

[...] sem a presença de uma classe revolucionária, a transição do escravismo ao feudalismo ocorreu de forma lenta e caótica, demorando mais de três séculos para se completar. E, apenas após este longo período, consolidando-se as características decisivas do Feudalismo [...]

Os autores Lessa e Tonet (2008, p. 63) acrescentam, ainda, quanto ao início do Feudalismo: “[...] a principal característica do Feudalismo foi a organização da produção em unidade autossuficiente, essencialmente agrária e que serviam também de fortificação militar para defesa dos feudos”. Trata-se então de uma extensão de terra, que tinha como nome feudo, na qual a nobreza e/ou o clero detinham o poder e

todo o domínio dos instrumentos de trabalho, bem como o recebimento de impostos que viriam dos servos.

Em oposição ao caráter “cumulativo” do advento do capitalismo, a gênese do feudalismo na Europa derivou de um colapso “catastrófico” e convergente de dois modos de produção distintos e anteriores, e a recombinação de seus elementos desintegrados liberou adequada síntese feudal, que, portanto, sempre manteve um caráter híbrido. Os predecessores do modo feudal de produção foram naturalmente o modo de produção escravo em decomposição, sobre cujos fundamentos todo o enorme edifício do Império Romano fora construído outrora, e os primitivos modos de produção distendidos e deformados dos invasores germânicos, que sobreviveram em suas novas pátrias, depois das conquistas bárbaras. Esses dois mundos radicalmente distintos haviam passado por uma lenta desintegração e uma sutil interpenetração nos últimos séculos da antiguidade. (Anderson, 1991, p. 19)

O modelo econômico e social feudal na Idade Média terá como algumas de suas principais características ser uma sociedade estamental dividida entre clero, nobreza e servos, ou seja, uma sociedade na qual o trânsito entre cada estamento não era permitido. Aquele que nasceu servo jamais ascenderia a outra posição.

O que demarcava o poder era a propriedade das terras. A nobreza era possuidora de grandes territórios, contudo, à Igreja Católica pertencia grande parte das terras, as quais recebia tanto de fiéis com a finalidade de conquistar “graças espirituais”, como doações de nobres para o trabalho na caridade. Assim, a concentração de poder estava nas mãos da igreja e da nobreza. Os feudos, que se constituam em uma extensão territorial, não permitia o trânsito entre os servos para outros feudos.

A respeito das terras em posse da igreja, cabe reiterar:

Nos primórdios do Feudalismo, a Igreja foi um elemento dinâmico e progressista. Preservou muito da cultura do império Romano e ensinou e fundou escolas, ajudou os pobres, cuidou das crianças desamparadas em seus orfanatos e construiu hospitais para os doentes. (Huberman, 1979, p.23)

Assim, Huberman enaltece que, embora tivesse tais ações, a Igreja também era dona dos feudos e tão opressora com seus servos quanto os demais arrendatários de terra, e ainda: “[...] comparado ao que poderia ter feito, com sua tremenda riqueza, não chegou a realizar nem mesmo tanto quanto a nobreza”. (Huberman, 1979, p. 24)

Quanto aos servos, a eles cabia o trabalho. Produzir para si, para sua família e para o seu senhor feudal. Além disso garantir o pagamento dos mais diversos impostos que eram rigorosamente cobrados. A terra na qual o servo morava ele devia cultivar não somente para si, mas também para o seu senhor:

Eram essas, portanto, duas das características importantes do sistema feudal. Primeiro, a terra arável era dividida em duas partes, uma pertence ao senhor e cultivada apenas para ele, enquanto a outra era dividida entre muitos arrendatários; segundo, a terra era cultivada não em campos contínuos, tal como hoje, mas pelo sistema de faixas espalhadas. Havia uma terceira característica marcante – o fato de que os arrendatários trabalhavam não só as terras que arrendavam, mas também a propriedade do senhor. (Huberman, 1979, p. 14)

Conforme expressa o autor, era possível observar na Inglaterra e na França que, antes de o servo cuidar da terra para si, era preciso cuidar para seu senhor, todas as imposições do senhor eram primeiramente atendidas. Assim, embora os servos não fossem escravos, viviam uma vida miserável. Acrescenta o autor: “Acreditavam os senhores que existiam para servi-los. Jamais se pensou em termos de igualdade entre senhor e servo”. (Huberman, 1979, p. 17)

O feudo que se organizava de modo autossuficiente, ao produzir algum excedente pelas inovações na produção (como o moinho e o arado por exemplo) vai ter como estímulo o comércio. Há aqui uma superação da economia como forma de provimento das necessidades do feudo. Os séculos XI e XII, com as cruzadas, viram o avanço do comércio. Outro fator marcante deu-se pela realização de feiras que começam a trazer uma nova realidade de início do comércio. Um mercado pequeno, mas vindo de todos os pontos das cruzadas com produtos diferentes dos que havia nos feudos. O crescimento do mercado também fazia crescer as cidades. A vida na cidade era diferente da vida no feudo e aquele que morava na cidade queria a liberdade da terra.

A liberdade nas cidades não era, normalmente, concedida de uma só vez, mas pouco a pouco. A princípio o senhor vendia parte dos seus direitos aos cidadãos, depois vendia mais uma parcela, assim sucessivamente até que a cidade acabava por ficar praticamente independente do seu domínio. (Huberman, 1979, p. 39)

Observa-se o crescimento de associação de mercadores em meados dos séculos XII e XIII. As regras eram impostas pelas corporações dos mercadores que organizavam nessas novas cidades. Observa-se também o crescimento da classe

média que nascia. O crescimento das cidades oferece ao camponês uma possibilidade de “livrar” da servidão nos feudos.

A velha organização feudal rompeu-se sob pressão das forças econômicas que não podiam ser controladas. Em meados do século XV, na maior parte da Europa ocidental, os arrendamentos pagos em dinheiro haviam substituído o trabalho servil, e, além disso, muitos camponeses haviam conquistado a emancipação completa. (Huberman, 1979, p. 61)

A busca pela “liberdade” ganhou forças mediante a epidemia que se alastrou na Europa, dizimando grande parte da população. Tornou os servos em menor número, elevou os salários dos trabalhadores, mas, também eram exigidos demasiadamente nas suas atividades. Os feudos já não tinham mais condições de suprir as demandas necessárias e apenas após um longo período a Europa conseguirá recuperar-se do declínio populacional gerado pela doença, conforme é possível observar:

A Peste Negra foi um grande fator para a liberdade. Nós, que vivemos em países civilizados, onde a medicina realizou grandes progressos, a higiene é ensinada e praticada, nada sabemos das pestes que assolaram continentes inteiros na Idade Média. (Huberman, 1979, p. 57)

As contradições demarcam que uma nova configuração da forma como eram utilizadas as mercadorias as quais serviam para sanar todas as necessidades do cotidiano, nesse interim, essas mercadorias foram levadas para as cidades e, ali, artesãos com suas lojas ensinavam seus aprendizes e vendiam seus produtos. Os artesãos formavam corporações que os protegiam e trazia uma regulamentação àqueles trabalhadores; inicialmente, todos participavam dessas corporações, mestres e ajudantes na mesma proporção. Com a evolução das relações de mercado, as corporações que tiveram início com uma igualdade, agora, como diz o autor (Huberman, 1979, p. 72): “Certos mestres prosperaram, chamaram a si maior parcela do poder, começaram a olhar com superioridade para seus irmãos menos afortunados e acabaram formando corporações exclusivamente suas”. Deste modo, “os mercadores e os burgueses ricos dominavam sozinhos as cidades”.

A nobreza que, neste momento ainda era detentora do poder, tinha uma análise acerca da classe mais baixa de trabalhadores. Observa-se que em meados do Século XVIII na França, por exemplo, esses trabalhadores tinham de pagar inúmeros impostos, visto a incapacidade de prestar serviços tão necessários quanto os que

eram prestados por eles, os nobres e o clero: “O serviço pessoal do clero é atender às funções relacionadas com a instrução e o culto. Os nobres consagram seu sangue à defesa do Estado”. Deste modo, o que restaria à classe mais baixa: “A classe mais baixa da nação, que não pode prestar ao rei serviços tão destacados, contribui com seus tributos, sua indústria e seu serviço corporal”. (Huberman, 1979, p. 156)

Qual, exatamente, a proporção de sua renda que o camponês pagava em impostos? A resposta surpreenderá. Calculou-se que nada menos de 80% dos seus ganhos eram pagos aos vários coletores de impostos! Dos 20% que restavam, ele tinha que alimentar, abrigar e vestir sua família. (Huberman, 1979, p. 158)

A crescente ascensão da burguesia, formada pelos comerciantes, as grandes navegações, descoberta do ouro, outros metais, mineração, carvão. A utilização do dinheiro como forma de pagamento, as fortunas daqueles que começaram a organizar como banqueiros havia um crescimento da classe, burguesa, lutando por espaço contra o absolutismo da monarquia. Por outro lado, observava-se:

Os dados sobre o número de mendigos nos séculos XVI e XVII são surpreendentes. Um quarto da população de Paris na década de 1630 era constituído de mendigos, e nos distritos rurais seu número era igualmente grande. Na Inglaterra, as condições não eram as melhores. A Holanda estava cheia deles. [...] Qual a explicação dessa miséria generalizada entre as massas, num período de grande prosperidade para uns poucos? (Huberman, 1979, p. 107)

Conforme o mesmo autor, do século XVI ao XVIII os artesãos independentes da Idade Média tendem a desaparecer, e em seu lugar surgem os assalariados, que cada vez dependem mais do “capitalista-mercador-intermediário-empREENDEDOR”.

Foi possível discorrer até aqui como um modelo econômico, político e social determinarão as formas de trabalho e conseqüentemente as formas de organização de dada sociedade. A crise do modelo feudal na Europa e a ascensão da classe burguesa darão início ao denominado modelo econômico e social capitalista e a Europa será o berço desse sistema.

A Revolução Industrial fez com que, segundo Lessa e Tonet (2008, p. 65), houvesse a maturidade da sociedade burguesa e “amadureceram as suas classes fundamentais: a burguesia e o proletariado”. Assim, aquele homem trabalhador será agora o homem operário”. Salientam ainda os autores que o modelo de produção capitalista é o modelo de maior exploração do homem pelo homem. Acrescenta-se também, nas palavras de Netto e Braz (2009, p. 75) que: “o modo de produção

capitalista, gestado no ventre do feudalismo e no interior do qual a produção generalizada de mercadorias ocupa o centro da vida econômica”.

A Revolução Industrial com berço na Europa marcará profundamente as relações sociais, a forma como a produção será realizada, o aumento das cidades visto a expropriação dos trabalhadores do campo. Certamente haverá uma nova maneira de transformar a natureza e gerar mais condições materiais para sobrevivência da humanidade, contudo, os impactos na ampliação da produção a utilização das máquinas que pouco a pouco começam a substituir o trabalho do homem, a condição nas quais a classe trabalhadora será explorada e a forma como a riqueza socialmente produzida não será também distribuída, trará impactos fortemente negativos para a classe trabalhadora.

O que está em destaque e que será um pouco mais aprofundado *a posteriori*, é o modo como: “O lucro do capitalista provém de processos ocorrentes na esfera da produção.” (Netto e Braz, 2009, p. 97). Quais os rebatimentos essa esfera da produção representa para a classe trabalhadora/operária, o que se pretende extrair da classe trabalhadora? Observa-se, a partir de agora, a maneira como se movimenta e como se sustenta o modelo econômico, político e social capitalista e seus rebatimentos para a classe trabalhadora. Nas palavras de Marx trata-se da: “influência que o aumento do capital exerce sobre o destino da classe trabalhadora” (Marx, 201, p. 689).

Entende-se que, no capitalismo, a força de trabalho do homem será explorada, comprada, com a finalidade de adquirir mais valor. Assim, conforme os autores Netto e Braz (2009, p. 98):

O dinheiro, em si mesmo, não é capital; ele se converte em capital apenas quando compra força de trabalho e outras mercadorias para produzir novas mercadorias (novos valores de uso e de troca) que serão vendidos por mais dinheiro [...] ele só existe na medida em que subordina a força de trabalho [...]

Não se pretende pormenorizar o que Marx descreve sobre as condições de vida dos trabalhadores, homens, mulheres, crianças de até mesmo 3 anos de idade, condicionadas à jornada de trabalho extenuante. A compreensão que se pretende nesse momento respalda-se na compra da força de trabalho, nas palavras de Marx (2013, p. 695).

[...] “força de trabalho é comprada, aqui, não para satisfazer, mediante seu serviço ou produto, às necessidades pessoais do comprador. O objetivo perseguido por este último é a valorização de seu capital, a produção de mercadorias que contenham mais trabalho do que ele paga, ou seja, que contenha uma parcela de valor que nada custa ao comprador e que, ainda assim, realiza-se mediante a venda de mercadorias.”

Ao fazer menção ao trabalho no capitalismo é importante destacar que as condições na qual está submetida a classe trabalhadora, a maneira pela qual o capitalismo produz e reproduz riqueza, incidem diretamente sobre como a classe trabalhadora ficará cada vez mais desprotegida. É dessa maneira que se desenvolverá a reflexão seguinte, considerando este homem que tem o trabalho como fundante do ser social, que será expropriado de sua terra, de seus bens, e terá como única possibilidade de sobrevivência a venda de sua força de trabalho, visto que não detém os meios de produção, ainda que seja ele o trabalhador que move o capital a ter mais lucros; inicialmente por meio de extenuante jornada de trabalho, este homem terá sua força de trabalho comprada da mesma maneira que se compra uma mercadoria, pois ela é igualada à mercadoria. De acordo com Hobsbawm (1981) é possível refletir acerca da situação de exploração da classe trabalhadora:

Qualquer que fosse a verdadeira situação dos trabalhadores pobres, não pode haver nenhuma dúvida de que todos aqueles que pensavam um pouco sobre a sua situação – i.e., que aceitavam as aflições dos pobres como parte do destino e do eterno rumo das coisas, consideravam que o trabalhador era explorado pelo rico, que cada vez mais enriquecia, ao passo que os pobres ficavam ainda mais pobres. E que os pobres sofriam porque os ricos se beneficiavam. O mecanismo social da sociedade burguesa era profundamente cruel, injusto e desumano. “Não pode haver riqueza sem trabalho”, escreveu o jorna Lancashire Co-operator. “O trabalhador é a fonte da riqueza. Quem tem produzido os alimentos? O pobre e mal alimentado lavrador. Quem construiu as casas e armazéns, e os palácios, que pertencem aos ricos, que jamais trabalham ou produzem qualquer coisa? O trabalhador. Quem tece todos os fios e faz o tecido? As tecedoras e os tecelões. “Ainda assim” o operário continua pobre, ao passo que os que não trabalham são os ricos e possuem abundância em excesso. (Hobsbawm, 1981, p. 229-230)

O debate acerca da proteção social, na construção dos direitos, por meio de políticas sociais, e, em seguida, mais especificamente na política de Assistência Social, é atravessado pela maneira como a classe trabalhadora será explorada e sobreviverá em condições de desigualdade, ou ainda, no mais absoluto pauperismo. A discussão que se propõe em seguida adensa a análise sobre quais as respostas

serão dadas pelo Estado Capitalista no que chamaremos em seguida de lutas de classe, primeiramente nos países berço da Revolução Industrial, considerando que, de lá *a posteriori* virão os rebatimentos para o Brasil.

1.2 Questão Social e Políticas Sociais: uma síntese da trajetória histórica nos países de capitalismo central

1.2.1 - Efeitos do Capital na Classe trabalhadora

Avançando um pouco mais na análise iniciada anteriormente, cumpre-nos refletir acerca dos impactos causados pelo capitalismo na classe trabalhadora. Assim Marx (2013, p. 689) inicia o capítulo 23 inferindo sobre: *“A influência que o aumento do capital exerce sobre o destino da classe trabalhadora”*. Temos aqui importantes elementos contudo, o que se pretende analisar, ainda que de forma sucinta, é o fator relevante descrito: haverá um “destino” para classe trabalhadora visto o sistema no qual ela está inserida. Há leis próprias e um movimento exclusivamente visto neste modelo econômico, político e social, com o intuito da acumulação, por meio da exploração da força de trabalho, denominado por Marx como título deste mesmo capítulo 23: *“Lei geral da acumulação capitalista”*.

É necessário compreender a maneira como o capital é composto. Marx (2013, p. 689) elucida que *“a composição do capital deve ser considerada em 2 sentidos”*, respectivamente Valor e Matéria. Quanto ao primeiro - composição de valor (capital constante e variável) e quanto ao segundo, da matéria (meios de produção e força viva de trabalho) composição técnica do capital. Observa-se a correlação entre as duas composições, a composição de valor (que é determinada pela composição técnica), composição orgânica do capital expressa entre capital constante e capital variável. Em relação a composição técnica, Marx se refere à massa dos meios de produção e da força viva de trabalho. Para o capitalista a força de trabalho é mercadoria necessária para operar os meios de produção. Portanto se concretiza a composição orgânica do capital, ou seja, essa entranhada relação entre o capital constante e variável.

Capital variável, sob a ótica capitalista, é compatível a uma mercadoria necessária para a acumulação, mas trata-se da força de trabalho humano. Capital variável analisado por uma perspectiva crítica, pode ser traduzido em exploração da

força de trabalho de uma criança, um adulto, uma mulher, um idoso, aquele que a tiver para vender. Uma máquina necessita de trabalho vivo para que seja colocada em funcionamento. Assim, quanto ao trabalhador, Marx (2013, p. 689) enfatiza:

[...] a reprodução da força de trabalho, que tem incessantemente de se incorporar ao capital como meio de valorização, que não pode desligar-se dele e cuja submissão ao capital só é velada pelas mudanças dos capitalistas individuais aos quais se vende, constitui, na realidade, um momento da reprodução do próprio capital. Acumulação do capital é, portanto, multiplicação do proletariado.

Na lei geral da acumulação capitalista haverá como consequência o que Marx chamará de superpopulação relativa ou exército industrial de reserva: “Esta é a lei geral, absoluta, da acumulação capitalista” – Marx (2013, p. 721 - 722), trata-se de que por um lado haverá grande riqueza (absorvida pelo capital) por outro lado haverá igualmente miséria.

Portanto, a acumulação de riqueza num polo é, ao mesmo tempo, a acumulação de miséria, o suplício do trabalho, a escravidão, a ignorância, a brutalização e a degradação moral no polo oposto, isto é, do lado da classe que produz seu próprio produto como capital. (Marx 2013, p. 721)

Sendo o trabalho assalariado a única forma de sobrevivência, a classe trabalhadora expropriada dos meios de produção, compulsoriamente, venderá sua força de trabalho que garante ao capital a acumulação. Em um primeiro momento, há uma demanda crescente da força de trabalho variável (o que Marx vai chamar de trabalho humano); em outro, há diminuição da força de trabalho variável quanto mais avança a força de trabalho constante (as máquinas); o que garante a produção de uma superpopulação relativa ou exército industrial de reserva.

Por um lado, o capital adicional formado no decorrer da acumulação atrai, proporcionalmente a seu volume, cada vez menos trabalhadores. Por outro lado, o velho capital, reproduzido periodicamente numa nova composição, repele cada vez mais trabalhadores que ele anteriormente ocupava. (Marx 2013, p. 460)

Observa-se que no ciclo da produção capitalista, parte dos trabalhadores podem ser substituídos por máquinas. Se por um lado o trabalho humano é em primeiro momento extremamente necessário, quanto mais máquinas maior a substituição da mão-de-obra humana. Ao Exército Industrial de Reserva ou Superpopulação Relativa, Marx classificará em algumas categorias. A **flutuante** em

que “os trabalhadores são ora repelidos, ora atraídos novamente em maior volume” (Marx, 2013, p. 716). É possível encontrar aqui o desemprego, e mesmo trabalhadores que são qualificados poderão ser repelidos ou atraídos, sempre à mercê do sistema. Outra categoria será denominada **latente**, que é possível exemplificar, com trabalhadores safristas, ou migrantes, que têm seu trabalho mantido por um curto espaço de tempo, e assim, Marx elucida:

uma parte da população rural se encontra, por isso, continuamente em vias de se transferir para o proletariado urbano manufatureiro, e à espreita de 35 circunstâncias favoráveis a essa metamorfose [...] Essa fonte da superpopulação relativa flui, portanto continuamente, mas seu fluxo constante para as cidades pressupõe a existência, no próprio campo, de uma contínua superpopulação latente, cujo volume só se torna visível a partir do momento em que os canais de escoamento abrem, excepcionalmente, em toda sua amplitude. (Marx, 2013, p. 717 – 718)

A terceira categoria apresentada por Marx será a **estagnada** que, segundo ele, “[...] forma uma parte do exército ativo de trabalhadores, mas com ocupação totalmente irregular. Desse modo, ela proporciona ao capital um depósito inesgotável de força de trabalho disponível”. (Marx, 2013, p. 718).

Por fim, encontramos um dos principais demandantes da política de Assistência Social (objeto desta pesquisa e que será analisado com profundidade no capítulo segundo), aqueles que se encontram na categoria **pauperismo**:

O sedimento mais baixo da superpopulação relativa habita, por fim, a esfera do pauperismo. Abstraindo dos vagabundos, delinquentes, prostitutas, em suma, do *lupem* proletariado propriamente dito. [...] o pauperismo constitui o asilo para os inválidos do exército de trabalhador ativo e o peso morto do exército industrial de reserva. (Marx, 2013, p. 719)

Na Europa, berço da Revolução Industrial, observou-se diversas características que denotavam a condição desumana e de total desproteção vividas pela classe trabalhadora, este será o caminho inicial que se desdobrará em características cada vez mais ampliadas mundialmente. Notadas as condições de trabalho nas fábricas pode ser percebido:

Com a chegada das máquinas e do sistema fabril, a linha divisória se tornou mais acentuada ainda. Os ricos ficaram mais ricos e os pobres, desligados dos meios de produção, mais pobres. Particularmente ruim era a situação dos artesãos, que ganhavam antes o bastante para uma vida decente e que agora, devido à competição das mercadorias feitas pela máquina, viram-se na miséria. Temos uma ideia de como era desesperada a sua situação pelo testemunho de um deles, Thomas

Heath, tecelão manual: “Pergunta: Tem filhos? Resposta: Não. Tinha dois, mas estão mortos, graças a Deus! Pergunta: Expressa satisfação pela morte de seus filhos? Resposta: Sim. Agradeço a Deus por isso. Estou livre do peso de sustentá-los, e eles, pobres criaturas, estão livres dos problemas desta vida mortal”. (Huberman, 1979, p. 189).

A vida da classe trabalhadora se encontra, nesse momento, na condição de total subordinação. É possível analisar ainda mais o sofrimento das crianças operárias conforme citação:

Os horrores do industrialismo se revelam melhor pelos registros do trabalho infantil naquela época. Perante uma comissão do Parlamento em 1816, o Sr. John Moss, antigo capataz de aprendizes numa fábrica de tecidos de algodão, prestou o seguinte depoimento sobre as crianças obrigadas ao trabalho fabril: “Eram aprendizes órfãos? — Todos os aprendizes órfãos. E com que idade eram admitidos? — Os que vinham de Londres tinham entre 7 e 11 anos. Os que vinham de Liverpool, tinham 8 a 15 anos. Até que idade eram aprendizes? — Até 21 anos. Qual o horário de trabalho? — De 5 da manhã até 8 da noite. Quinze horas diárias era um horário normal? — Sim. Quando as fábricas paravam para reparos ou falta de algodão, tinham as crianças, posteriormente, de trabalhar mais para recuperar o tempo parado? — Sim. As crianças ficavam de pé ou sentadas para trabalhar? — De pé. Durante todo o tempo? — Sim. Havia cadeiras na fábrica? — Não”. Encontrei com frequência crianças pelo chão, muito depois da hora em que deveriam estar dormindo. “Havia acidentes nas máquinas com as crianças? — Muito frequentemente”. (Huberman, 1979, p. 191).

Os registros denotam exaustivas jornadas de trabalho somadas aos salários insuficientes para a manutenção da vida, esses são alguns dos pontos fundamentais para revoltas e reação da classe trabalhadora, observa-se em Marx (2013, p. 337):

Que é uma jornada de trabalho? Quão longo é o tempo durante o qual o capital pode consumir força de trabalho cujo valor diário ele paga? Por quanto tempo a jornada de trabalho pode ser prolongada além do tempo de trabalho necessário à reprodução da própria força de trabalho? A essas questões como vimos, o capital responde: a jornada de trabalho contém 24 horas inteiras, deduzidas poucas horas de repouso sem as quais a força de trabalho ficaria absolutamente incapacitada de realizar novamente seu serviço. Desde já, é evidente que o trabalhador, durante toda sua vida, não é senão força de trabalho, razão pela qual todo o seu tempo disponível é, por natureza e por direito, tempo de trabalho, que pertence, portanto, à autovalorização do capital.

Quando feita uma reflexão acerca da classe trabalhadora e sua necessidade pelo trabalho, considerando a expropriação de suas terras, seus meios de produção, eis um paradoxo: a necessidade da venda da força de trabalho, e a luta por melhores condições considerando a coerção e violência na qual estão submetidos. Sem o trabalho não há formas básicas de sobrevivência, com o trabalho há uma compra de

sua força, seu tempo, seu sangue, seu suor, sua vida. A luta da classe trabalhadora em seu lugar de classe explorada será, sem dúvidas, uma luta pela sobrevivência, pela dignidade. Para travar essa luta, não se tem a certeza de manter a vida, para a classe trabalhadora, as opções não são as mais simples.

1.2.2 - Lutas de classe e expressões da questão social

A resistência e as reivindicações da classe trabalhadora ganham corpo em meio ao caos da exploração, e, sob o ponto de vista das autoras Behring e Boschetti (2009, p. 55), a exploração por parte da indústria terá em contraposição a luta por diminuição da jornada de trabalho. Afirmam, consonantes, que estas são as primeiras expressões da questão social: “a legislação fabril pode ser compreendida como precursora do papel que caberá ao Estado na relação com as classes e os direitos sociais no século XX”. (Behring e Boschetti, 2009, p. 55).

As lutas de classes irrompem contundente em todas as suas formas, expondo a questão social: a luta dos trabalhadores sobre o valor da força de trabalho - o salário, que deveria garantir os meios de subsistência necessários à manutenção de seu possuidor (Behring e Boschetti, 2009, p. 54).

Deparamo-nos na reflexão acima, com dois elementos fundamentais que necessitam ser analisados – “questão social” e Estado. Em se tratando de questão social, a autora Santos (2008, p. 23-24) faz diversas reflexões acerca de uma preocupação em “recuperar nexos importantes do debate”. A autora descreve que, na maioria das vezes, questão social está entre aspas nas diversas literaturas encontradas. Retrata que este fato caracteriza profundamente a não materialidade deste fenômeno explicando assim que, o que de fato tem materialidade e pode ser estudado são as expressões da questão social. Demonstra ainda um adensamento do que se compreende sobre categorias de análise, no sentido da explanação de questão social enquanto categoria. Explica que, em Marx, categorias são “formas de ser, determinações da existência” (Santos, 2008, p. 27). De tal modo ela traz à luz o fato de que questão social não se trata de uma categoria, mas sim:

[...] a “questão social” em si, a partir dessa acepção, não existe na realidade, e, assim sendo, deve ser entendida como um conceito – cuja natureza é reflexiva, intelectual – e não como categoria. As categorias para serem consideradas como tais, devem antes existir na realidade para que seja possível a sua abstração no âmbito do pensamento. Isto significa dizer que o que tem existência real não é a “questão social” e

sim as suas expressões, determinadas pela desigualdade fundamental do modo de produção capitalista. (Santos, 2008, p. 27).

Tendo como perspectiva a análise da autora vê-se a importância da apreciação acerca da questão social, visto seus reflexos que são experimentados pela classe trabalhadora. Adiciona-se a este contexto a explicação de Iamamoto, conforme citação (Santos, 2008, p. 26).

A questão social enquanto parte constitutiva das relações sociais capitalistas, [...] apreendida como expressão ampliada das desigualdades sociais: o inverso do desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social. [...] A expressão questão social é estranha ao universo marxiano [...], entretanto, os processos sociais que ela traduz encontram-se no centro da análise de Marx sobre a sociedade capitalista. (Iamamoto, 2001, p.11 in Santos, 2008, p. 26)

As expressões da questão social terão seus primeiros movimentos contraditórios considerando a luta de classes, logo quando da Revolução Industrial e as condições de trabalho impostas à classe trabalhadora. É também nesse movimento que as tensões implicam na consolidação de alguns direitos para classe trabalhadora, que se desdobrarão posteriormente em políticas sociais, não com data precisa, mas seu nascimento se dá com o avanço do capitalismo mais especificamente com o advento da Revolução Industrial. Conforme Behring e Boschetti (2009, p. 47):

As sociedades pré-capitalistas não privilegiavam as forças de mercado e assumiam algumas responsabilidades sociais, não com o fim de garantir o bem comum, mas com o intuito de manter a ordem social e punir a vagabundagem. Ao lado da caridade privada e de ações filantrópicas, algumas iniciativas pontuais com características assistenciais são identificadas como protoformas de políticas sociais.

Em uma sociedade em que a exploração levava até mesmo à morte, como já percebido ao longo do texto e analisando a vasta literatura que expressa as condições determinadas à classe trabalhadora, as autoras Behring e Boschetti (2009) apresentam as legislações Inglesas que marcam o momento anterior à Revolução Industrial. Elas inferem que até a Lei de 1795 alguma forma de ajuda era concedida aos pobres merecedores e a nova lei dos pobres de 1834 “marcou o predomínio, no capitalismo, do primado liberal do trabalho como fonte única e exclusiva de renda”, e como reforça ainda as autoras, expostos à “servidão da liberdade sem proteção”. Assim, em Behring e Boschetti (2009, p. 50 – 51):

Estatuto dos trabalhadores, de 1349.

Estatuto dos Artesãos (Artifices), de 1563.
Lei dos pobres elisabetanos, que sucederam entre 1531 e 1601.
Lei de Domicílio (Settlement Act), de 1662.
Spenhamland Act, de 1795.
Lei Revisora das Leis dos Pobres, ou Nova Lei dos Pobres (Poor Law Amendment Act), de 1834.

Conhecer acerca do que se tratam essas leis e quais motivos para seu aparecimento se faz necessário, sendo assim, conforme Marx (2013, p. 805-806):

Expulsos pela dissolução dos séculos feudais e pela expropriação violenta e intermitente de suas terras, esse proletariado inteiramente livre não podia ser absorvido pela manufatura emergente com a mesma rapidez com que fora trazido ao mundo. Por outro lado, os que foram repentinamente arrancados de seu modo de vida costumeiro tampouco conseguiam se ajustar à disciplina da nova situação. Converteram-se massivamente em mendigos, assaltantes, vagabundos, em parte por predisposição, mas na maioria dos casos por força das circunstâncias. Isso explica o surgimento, em toda a Europa ocidental, no final do século XV e ao longo do século XVI, de uma legislação sanguinária contra a vagabundagem. Os pais da atual classe trabalhadora foram inicialmente castigados por sua metamorfose, que lhes fora imposta, em vagabundos e paupers. A legislação os tratava como delinquentes “voluntários” e supunha depender de sua boa vontade que eles continuassem a trabalhar sob as velhas condições, já inexistentes.

Observa-se como pano de fundo a exigência de que a classe trabalhadora se mantivesse em atividades laborais e se condicionassem disponíveis às demandas impostas pelos capitalistas dando-lhes (ao proletariado) permissões e impedimentos. São legislações dadas na perspectiva de mínimos direitos à classe trabalhadora, ao passo que, para ao capital, garantiam-lhes o direito de exploração.

1.2.3 - Estado Capitalista e direitos: civis, políticos e sociais

Anteriormente observou-se, mediante as lutas de classe, dois elementos importantes a serem considerados: o primeiro referindo-se às expressões da questão social, conforme abordado; o segundo trata-se do papel do Estado. Exige-nos, deste modo, refletir sobre o papel desse, bem como compreender sob qual perspectiva de análise esta pesquisa optou compreendê-lo, e, por conseguinte, os desdobramentos e respostas desse Estado que se materializarão na constituição das políticas sociais. Compreender a forma como os trabalhadores puderam acessar alguns direitos possíveis no sistema vigente é fundamental, visto que uma forma de “assistência” sem que estivesse relacionada à venda da força de trabalho é uma construção fruto das

lutas da classe trabalhadora. Há certamente diversas análises acerca do papel do Estado. Aqui, manteremos a análise sob a concepção marxista:

O Estado torna-se uma necessidade a partir de um determinado grau de desenvolvimento econômico, que é necessariamente ligado à divisão da sociedade em classes. O Estado é justamente uma consequência dessa divisão, ele começa a nascer quando surgem as classes e, com elas, a luta de classes. (Grupp,1985, p. 30)

Conforme Gruppi (1985, p. 27) o Estado, na ótica de Marx e suas principais características: “Não é o Estado que determina a estrutura econômica, mas sim o contrário”; enfatiza ainda que: “pode-se dizer que o Estado é parte essencial dessa estrutura econômica, justamente porque a garante”.

O Estado escravista garante a dominação sobre os escravos, o Estado feudal garante as corporações; e o Estado capitalista garante o predomínio das relações da produção capitalista, protege-as e liberta-as dos laços de subordinação à renda fundiária absoluta (ou renda parasitária), garante a reprodução ampliada do capital, a acumulação capitalista. Portanto é um elemento que faz parte integrante das próprias relações de produção capitalista, mas é determinado por estas. [...] Então o Estado é o resultado de um processo pelo qual a classe economicamente mais forte – isto é, que detém os meios de produção decisivo nessa determinada sociedade – afirma todo o seu poder sobre a sociedade inteira; e estabelece também juridicamente esse poder, essa preponderância de caráter econômico”. (Grupp,1985, p. 28-30)

Grupp (1985, p. 31) reitera que “a criação do Estado é a confissão do surgimento de classes antagônicas” e ainda adverte que: “O Estado é a expressão da dominação de uma classe, mas também um momento de equilíbrio jurídico e político, um momento de mediação”. Soma-se à esta reflexão um complemento importantíssimo, quando o autor assegura: “O Estado não é somente um poder brutal, mas é também a busca de um equilíbrio jurídico, embora contraditório, provisório, transitório (quando um Estado cai é preciso construir outro)”.

Na perspectiva apresentada pode-se perceber o papel político do Estado, e esse papel político se somará ao contexto econômico e social, ou seja, como já dito anteriormente, há um poder contraditório e mediador. Para Silva (2004, p. 33) “Combinam-se, então, as duas funções do Estado Capitalista: Criar condições que favoreçam o processo de acumulação e articulam mecanismos de legitimação da ordem social e econômica”. Eis o caminho reflexivo que se pretende trilhar, dadas as

lutas de classe mediante ao processo de exploração e as expressões da questão social no capitalismo, tendo o Estado como mediador.

Foi com a consolidação do capitalismo, e na relação contraditória entre as demandas do capital e as dos trabalhadores que se criam condições objetivas para a identificação das lutas das classes trabalhadoras para ver incluído nas suas pautas de reivindicações o acesso a esses direitos. (Couto, 2010, p. 37)

O Estado, conforme Couto (2010), será analisado em duas perspectivas – Estado de direitos e Estado social. Quanto ao Estado de direito, afirma a autora: “[...] concorre para a formulação desse Estado a necessidade de ordenamento jurídico”. Desse modo ela sintetiza algumas das características que são próprias desse Estado:

- Estrutura formal do sistema jurídico, garantia das liberdades fundamentais como a aplicação da lei;
- Estrutura material do sistema jurídico, liberdade de concorrência no mercado, reconhecida no comércio aos sujeitos da propriedade;
- Estrutura social do sistema jurídico, a questão social e as políticas reformistas da integração da classe trabalhadora, e;
- Estrutura política do sistema jurídico, separação e distribuição do poder. (Couto, 2010, p. 59)

Couto (2010) reitera que enquanto o Estado de direito vai possibilitar os direitos civis e políticos, o Estado social, por meio de políticas sociais vai ao encontro das necessidades da classe trabalhadora. Salienta, assim, um “binômio” que permeia o cenário das políticas sociais: “concessão ou conquista”. A perspectiva desse binômio é sumariamente discutida, seja qual for a análise que mais se aproxima do concreto, há que se pensar que, enquanto a sociedade estiver submetida ao modelo econômico e social capitalista, haverá necessidade de políticas sociais que garantam minimamente melhores condições de vida para a classe trabalhadora; contudo, a perspectiva da ampliação dos direitos sociais não elimina as contradições que são inerentes a este sistema: a desigualdade social da distribuição do que é socialmente produzidos.

Assim sendo, quais direitos de proteção social, de políticas sociais serão oferecidos à classe trabalhadora, e como esses direitos serão materializados? Em primeiro momento a análise partirá do período em que elas foram gestadas, onde podemos encontrar as protoformas, no primado liberal.

A pesquisa permitiu observar, com base nos estudos do tema em questão, momentos que marcam o surgimento e o desenvolvimento das políticas sociais. Nos séculos XVIII e XIX observa-se o primado liberal, posteriormente, por um breve

período, entre meados dos séculos XIX e XX o Estado de bem-estar social, e, atualmente, o que se observa é um novo movimento que remonta o liberalismo clássico, mas com características que os estudiosos denominam por neoliberalismo.

Considerando que o modelo econômico, político e social capitalista trata-se de um sistema, os autores Lessa e Tonet (2009) elucidam que dentro desse sistema poderá ser encontradas formas de organização, assim, é possível que em um determinado momento viva-se uma ditadura, enquanto em outro determinado momento é também possível viver uma democracia, contudo, essa ou aquela ainda se tratam de uma ordem burguesa, e mesmo vivendo sob a ótica da democracia, o objetivo é conquistar melhores condições de sobrevivência para a classe trabalhadora, ou, em alguns casos, subsistência. Desse modo, os autores afirmam com base nas referências de Marx que esta busca por direitos na sociedade capitalista trata-se de uma forma de emancipação, a Emancipação Política, e essa forma de emancipação não significa a superação do sistema capitalista, visto que, este apenas poderia ser superado se uma nova perspectiva e em uma nova construção política econômica e social nos conduzam à Emancipação Humana.

As autoras Behring e Boschetti (2009, p. 56), contextualizam que: *“O período que vai de meados do século XIX até a terceira década do século XX, portanto, é profundamente marcado pelo predomínio do liberalismo”*. Couto (2010) reforça, ainda, acerca do predomínio liberal:

[...] os liberais clássicos defendem que os direitos devem ser exercidos somente pelos cidadãos livres e autônomos, e não por aqueles que vivem da renda de sua força de trabalho não podendo, portanto, requerer esses direitos. [...] Quanto aos trabalhadores, a ideia é de que sua situação de subordinação a quem o emprega limita sua capacidade de discernimento, devendo, portanto, ser impedido do usufruto dos direitos civis e políticos. (Couto, 2010, p. 43)

As políticas sociais são, ainda que de maneira ínfima, um instrumento de socialização da riqueza, um espaço de conquistas da classe trabalhadora, como já observado anteriormente. Com sua gênese também na Europa, nota-se que, inicialmente, apenas por meio do trabalho alguns poucos benefícios eram concedidos, posteriormente observando-se o empobrecimento cada vez mais acentuado da classe trabalhadora, outras formas de concessão de benefícios foram conquistadas.

As conquistas por políticas sociais estão relacionadas inicialmente ao trabalho, entretanto, como já visto anteriormente, há uma grande composição do exército

industrial de reserva, essa parcela da classe trabalhadora que não tem no trabalho sua proteção social demandará de alguma forma de “assistência”. O trabalho mantinha, de forma restrita, uma certa proteção social, mas com a diminuição dos postos de trabalho, como o exército industrial de reserva pode sobreviver sem proteção?

Conforme Couto (2010) há uma reflexão acerca da ampliação e formulação dos Direitos Civis, Políticos e Sociais. Para ela, não é possível expressar com exatidão, porém é possível observar uma divisão no percurso histórico, a qual será mais profundamente marcada pelo avanço de cada um desses direitos.

Na perspectiva da autora, é possível dividir os direitos em 3 gerações. Quanto aos direitos da primeira geração estão mais relacionados aos direitos civis e políticos. Os direitos civis remontam do século XVIII, mais ligados ao modelo econômico Liberal, com pouca presença do Estado, e marcado principalmente pela Revolução Francesa,

No que se refere à segunda geração, será possível observar entre os séculos XIX e XX os ideais Keynesianos que ganharão forma e desdobramentos. Um momento que será conhecido como *Welfare State*, ou Estado de bem-estar social:

Keynes propõe que o Estado tenha um papel ativo não só na economia como em programas sociais, buscando incidir na grave crise que a sociedade enfrentava, estabelecendo, com essa proposta, relação com as ideias defendidas pelos socialistas, mas preserva a noção de liberdade individual, tão cara ao liberalismo, como patamar a ser conservado, mesmo pela intervenção do Estado. (Couto, 2010, p. 45)

O que se pode concluir, com base nas análises dos autores, é que a origem das políticas sociais se gesta na revolução industrial com as lutas de classe, movimentos da social-democracia. A generalização vai acontecer em meados de 1945 no *Welfare State* após a Segunda Guerra Mundial.

As autoras Behring e Boschetti (2009, p. 26) salientam que, após a Segunda Guerra Mundial é que se implanta uma política social consolidada. Há, neste contexto de *Welfare State*, dois modelos predominantes na Europa: 1) *beveridgiano* - relacionado à universalização dos direitos sociais; 2) *bismarckiano* - relacionado à contribuição vinda por meio do trabalho. Conforme Alcantra e Filho (2018, p. 2):

O modelo bismarckiano surgiu em 1883 na Alemanha, no governo de Otto Von Bismarck, como resposta às greves e reivindicações dos trabalhadores. Baseia-se na lógica do seguro privado, segundo a qual possuem direitos aos benefícios os trabalhadores segurados que

contribuem com o seguro. Os benefícios são organizados em caixas, geralmente administradas pelo Estado com a participação de empregadores e trabalhadores. [...] O modelo beveridgiano incorpora um conceito ampliado de seguridade social segundo a qual os direitos são universais, independentemente de contribuição, e tem-se a garantia de mínimos sociais a todos que necessitarem. O financiamento vem de impostos e a gestão é estatal.

Ainda se acosta ao Estado de Bem-estar Social uma importante contribuição de Silva (2004) que faz uma citação acerca de alguns períodos que demarcam fortemente este momento de direitos políticos:

Quadro 1: Estágios do *Welfare State*

Estágios do <i>Welfare State</i>	Experimentação (1870-1920)	Consolidação (1930-1940)	Expansão (1950-1960)	Reformulação (1970-?)
Economia: Fatos Reações	Difusão internacional de um ciclo de negócios. Deslocamento da industrialização Alívio de tensões através de exceções ad hoc quanto às leis da economia política	Depressão planejamento de Guerra. Destruição Reconstrução com austeridade. Integração das despesas sociais com as doutrinas de administração da demanda	Crescimento econômico sustentado surpreendente. Compromisso com o pleno emprego. Crescimento humano como solução para tradeoffs econômicos	Combinação inesperada de recessão e inflação Medidas ad hoc para subordinar a política social a uma consciência da escassez
Política: Fatos Reações	Movimentos de trabalhadores. Extensão do sufrágio. Crescimento dos partidos de massa. Inovações políticas de modo a acomodar princípios liberais, conservadores e socialistas	Descrédito dos oponentes ao governo nacional Governos em guerra. Consenso na reconstrução pós-guerra	Disputa política e competição de grupos por crescimento "indolor" Declinante necessidade de compromisso político e de construção de consenso. Ideologia do "fim da ideologia"	Indiferença política. Volatilidade eleitoral. Descrença em apelos tradicionais. Competição para reduzir expectativas e evitar impopularidade. Ataques neoliberais a impostos, gastos e burocracias
Política Social: Fatos Reações Valores	Inovação e volatilidade dos programas. Argumento "constitucional" sobre problemas de limites da política social. Distribuição de Benefícios para os pobres e para a classe trabalhadora. Criação do seguro social Esforços para reconciliar liberdade, igualdade e segurança.	Unificação dos experimentos anteriores "Remédios" para riscos compartilhados por todos os cidadãos Demonstração de que os três valores são mutuamente reforçadores	Preenchendo lacunas e ampliando os approaches herdados Compensações para preservar crescentes padrões de vida. Luta por acesso a parcelas relativas do crescimento. Negação de que as escolhas de valores importantes estejam em jogo/perigo	Reabrindo as questões "constitucionais". Inadvertida ampliação dos limites da política social Reduções marginais nos gastos. Meios substitutos de baixo custo para alcançar algumas metas sociais Novo reconhecimento de trágicas escolhas. Buscas de relações soma-positiva

Fonte: Hecló, 1995 in Silva, 2004, p. 75.

Soma-se, ainda, quanto ao Estado de Bem-estar Social o que compreendem as autoras:

Segundo Keynes, cabe ao Estado, a partir de sua visão de conjunto, o papel de restabelecer o equilíbrio econômico, por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos, realizando investimento ou inversões reais que atuem nos períodos de depressão como estímulo à economia. A política Keynesiana, portanto, a partir da ação do Estado, de elevar a demanda global, antes de evitar a crise, vai amortecer-la através de alguns mecanismos, que seriam indispensáveis para a burguesia liberal [...] a planificação indicativa da economia, na perspectiva de evitar os riscos da ampla flutuação periódica; a intervenção na relação capital/trabalho através da política salarial e do “controle de preços”; a distribuição de subsídios; a política fiscal; a oferta de créditos combinada a uma política de juros; e as políticas sociais. (Behring e Boschetti, 2009, p. 85-86)

Retomando a análise de Couto (2010, p. 48), quanto aos direitos da segunda geração, são considerados direitos sociais e remontam do século XX, com intervenção do Estado para o enfrentamento das desigualdades sociais. Salienta assim a autora:

A concretização dos direitos sociais depende da intervenção do Estado, estando atrelado às condições econômicas e à base fiscal estatal para ser garantidos. Sua materialidade dá-se por meio de políticas sociais públicas, executadas na órbita do Estado. (Couto, 2010, p. 48).

Por fim, há uma conceituação de direitos de terceira geração, eles, conforme a autora, serão mais evidentes a partir do século XX. Para ela: “[...] são enunciados como direitos ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente e a autodeterminação dos povos [...] e isso é feito por meio de pactos entre povos e por organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas -ONU”. (Couto, 2010, p. 35)

1.2.4 - Neoliberalismo e caminho das Políticas Sociais

O capitalismo, ao longo de sua história e consolidação, sofre mudanças para continuar reproduzindo as relações básicas que compõe a sociabilidade capitalista. Uma das características que podemos perceber é fato de ser cíclico com períodos de altas e baixa dos lucros, e, nesse contexto, toda a classe trabalhadora será impactada. Os autores Netto e Braz (2009) sinalizam como chamados “anos de ouro” aqueles no qual observamos anteriormente chamado de Welfare State, como um período em que há um alargamento das políticas sociais. Afirmam ainda os autores que estes anos tratam-se de uma ilusão para a classe trabalhadora:

A ilusão dos “anos dourados” é enterrada em 1974-1975: num processo inédito no pós-guerra, registra-se então uma recessão generalizada, que envolve simultaneamente todas as grandes potências imperialistas e a que se seguiu outra, em 1980-1982, na qual se constatou que “as taxas de lucro voltam a descer ainda mais” e o “recoo do crescimento é ainda mais nítido que em 1974-1975” (Husson, 1999:32). A onda longa e expansiva é substituída por uma onda longa e recessiva: a partir daí até os dias atuais, inverte-se o diagrama da dinâmica capitalista: agora, as crises voltam a ser dominantes, tornando-se episódicas as retomadas. (Netto e Braz, 2009, p. 214)

Após os anos de 1945, as autoras explicam com base nos estudos de Mandel que o capitalismo está em sua fase madura, ou seja: “*pleno das possibilidades do capital, considerando esgotado seu papel civilizatório*” (Behring e Boschette, 2009, p. 113). Em meio à expansão e recessão e ou estagnação do capital, elas observam ainda que haverá um alargamento das Políticas Sociais até meados de 1960.

Quanto às implicações nesse novo cenário, agora de recessão das Políticas Sociais, os autores (Netto e Braz, 2009) apresentam 3 fatores que devem ser observados: O trabalho coletivo, que está relacionado com as novas características de trabalho impostas à classe trabalhadora; reiteram ainda sobre as exigências acerca do modo como o trabalhador deve estar configurado, ou seja, ele deve ser um trabalhador polivalente; e, por fim, soma-se aos demais aspectos a gestão da forma de trabalho, nesse caso: [...] apelando a “participação” e ao “envolvimento” dos trabalhadores, valorizando a “comunicação” e a redução das hierarquias mediante a utilização de “equipes de trabalho”. (Netto e Braz, 2009, p. 217)

O Neoliberalismo, vigente até os dias atuais, trata-se de uma política econômica no Estado capitalista que ganha força no fim do século XX, uma forma de reação ao Estado intervencionista, impondo mudança no Estado de Bem-estar Social mediante a crise que o capital enfrenta na década de 1970.

As novas características do modelo capitalista neoliberal, se defrontam com “*desemprego maciço em fenômeno permanente*” (Netto e Braz, 2009 p. 220), resultado da inovação no que tange a produção, ou seja, há uma nova concepção da utilização da mão de obra. [...] O capitalismo contemporâneo particulariza-se pelo fato de nele o capital estar destruindo as regulamentações que lhe foram impostas como resultado das lutas do movimento operário e das camadas trabalhadoras (Netto e Braz, 2009, p. 225), e, nas palavras das autoras:

Se o Estado social foi um mediador ativo na regulação das relações capitalistas em sua fase monopolista, o período pós 1970 marca o avanço de ideais neoliberais que começam a ganhar terreno a partir da crise capitalista de 1969-1973. Os reduzidos índices de crescimento com altas taxas de inflação foram um fermento para os argumentos neoliberais criticarem o Estado social e o “consenso” do pós-guerra, que permitiu a instituição do Welfare State. (Behring e Boschette, 2009, p. 114).

Para as autoras Bering e Boschetti (2009, p. 114), acerca desse período, reforçam que: o trabalho vivo será substituído por trabalho morto; o trabalho individual será substituído por uma lógica cada vez maior de integração, para a valorização do capital, às funções que o trabalhador desempenhará terão cada vez mais acúmulos e acrescentam ainda: *“A automação intensifica as contradições do mundo do capital, quais sejam: a socialização crescente do trabalho agregado e a apropriação privada”*.

Ainda na mesma direção, Couto (2010, p. 69) afirma que os anos de 1970 são anos que fizeram ruir com o Welfare State mediante *“uma nova crise do padrão de acumulação capitalista”*. A autora assegura que o *“aparate teórico neoliberal”* se ancora no que será “identificado como excessos do Estado”. A crítica se fortalece, segundo ela, partindo da perspectiva de que quanto mais benefícios o Estado concede mais desestimulados ao trabalho se tornarão homens e mulheres, E reforça:

Estado este que, ao transgredir o princípio da liberdade individual, teria criado condições objetivas de desestímulo aos homens para o trabalho produtivo, uma vez que acabaram escolhendo viver sobre as benesses do aparelho estatal do que trabalhar. (Couto, 2010, p. 69).

Contudo, a análise teórica que embasa o neoliberalismo desconsidera os avanços do capital, neste momento os avanços tecnológicos considerando que a retomada da grande produção de um exército de reserva denotara o aumento de desempregados e consequente aumento de homens e mulheres “desprotegidos”. Além dessas, outras características deste modelo apontada pela autora são a privatização, a desregulamentação do trabalho, ou seja, o desmonte das poucas conquistas da classe trabalhadora. Acrescenta ainda a autora o reforço da ideia da: “política de caráter emergencial focalizada e contando com a solidariedade” (Couto, 2010, p. 71). Trata-se de entender a política social com uma “concessão ou dádiva”, nas palavras da autora, “para aquele que é pobre”:

Assim o paradigma teórico neoliberal assentou-se em três propostas fundamentais, sendo a primeira a de reversão acelerada das

nacionalizações do pós-guerra; a segunda na crescente tendência à desregulamentação das atividades econômicas e sociais pelo Estado; e a terceira, na tendência de transformar os poderes universais da proteção social pela particularização de benefícios sociais. (Couto, 2010, p. 72).

Segundo Behring e Boschetti (2009 p. 133) “A reestruturação produtiva, as mudanças na organização do trabalho e a hegemonia neoliberal “[...] têm provocado importantes reconfigurações nas políticas sociais”. Há uma instabilidade na garantia de direitos por meio do emprego e há uma crescente no desemprego e subempregos; assim, há uma tendência à universalização dos direitos, que estão na perspectiva beveridgiana já mencionada no item anterior, e que marcam as políticas sociais e particularmente a Política de Assistência Social, objeto desse estudo no qual se debruçará o capítulo posterior. As autoras referem-se ao fato de que: “*Observa-se que os países da Europa do norte foram os pioneiros, o que se explica pela natureza universalista e beveridgiana dos seus sistemas de proteção social.*” (Behring e Boschetti, 2009, p 133). Assim, elas reiteram que, na maior parte dos demais países, a implementação desses programas só terá início “a partir da crise de 1969-1973”.

Esses programas, globalmente, apresentam as seguintes características: são condicionados à situação de ausência ou baixa renda; são complementivos e/ou substitutivos aos salários; possuem abrangência nacional e são regulamentados em lei nacional; os beneficiários devem ter acima de 18 anos e devem ter comprovar cidadania ou residência legal no país; em muitos países os beneficiários devem mostrar disposição para inserção econômica e/ou social em alguma atividade ligada à qualificação profissional ou atividade de trabalho; o financiamento é de responsabilidade do governo federal (em alguns poucos países é compartilhado com o município); a gestão é , em geral, compartilhada entre o governo federal estados e municípios ; são permanentes e assegurados a partir de critérios objetivos (Stein, 2005 *in* Behring e Boschetti, 2009, p. 133-134).

O que se pode observar com o fim do Estado de Bem-estar Social e a ofensiva neoliberal é uma grande mudança na percepção da responsabilidade do Estado no que se refere aos direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora em meio às lutas de classe. Por um lado, no sistema em que vivemos, é certo que haverá de se conviver também com as desigualdades sociais, afinal, este modelo econômico e social pressupõe a desigualdade. Por outro lado, se na vigência desse modelo não houver garantias de políticas sociais para uma vida digna à classe trabalhadora, vive-se na sombra da focalização e seletividade, como se pode observar atualmente.

Conforme relatório da ONU (2022), percebe-se o nível da miséria no mundo, o relatório destaca:

[..] a necessidade de enfrentar as camadas de carências que geralmente andam de mãos dadas, incluindo:

- Mais de 50% das pessoas pobres, ou 593 milhões, carecem de eletricidade e combustível limpo para cozinhar.
- Quase 40% dos pobres, ou 437 milhões, não têm acesso à água potável e ao saneamento.
- Mais de 30% de pessoas na pobreza, ou 374 milhões, são privadas de nutrição, combustível para cozinhar, saneamento e habitação ao mesmo tempo.

Se o modelo econômico e social capitalista é constituído e se mantém mediante a condição da exploração da classe trabalhadora, o que resulta em desigualdades bárbaras, é possível refletir que somente com a superação desse modo de produção social, de maneira que a riqueza socialmente produzida também seja coletivamente distribuída, é que haverá não a diminuição das desigualdades, mas, quiçá, a superação delas. Assim, é preciso que as lutas de classe tenham acesa sua força de expressão e impacto social.

Todo esse percurso, apresentado nos tópicos anteriores, vai se revelar em características particulares em relação ao Brasil, conforme será possível analisar no capítulo posterior.

CAPÍTULO 2

BRASIL: UM PAÍS CONSOLIDADO ENTRE AS EXTREMIDADES DA POBREZA E A ACUMULAÇÃO

CAPÍTULO 2 - BRASIL: UM PAÍS CONSOLIDADO ENTRE AS EXTREMIDADES DA POBREZA E A ACUMULAÇÃO

As desigualdades, como visto anteriormente, são inerentes a sociedade capitalista, visto que essa se consolida mediante a exploração do homem pelo homem. No Brasil, dadas as particularidades desde sua colonização, muitos serão os desdobramentos nos contextos econômico, político e social que denotam as extremidades entre a pobreza de muitos e a acumulação de poucos.

Este capítulo se desdobrará em 2 elementos de análise: 1º - Desigualdades no Brasil: Colônia, Império e República; e 2º Desigualdades no Brasil do século XXI. A apreciação permitirá uma aproximação com o objeto desta pesquisa, acerca da capacidade protetiva da Política Pública de Assistência Social, assim, o texto a seguir contribuirá com uma breve análise histórica até aproximar-se mais criteriosamente das condições vividas pela classe trabalhadora no cenário atual.

2.1 - Desigualdades no Brasil: Colônia, Império e República

Como forma de encadeamento de ideias acerca da constituição das políticas sociais, bem como a maneira como elas foram forjadas, também mediante às lutas de classe frente à exploração da classe trabalhadora; o último tópico desse capítulo pretende apresentar de maneira brevemente contextual e sintetizada os desdobramentos das políticas sociais no Brasil, com foco de análise nas condições da classe trabalhadora para qual essas políticas sociais servirão como “proteção” em meio às desproteções vividas como consequência das desigualdades de condições de sobrevivência e distribuição da renda socialmente produzida, dada a constituição das classes antagônicas.

Essa perspectiva antecede a análise específica da Política Pública de Assistência Social, como política de proteção social, considerando que, sob o ponto de vista da pesquisadora, há uma fundamental importância em compreender as características acerca de como se estabeleceu a proteção social nos países de capitalismo central, bem como no Brasil; qual o cenário no qual elas se solidificam (para mais ou para menos) e, em seguida, concentrarmo-nos de maneira

pormenorizada no segundo capítulo no que tange à Política Pública e Social de Assistência Social no Brasil como uma vertente de Proteção Social.

Até aqui observou-se que a classe trabalhadora que está condicionada à venda de sua força de trabalho a aquele que tem como posse a propriedade privada e os meios de produção, assim, os salários e os benefícios atrelados a este são o que constituem, de forma mais abrangente, as condições de proteção daquela. Entretanto, é sabido que não se pode esperar nesse modelo de sociedade uma condição de “pleno emprego”, o que também foi explanado anteriormente sobre as categorias do exército industrial de reserva e superpopulação relativa apresentadas por Marx. Adiciona-se, ainda, o fato de que os salários postos ao proletariado, de longe, são o suficiente para a manutenção das condições adequadas para dignidade de vida, o que será analisado em seguida.

A gênese das políticas sociais terá seus desdobramentos no Brasil, todavia, esse percurso revela-se entrelaçado às particularidades históricas de um país de capitalismo periférico explorado para enriquecimento, especialmente da Europa, analisando particularmente a história de colonização europeia.

Diferentemente da maneira como se desenvolveram as lutas de classe na Europa, o Brasil apresenta outras características. Encontra-se no vasto arcabouço teórico uma nação em que a colonização determinou inicialmente a forma de organização que desdobrou na conjuntura política, econômica e social, conforme (Maestri, 2019, p. 21):

[...] as classes dominantes coloniais, exasperadas pelo caráter crescentemente parasitário do exclusivismo político comercial metropolitano e conscientes do domínio socioeconômico que exerciam nas suas respectivas áreas de influência, lançaram-se a conquista do controle total do poder político.

É sabido que o Brasil já esteve organizado enquanto Colônia, Império e posteriormente República, e, em cada formato adotado em sua organização política, também teve seus reflexos no que tange ao contexto econômico e social. É nesse percurso que se revelam as marcas de desigualdade e exploração experimentadas na trajetória do país e a maneira como se formaram os grandes monopólios de poder, desde as capitanias hereditárias, os grandes latifúndios e a industrialização “tardia” do Brasil:

Nota-se que no período da colônia portuguesa, durante o século XVIII, por exemplo, havia apenas 10% da população responsável pela absorção de cerca de 2/3 da riqueza da época. Mesmo com o abandono da condição de colônia, passando pela situação de independência nacional e pelo regime imperial, o país continuou a registrar uma incrível estabilidade no padrão excludente de repartição de renda e riqueza. Assim, o rompimento com Portugal não afetou desfavoravelmente os ricos, também o fim da escravidão e a passagem para a República não parecem ter alterado significativamente o padrão excludente da repartição de renda e riqueza (Pochmann, 2015, p. 33)

No que se refere ao trabalho, o Brasil, de início, transitou entre a escravização dos povos originários e posteriormente pelo tráfico negreiro. A monocultura da cana de açúcar e do café e os lucros conquistados foram às custas primeiramente dos escravos e em seguida, com a abolição da escravatura em 1888 pelas mãos, principalmente, dos imigrantes europeus. Conforme (Maestri, 2019, p. 15): “*A sociedade e a produção escravista ensejaram ideologia racista que defendia a inferioridade natural do negro-africano, fortalecendo e justificando sua escravização*”; A história do trabalho escravo não está, nem de longe, isenta das lutas e revoltas, que também fortaleceram a futura abolição da escravidão sem qualquer forma de proteção aos negros postos como “livres”. “O temor à revolta e ao comportamento dos trabalhadores escravizados determinou profundamente o caráter da independência do Império do Brasil (Maestri, 2019, p. 31). No fim do século XIX enquanto na Europa já era viva a exploração da classe trabalhadora pela compra da força de trabalho. No Brasil observava-se:

Propõe-se que o Estado Imperial fosse liberal, mas não democrático, visto não haver correspondência necessária entre os dois princípios. Ensejado pela gênese do capitalismo e pela destruição da ordem estamental feudal, da sociedade a partir de normas apoiadas na liberdade individual de iniciativa [política, econômica, etc] regulada pelas leis e determinação da produção e do mercado capitalista [...] O Império do Brasil não se assentava na produção capitalista, mas em ordem escravista colonial, trespassada por uma grande dualidade estamental – a existência de homens livres e escravizados, força dominante da produção, não estavam apenas despidos de direitos democráticos; em verdade, não eram cidadãos. Em antítese essencial da ordem liberal burguesa não possuíam sequer o direito de venderem sua força de trabalho. Os exploradores compravam o produtor não o seu tempo de trabalho. (Maestri, 2019, p. 59 e 60)

Quanto à abolição da escravatura o autor (Maestri, 2019, p. 81) observa ainda, que: “*A abolição da escravatura abriu caminho para a produção capitalista*”, contudo, a mão de obra não foi a mão de obra escrava, agora sendo paga pela venda da força

de trabalho, essa, fora posta à margem e à própria sorte. Em sua maioria a mão de obra ora utilizada foi a estrangeira, que em outro contexto, já apresentado anteriormente, sofria as penúrias impostas pelo capital especialmente na Europa. Em meados do século XX “o proletariado formava-se com grande dificuldade” (Maestri, 2019, p. 83).

A marca latente no Brasil, desde sua colonização até os tempos atuais é a grande desigualdade num país cujos recursos são vastos, mas a disparidade na distribuição de renda é predominante:

A concentração de renda e riqueza é uma marca inalienável do Brasil. Ainda que o país tenha se transformado profundamente ao longo do tempo frente ao crescimento populacional, produtivo e dimensões territoriais, a desigualdade significativa na repartição da renda e riqueza se manteve em destaque. (Pochmann, 2015, p. 32)

É importante que a análise da “evolução” dos direitos civis, políticos e sociais socialmente conquistados, seja feita de maneira crítica observando-se que, se por um lado há pequenas conquistas para classe trabalhadora, por outro há manutenção do poder das classes dominantes.

Nas primeiras décadas do século XX, o Brasil esteve sob gestão política do governo de Getúlio Vargas, e, conforme Couto (2010, p. 94) “a *política de governo Vargas centrou-se na tentativa de organizar as relações entre capital e trabalho*”. Neste sentido, esta autora afirma, ainda, o caráter liberal dessa gestão e acrescenta que: “*A regulamentação das relações entre capital e trabalho foi a tônica do período*”. O governo de Getúlio esteve presente em dois momentos na primeira metade do século XX, e, nesse período marcado pelos impactos do pós-guerra bem como a necessidade de enfrentamento da crise de 1929, é possível conferir que:

A economia e a política brasileiras foram fortemente abaladas pelos acontecimentos mundiais das três primeiras décadas do século XX, e mais ainda depois da crise de 1929 – 1932, quando se abre uma nova época de expansão acelerada das relações capitalistas entre nós, com intensas repercussões para as classes sociais, o Estado e as respostas à questão social (Behring e Boschetti, 2009, p. 104)

A agenda do Brasil na primeira era Vargas tinha como perspectiva:

[...] desde a fase do Estado de Compromisso, além da perspectiva de dar um salto adiante do ponto de vista econômico, impulsionando as demais oligarquias e a indústria, estavam pendentes a regulamentação

do trabalho e o enfiamento da questão social, até então vista exclusivamente como questão de política [...] (Bering e Boschetti, 2009, p. 106)

As autoras Bering e Boschetti (2009, p. 106) sinalizam que, entre os anos de 1930 e 1943, é reconhecida a gênese das políticas sociais no Brasil. O “Estado Social” brasileiro teve início com alguns benefícios para aqueles que estavam ligados ao mercado de trabalho: “seu caráter corporativo e fragmentado, distante da perspectiva da universalização de inspiração beveridgiana”. Nos anos de 1930 foram criados as IAPS – Institutos de Aposentadoria e Pensões, bem como o Ministério da Educação e Saúde Pública, e, no ano de 1942, houve então a criação da LBA – Legião Brasileira de Assistência. Quanto à LBA, as autoras reforçam:

Essa instituição foi criada para atender às famílias dos pracinhas envolvidos na Segunda Guerra e era coordenada pela primeira-dama, sra. Darci Vargas, o que denota aquela característica de Tutela, favor e clientelismo na relação entre o Estado e a sociedade no Brasil, atravessando a constituição da política social. Posteriormente a LBA vai se configurando como uma instituição articuladora da assistência social no Brasil, com uma forte rede de instituições privadas conveniadas, mas sem perder a marca assistencialista fortemente seletiva e de primeiro-damismo. (Behring e Boschetti, 2009, p. 108)

Acerca do governo Vargas, Couto (2010) acentua a forte característica de populismo e assistencialismo que foi marca em ambos os períodos nos quais ele esteve na presidência:

A ditadura Vargas (1937-1945) voltou sua atenção para o controle da classe trabalhadora, utilizando como recurso a legislação social fortemente centrada no controle estatal. [...] Em 1942, buscando legitimidade junto à população pobre, o governo criou a Legião Brasileira de Assistência (LBA), com o objetivo de assistir, primeiramente, às famílias dos pracinhas que foram para a guerra, e logo depois estender seu trabalho à população pobre, principalmente com programas na área materno-infantil. A LBA representou o braço assistencialista do governo, que centrou na figura da primeira-dama Darcy Vargas a coordenação da instituição. Esse traço clientelista e vinculado à benemerência apresentou-se persistente por muitos anos na política assistencial brasileira. (Couto, 2010, p. 102-103)

Os governos que sucederam a Vargas mantiveram um caráter populista, mantendo-se, assim, dos anos de 1945 até 1964, quando o Brasil ficará marcado por uma nova ditadura. O país iniciará em 1964 um novo e trágico momento, historicamente conhecido como um governo de ditadura militar. O que se observa são

as ocorrências assíncronas quanto aos acontecimentos já estudados nos itens anteriores; a crise vivida no mundo capitalista central não ocorre da mesma maneira no Brasil, conforme as autoras Behring e Boschetti (2009, p. 134): *“Enquanto no plano internacional desencadeava-se a reação burguesa, o Brasil, no contexto da ditadura militar pós 1964, vivia a expansão do ‘fordismo à brasileira’”*.

O período que remonta a ditadura militar no Brasil teve como características a intensa repressão política e atos institucionais os quais davam ao presidente a detenção do poder. No que se refere à economia nota-se com base em diversos autores que ficou marcado como “Milagre Brasileiro”. Contudo, esse milagre se deu às custas da queda dos salários em relação às elevadas taxas de juros bem como a acumulação da renda sob o domínio de poucos. No tocante das Políticas Sociais, percebe-se um caráter de “repressão e assistência” Conforme mencionam as autoras (Behring e Boschetti, 2009, p. 136):

Expandia-se também a cobertura de política social brasileira, conduzida de forma tecnocrata e conservadora, reiterando uma dinâmica singular de expansão dos direitos sociais em meio à restrição dos direitos civis e políticos, modernizando o aparato Vargasista” (Behring e Boschetti, 2009, p. 136)

E, ainda:

O Ministério da Previdência e Assistência Social foi criado em 1974, incorporando a LBA, a Fundação Nacional para o Bem-estar do Menor (Funabem, criada em 1965) que veio a substituir o antigo SAM, extinto em 1964, sem necessariamente alterar seu caráter punitivo, mantido no Código de Menores de 1979 – a Central de Medicamentos (CEME) e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprec). [...] No mesmo passo em que se impulsionaram políticas públicas, mesmo restritas quanto ao acesso, como estratégia de busca de legitimidade, a ditadura militar abria espaço para a saúde, a previdência e a educação privadas, configurando um sistema dual de acesso às políticas sociais: para quem pode e para quem não pode pagar. (Behring e Boschetti, 2009, p. 136-137)

Esgotado o período ditatorial em que o país esteve submetido por mais de 20 anos, o Brasil vive um momento de trânsito da ditadura para a democracia e, este período que caminha para a promulgação da Carta constituinte de 1988 terá, conforme Couto (2010, p. 140) *“importantes e significativos avanços [...] para área dos direitos civis, políticos e sociais”*. A autora descreve ainda que é a partir da Carta

Constituinte que a Assistência Social será estabelecida como uma política social de natureza pública.

Os anos 1980 ficaram caracterizado pela promulgação da nova carta constituinte. A Constituição Federal de 1988 instaura um período em que os direitos civis, políticos e sociais terão um salto, uma nova configuração, contudo, isso não significa que haverá de fato uma mudança efetiva, pois a constituição escrita sob várias perspectivas, incluindo a perspectiva conservadora, é um documento impresso, são letras no papel, que demarcam uma nova condição no trânsito da ditadura para a democracia. Contudo, o Estado Capitalista é mediador e essa mediação vai perpassar pelas políticas partidárias que estão em disputa pelo poder.

A situação da classe trabalhadora, bem como daqueles que estavam em condição de pobreza nessa ocasião, pode ser observada conforme (Draibe, 1993, p.51 *in* Couto, 2010, p. 142):

[...] entre 1981 e 1989, os 10% mais ricos da população, que detinham 46,6% da renda, ampliam sua participação para mais da metade, alcançando 53,2%. Os 1% mais ricos, que detinham 13% da renda, aumentaram sua participação para 17,3%. No mesmo período os 10% mais pobre passaram a ter, em 1989, apenas 0,6% da renda nacional, menos ainda do que os 0,9% que lhes cabia em 1981 (o índice de Gini salta de 0,572 para 0,652 nesse período).

Nota-se um impacto da desigualdade na distribuição de renda e especialmente nas condições de vida da classe trabalhadora mais empobrecida. Essa marca da desigualdade se estende por todo o Brasil, contudo, se expressa de diferentes maneiras no vasto território nacional como se pode observar:

A desigualdade no interior do território nacional expressa o desdobramento do desenvolvimento capitalista no sistema mundial que opera desigual e combinado à hierarquia do centro dinâmico com suas periferias. A partir do modo de inserção de cada país da economia mundial, a divisão do trabalho tende a revelar no interior do seu território nacional, a diversidade nos padrões de vida e desvantagens na distribuição de renda e riqueza. (Pochmann, 2015, p. 69)

O fim do século XX e início do século XXI marcam também a entrada do país em um modelo econômico capitalista neoliberal e terá, nessa perspectiva de enxugamento dos direitos sociais, uma aniquilação ainda maior caso o poder político esteja conduzido sob a coordenação de partidos de direita ou extrema direita, o que enfraquece as lutas da classe trabalhadora e promove o desmonte dos direitos

socialmente conquistados. A classe trabalhadora exposta à pobreza, à miséria, à fome e à desproteção social sofre os efeitos nefastos provocados pela forma como o Sistema Capitalista se apresenta na economia e na política.

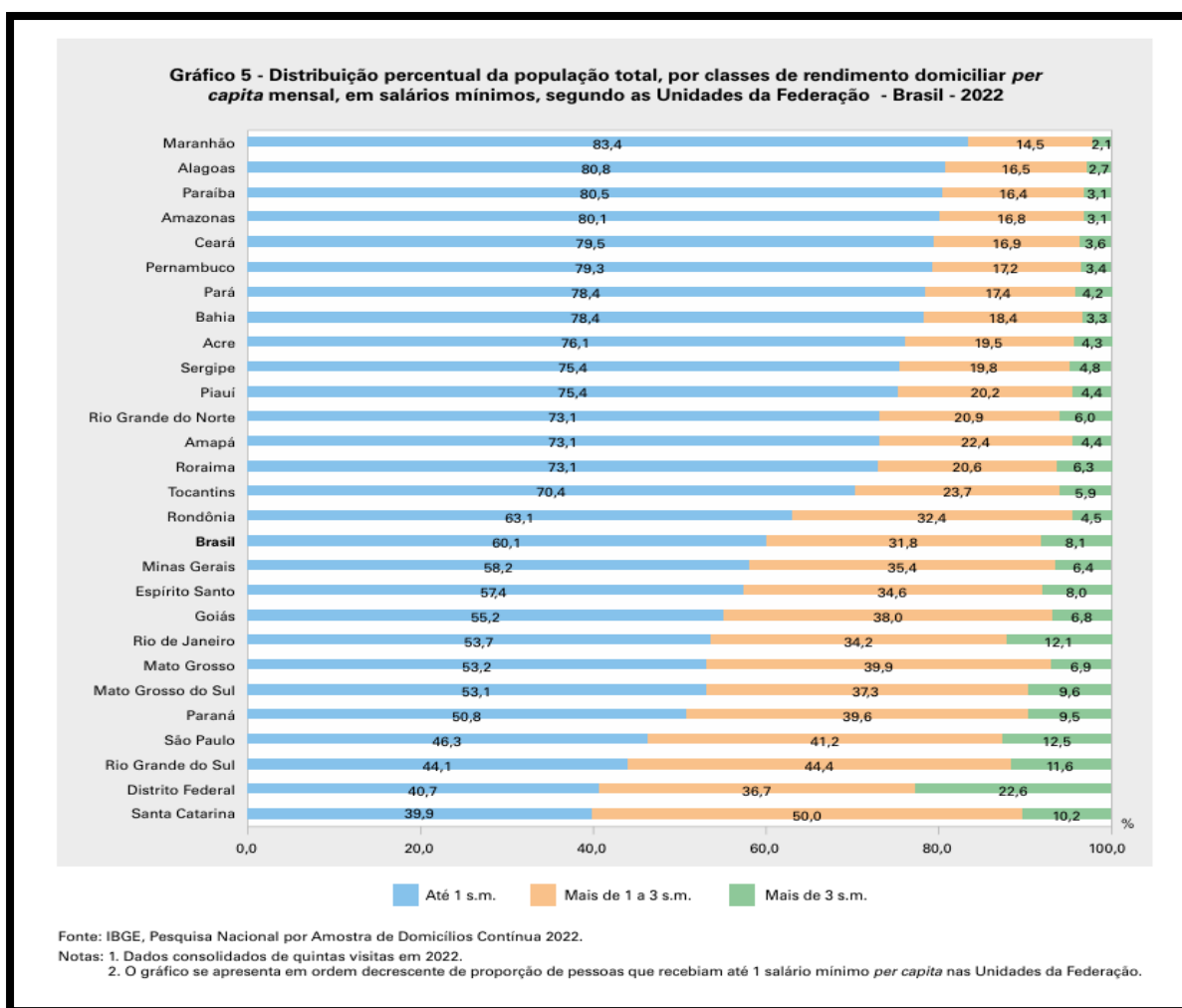
2.2 - Desigualdades no Brasil do século XXI

Na atualidade é possível destacar algumas das características das condições de desigualdades vivenciadas pela classe trabalhadora. Assim, escolheu-se alguns dados mais recentes para que se possa analisar, *a posteriori*, a Proteção Social na qual a Política Pública e Social de Assistência Social tem como oferta, com dois recortes específicos da Constituição Federativa de 1988: 1 - O artigo 194 acerca da seguridade social; 2 - Os artigos 203 e 204 os quais denotam o mote que se desdobrará em todo o arcabouço legal da Política de Assistência Social.

O Brasil com sua extensão apresenta características específicas quanto aos indicadores de desigualdade. O quadro 2, de acordo com a pesquisa do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, realizada em 2023, cujo tema trata de “Uma análise das condições de vida da população brasileira” mostra a distribuição de renda no país, com base nos percentuais de cada Estado. Conforme características da figura, demonstra-se em azul aqueles que vivem com uma renda de até um salário, já para aqueles que vivem com uma renda entre mais de um até três salários mínimos, são caracterizados pela cor vermelha, enquanto aqueles que vivem com mais de três salários mínimos são caracterizados com a cor verde.

Diante das características observadas, percebe-se que a grande maioria da população brasileira vive com menos de um salário-mínimo *per capita*, chegando a 83,4% da população no Estado do Maranhão e ou 80,8% no Estado do Alagoas. Em contrapartida, observa-se um índice relativamente inferior no Estado de Santa Catarina, em quem 39,9% da população vive com até um salário mínimo.

Quadro 2: Distribuição percentual da população por classes de rendimento



Fonte: IBGE, 2023, p. 65.

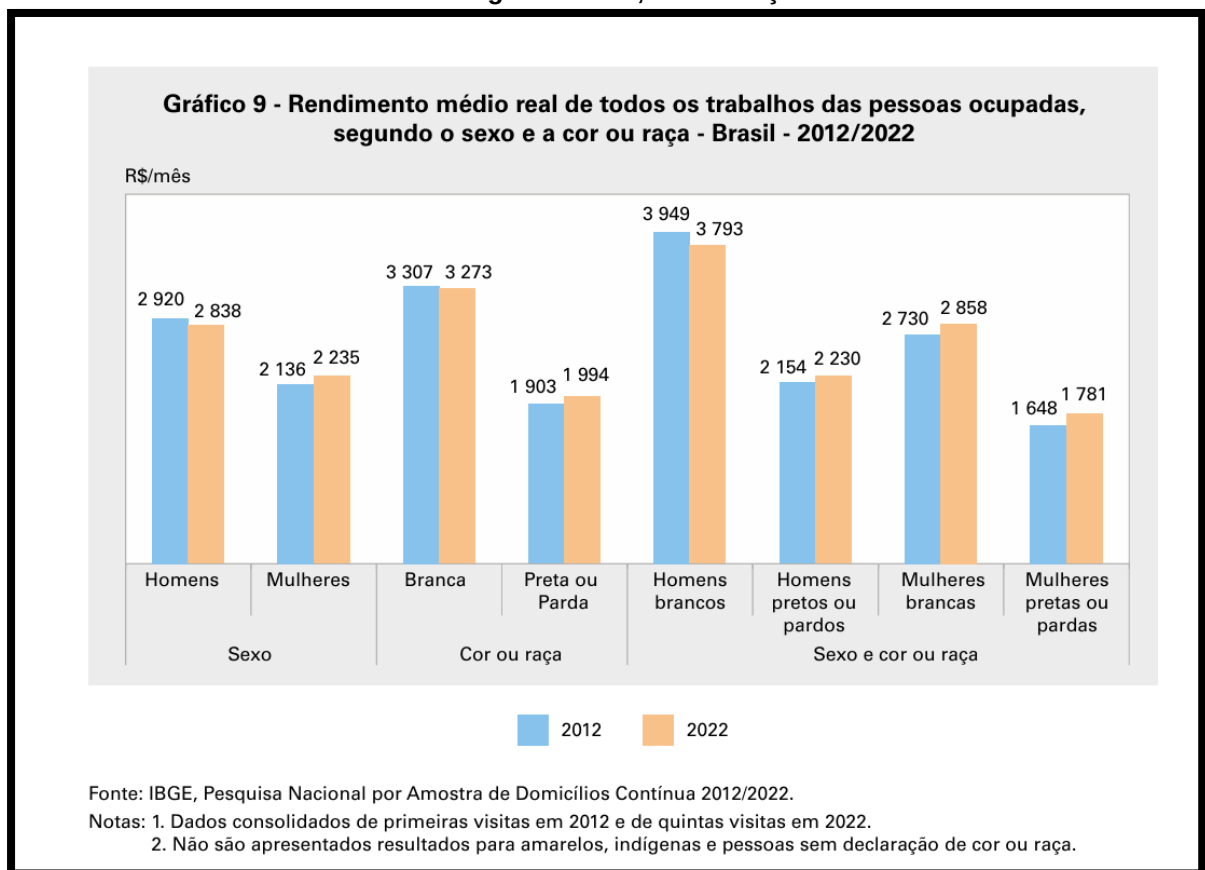
Destaca-se, neste quadro que a realidade das regiões do Brasil demonstra também maior ou menor desenvolvimento econômico, assim, observa-se conforme IBGE (2023, p. 28):

[...] A dispersão dos rendimentos do trabalho é bastante expressiva também quando considerada a localização geográfica e refletem, em parte, a distribuição das atividades econômicas pelo Território Nacional. Em 2022, levando-se em conta o rendimento médio de todos os trabalhos, as pessoas ocupadas nas Regiões Norte (R\$ 2.076) e Nordeste (R\$ 1.812) recebiam, respectivamente, 78,1% e 68,1% do correspondente à média nacional (R\$ 2.659). Bahia (R\$ 1.662) e

Maranhão (R\$ 1.663) foram as Unidades da Federação que apresentaram os rendimentos médios mensais mais baixos. Em contrapartida, os mais elevados estavam no Distrito Federal (R\$ 4.403) e São Paulo (R\$ 3.254) [...]

Outra importante dimensão escolhida para esta abordagem é que mostra como um reflexo da história de exclusão da população preta ou parda está em relação ao rendimento dos trabalhadores. Assim, o quadro 3 expõe a diferença do rendimento de homens e mulheres, e com maior atenção é possível avaliar as diferenças entre homens brancos e homens pretos/pardos, mulheres brancas e mulheres pretas/pardas:

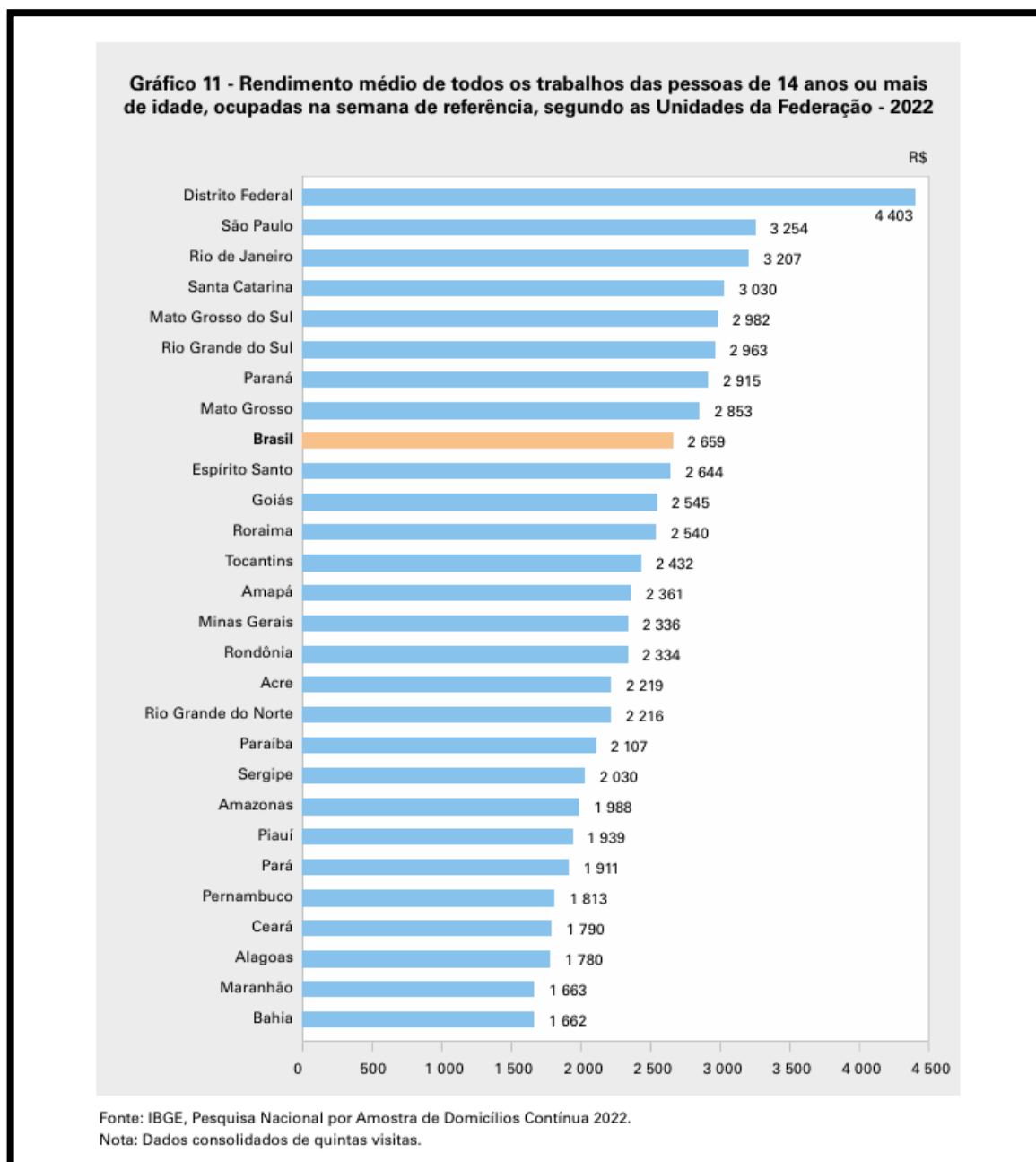
Quadro 3: Rendimento médio real de todos os trabalhadores e pessoas ocupadas segundo sexo, cor ou raça



Fonte: IBGE, 2023, p. 27.

Outro dado escolhido para apresentação trata-se do rendimento médio de todos os trabalhadores em relação aos que tem 14 anos de idade ou mais. Conforme o quadro 4, percebe-se:

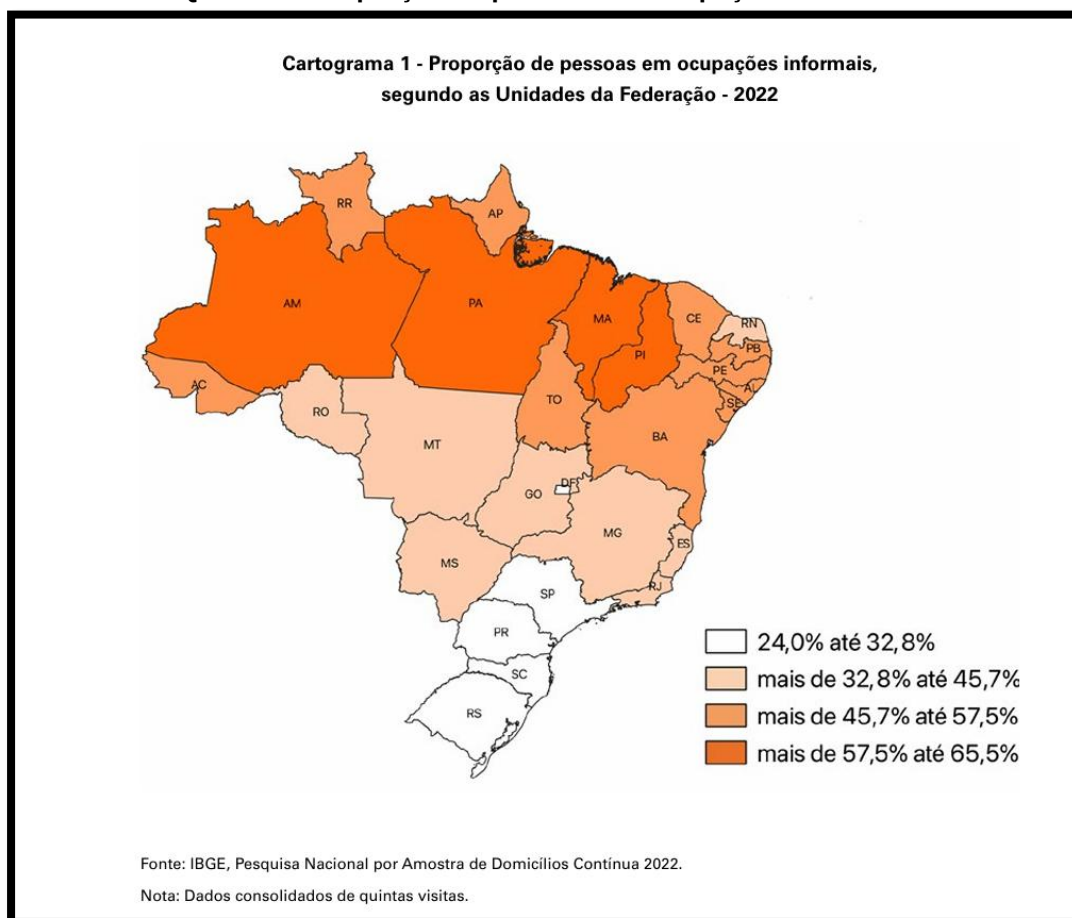
Quadro 4: Rendimento médio de todos os trabalhadores das pessoas de 14 anos ou mais de idade



Fonte: IBGE, 2023, p. 28.

Em consonância com a análise de Marx (2013) acerca do Exército Industrial de reserva, é possível perceber no Brasil uma das características relacionadas ao subemprego. Essas características são expressas no quadro 4. É possível observar uma preponderância da informalidade no Norte e Nordeste do Brasil. A informalidade coloca a classe trabalhadora à margem da garantia dos direitos constitucionais que favorecem a obtenção de benefícios previdenciários.

Quadro 5: Proporção de pessoas em ocupações informais

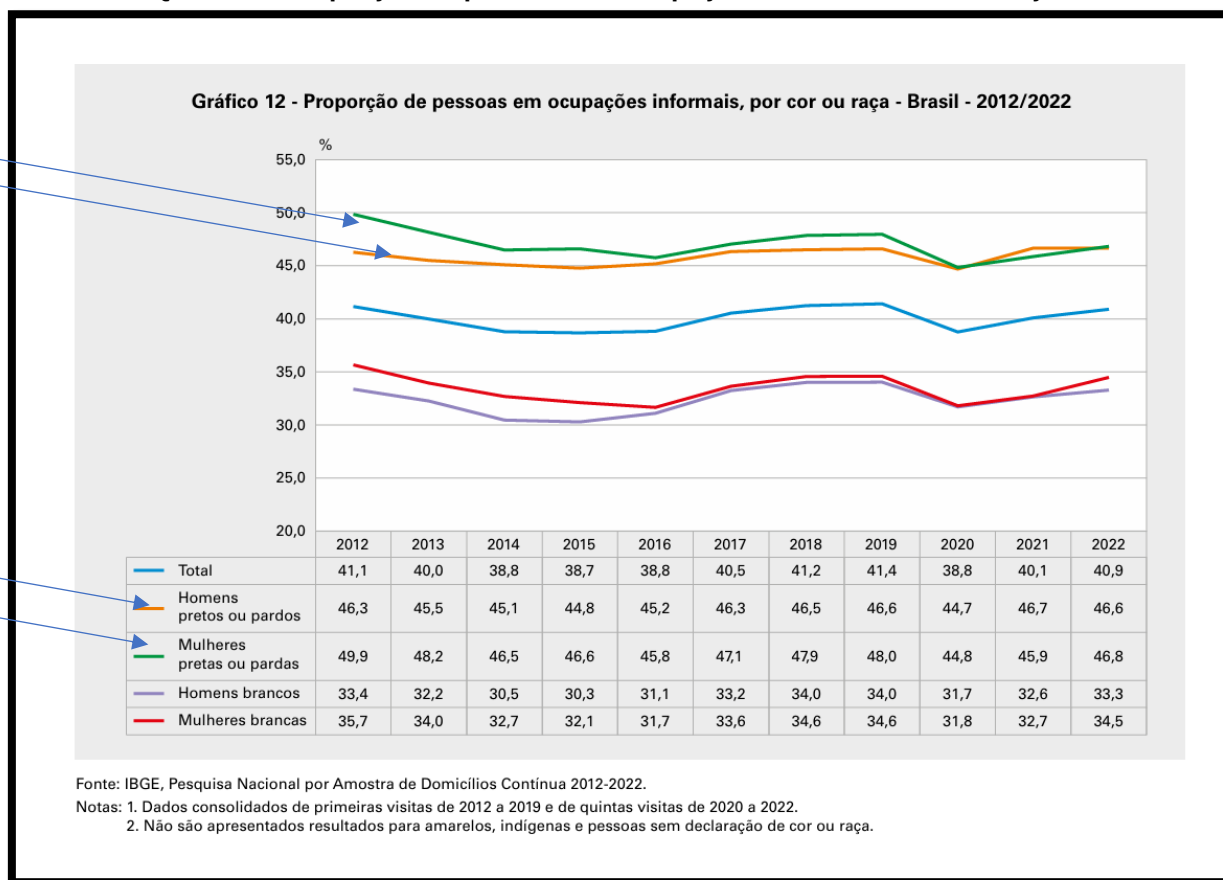


Fonte: IBGE, 2023, p. 30.

A informalidade é uma característica da forma como as contratações são atualmente feitas, isentando os empregadores de quaisquer responsabilidades pela classe trabalhadora. Por outro lado, é também uma forma de sobrevivência da classe trabalhadora, vista a necessidade de manter-se minimamente, seja em trabalhos sazonais ou em subempregos.

O quadro 6 analisa os postos de trabalho informais com um comparativo dos homens e mulheres pretos e pardos e os homens e mulheres brancos. O resultado denota para além da condição de degradação pela falta de acesso à proteção social e clarifica, mais uma vez, a dívida histórica em relação a população preta e parda no que tange ao lugar marginalizado o qual ela ocupa com grande frequência:

Quadro 6: Proporção de pessoas em ocupações informais - cor ou raça



Fonte: IBGE, 2023, p. 31.

Outro dado alarmante é referente à classe trabalhadora em condições de trabalho análogo à escravidão. Conforme o Cadastro de Empregadores que submeteram trabalhadores a condições análogas à escravidão, atualizado em 5 de abril de 2024, houve a inclusão de 248 empregadores no documento chamado “Lista Suja”, o que significa o total de 5.150 trabalhadores submetidos às condições de trabalho análogo à escravidão. Este documento apresentado está em consonância com a Portaria Interministerial MTPS/MMIRDH nº 4 de 11/05/2016.

Tanto pela necessidade dos direitos civis quanto pela necessidade dos direitos sociais esses dados são de extrema relevância na observância das desigualdades vividas no modelo Capitalista, ou seja, como só é possível para a classe trabalhadora, vender sua força de trabalho, a proteção social vinda por meio das políticas públicas e sociais é um mal necessário.

Uma necessidade basilar da subsistência humana é a alimentação, todavia, é possível perceber que, no Brasil, há um grande contingente de pessoas em situação de insegurança alimentar. Esse cenário tornou-se mais intenso com a Pandemia por Covid-19, o qual colocou grande parte da população à beira da miséria sem condições de trabalho e renda. Conforme o documento acerca da insegurança alimentar no Brasil, Neri (2022, p. 12) apresenta que:

Segmentos mais pobres [...] menos escolarizados, são conforme esperados mais sujeitos à insegurança alimentar, mas isto acontece com maior intensidade no Brasil. Além da maior insuficiência na base, há maior desigualdade de insegurança alimentar aqui medida pelo gradiente da curva entre níveis de renda familiar *per capita*. Por exemplo, entre os 20% mais pobres brasileiros, 75% têm insegurança alimentar, contra 48% da média mundial. Já entre os 20% mais ricos, o oposto acontece, com a insegurança alimentar atingindo 7% aqui contra 21% no mundo.

É ainda sinalizado no Mapa da Pobreza de junho de 2022, quanto aos “novos pobres” que surgiram após a pandemia. Conforme análise é possível perceber que:

O contingente de pessoas com renda domiciliar *per capita* até 497 reais mensais atingiu 62,9 milhões de brasileiros em 2021, cerca de 29,6% da população total do país. Este número de 2021 corresponde a 9,6 milhões a mais que 2019, quase um Portugal de novos pobres surgidos ao longo da pandemia. A pobreza nunca esteve tão alta no Brasil quanto em 2021, desde o começo da série histórica em 2012. Demonstramos neste trabalho que 2021 é ponto de máxima pobreza dessas séries anuais para uma variedade de coletas amostrais, conceitos de renda, indicadores e linhas de pobreza testados. (Neri, 2022. p. 27)

Considerando a Constituinte como referência para as análises acerca dos direitos para a classe trabalhadora, observa-se um dos artigos que o salário-mínimo fixado. A análise o apresenta como sendo capaz de atender as necessidades vitais e básicas do trabalhador por meio deste salário, conforme preconiza o artigo 7º da CF de 1988:

São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] IV - salário-mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.

Contudo, nessa perspectiva de que o salário mínimo vigente seja capaz de suprir as necessidades básicas para a vida o DIEESE – Departamento Intersindical

de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos realiza uma análise acerca do salário-mínimo que um trabalhador deveria receber para o sustento de uma família com 4 membros, sendo 2 adultos e duas crianças. Tendo como referência a pesquisa do DIEESE, pode-se observar no quadro 7 que o salário-mínimo no mês de julho de 2024 está 75% abaixo do necessário para garantia das necessidades mínimas de uma família. Conforme o quadro 4, a média de Brasileiros que recebem até um salário-mínimo é de 64%, enquanto 31,8% recebem até 3 salários-mínimos e 8,1% recebem mais de 3 salários.

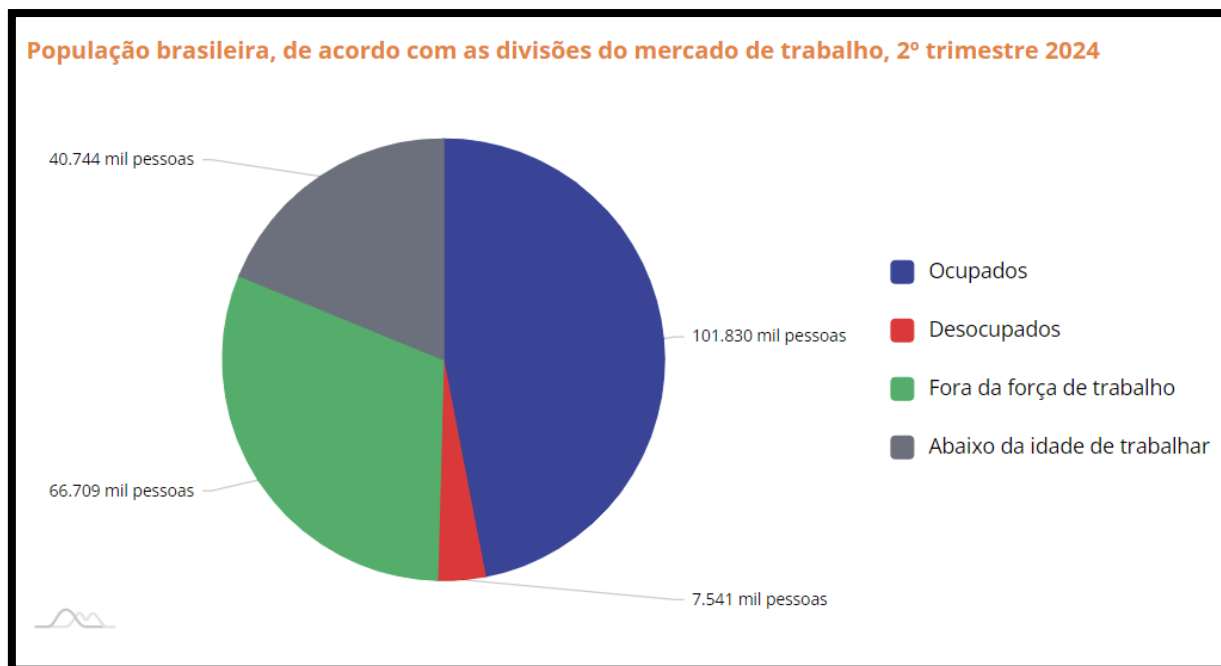
Quadro 7: Salário-mínimo nominal e necessário

Período	Salário mínimo nominal	Salário mínimo necessário
2024		
Julho	R\$ 1.412,00	R\$ 6.802,88
Junho	R\$ 1.412,00	R\$ 6.995,44
Maio	R\$ 1.412,00	R\$ 6.946,37
Abril	R\$ 1.412,00	R\$ 6.912,69
Março	R\$ 1.412,00	R\$ 6.832,20
Fevereiro	R\$ 1.412,00	R\$ 6.996,36
Janeiro	R\$ 1.412,00	R\$ 6.723,41

Fonte: DIEESE, 2024

Em relação ao desemprego no Brasil, conforme análise do IBGE, é possível observar no quadro 7 que 7,541 milhões de pessoas estão “desocupadas” e 66,709 milhões de pessoas estão fora da força de trabalho. Conforme Marx (2013), essa é a população que compõe o Exército Industrial de Reserva, provavelmente na classe caracterizada como Pauperismo:

Quadro 8: População brasileira e divisões do mercado de trabalho



Fonte: IBGE, 2024.

Esses dados concretos demonstram, na realidade brasileira, a condição da classe trabalhadora e mediante ao que se pode observar, grande parte dessa classe trabalhadora necessita de alguma forma de “assistência”, alguma forma de proteção social para sobreviver. A Política Pública de Assistência Social com seus serviços, programas, projetos e benefícios de transferência de renda é uma forma paliativa de atender à essa população e: “Há que se ter presente que esses serviços atendam necessidades concretas da população.” (Sposati *et al*, 2014, p. 98).

Com o segundo capítulo foi possível capturar e analisar a situação da classe trabalhadora no Brasil, quais as condições que estão postas para ela no contexto político econômico e social Capitalista de cunho neoliberal. O terceiro capítulo se dedicará a apresentar a Política Pública de Assistência Social que se subdivide em Proteção Social, e Proteção Social Especial de média e alta complexidade, e assim trazer, como contribuição, quais respostas essa política social apresentam para ofertar a provisão do chamado “mínimo social” aos que dela necessitam.

CAPÍTULO 3
ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO
POLÍTICA PÚBLICA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

CAPÍTULO 3: ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Considerando os impactos causados pelo modelo econômico, político e social capitalista, os capítulos primeiro e segundo possibilitaram uma reflexão acerca das desigualdades vividas pela classe trabalhadora, tendo em vista que se trata de um sistema que tem como pressuposto a exploração daqueles que têm apenas sua força de trabalho para vender. Como resultado, o que se percebe é a face da desigualdade que coloca o proletariado em condição de submissão em relação ao capital.

Diante disso, observadas as desigualdades sociais que abarcam a experiência da vida cotidiana da classe trabalhadora, mais especificamente àquela denominada por Marx como Exército Industrial de Reserva, percebe-se que compreender a necessidade de “proteção social” na sociedade capitalista vigente, pressupõe, antes, compreender por que homens e mulheres, classe trabalhadora, estão submersos às situações de desproteção. É uma realidade em que a desigualdade social está impressa na história do Brasil; portanto, como sequência à reflexão proposta na pesquisa em tela, este capítulo se debruça em apresentar algumas análises sobre o “papel protetivo” que a assistência social oferece à classe trabalhadora que “dela necessita” conforme previsto na Constituição de 1988 e no arcabouço normativo da Política Pública de Assistência Social.

Não há intenção, por parte da pesquisadora, em fazer uma exegese acerca da história da Política de Assistência Social, visto que trata-se de um assunto que não se esgota na pesquisa que aqui se propõe, e que tem sido amplamente discutido por expoentes do tema e, dentre outros que contribuem com esses estudos é possível destacar: Aldaiza Sposat, Ana Elizabete Mota, Berenice Rojas Couto, Maria Carmelita Yazbek, Maria Ozanira Silva e Silva, Maria do Carmo Brant de Carvalho, Maria Luiza Mestriner, Raquel Raichelis, entre outras (os) autoras (es) que discutem a Política de Assistência Social e nos oferecem rico (e plural) acervo de pesquisa. Todavia, há que se considerar a impossibilidade de tratar sobre o assunto ora proposto sem perpassar, ainda que brevemente, por alguns dos marcos constituintes dessa política social pública e “não contributiva”. Para isso, o capítulo presente que tem como título principal: “Assistência Social como Política Pública de Proteção Social no Brasil” se subdividirá em 3 elementos de análise:

1º A consolidação da Política de Assistência Social como garantia de direito e proteção social para a classe trabalhadora no contexto da sociedade capitalista no Brasil;

2ª Análise da perspectiva de proteção social na Política de Assistência com base no arcabouço legal da Constituição de 1988 ao SUAS/12;

3º Uma apreciação da capacidade protetiva da Política de Assistência Social com base nos dados oficiais do Censo SUAS 2023 e relatórios de benefícios socioassistenciais no Brasil.

3.1- A Consolidação da Política de Assistência Social como Garantia de Direito e Proteção Social no contexto da sociedade Capitalista brasileira.

Reitera-se que esta pesquisa, alicerçada sob a perspectiva do materialismo histórico-dialético, busca contribuir com o desvelamento de alguns aspectos que são subjacentes à discussão acerca da capacidade protetiva da Assistência Social. Assim de antemão é importante apresentar o conceito de Assistência Social. De acordo com as autoras Sposati *et al* (2014, p. 85) o termo “Assistência” trata-se de uma “instância programática das políticas sociais”, na qual o Estado deverá dispor de recursos para que seja possível a oferta de formas de amparo à classe trabalhadora. Já no que se refere à particularidade do termo “Social”, esclarecem que: “[...] É social por dizer respeito a uma forma de se construir em sociedade, nas relações sociais” (Sposati *et al*, 2014, p. 92). Discorrem ainda que as relações sociais e as demandas apresentadas no interior delas são coletivas e não individuais, e reiteram que este coletivo terá suas particularidades enquanto “identidade de vivência de espoliação”, trata-se da necessidade de ter condições para garantias de sobrevivência o que torna coletivo e, portanto, ganhar o termo social é o fato de que as necessidades percebidas não são de um homem ou mulher, mas são necessidade de uma classe, a classe trabalhadora.

Tendo considerado o conceito de Assistência Social, observa-se características que estiveram entranhadas na concessão de alguma forma de “assistência” no Brasil. Conforme literatura especializada, percebe-se que a assistência aos pobres, a caridade, a benemerência, o apadrinhamento, todos esses aspectos que perfilam uma característica de “ajuda” para o “pobre merecedor”, marcam a história do Brasil. Sobre

essa relação de clientelismo e subalternidade, Yazbek (2016, p. 56) descreve a “dívida” na qual àquele que necessita de atenção por meio de um benefício fica exposto:

Nas relações clientelistas, não são reconhecidos direitos dos subalternizados e espera-se a lealdade dos que recebem os serviços. Estes aparecem como inferiores e sem autonomia, não são interlocutores. Trata-se de um padrão arcaico de relações que fragmenta e desorganiza os subalternos ao apresentar como favor ou como vantagem aquilo que é direito. Além disso, as práticas clientelistas personalizam as relações com os dominados, o que acarreta sua adesão e cumplicidade, mesmo quando sua necessidade não é atendida. (Yazbek, 2016, p. 56)

Na trajetória histórica do Brasil, marcado pela colonização, exploração dos povos originários, passagem da escravidão ao trabalho livre, pode-se observar o fomento de ações de assistência dadas pela Igreja, pelas instituições privadas e pelo Estado com forte viés caritativo, que vão marcar o curso do que atualmente está posto em legislação federal. Em um contexto mais recente é importante considerar a perspectiva econômica e política Liberal (e atualmente neoliberal) nos governos de Vargas (de 1930 a 1945 e 1951 a 1954), em seguida no governo ditatorial conduzido pelos militares entre 1964 e 1986 e posteriormente na travessia entre a ditadura e a constituinte de 1988, com governos que assumem um forte viés neoliberal até hoje.

Em relação às ações assistenciais, na era Vargas, nos anos de 1938, Mestriner (2008, p. 62) acentua o fomento à filantropia por meio de subvenções, conceituada pela autora como “amparo social direcionado à então concepção de assistência social, identificando-a com benemerência”. Conforme apresenta a autora, trata-se de uma “filantropia disciplinadora” tomada como uma resposta para o “enfrentamento da “questão social” com as mais diversas formas de assistência ao pobre oferecidas por instituições privadas desde as Santas Casas de Misericórdia (casas que se equiparam aos serviços de saúde), ou os denominados asilos para idosos e orfanatos para crianças (que atualmente se equiparam às ILPIs- Instituições de Longa Permanência Para Idosos e Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes).

Soma-se, ainda, no mesmo período outro apontamento de Mestriner (2008, p. 77), que as instituições filantrópicas começavam a se localizar nas áreas de maior pobreza a fim de oferecer atenção de forma mais próxima. Observa-se que a passagem da escravidão para sociedade “livre”, a chegada dos imigrantes europeus

para ocupar postos de trabalho, a crise de 1929, os baixos salários e o desemprego revelam o foco para o qual alguma forma de assistência será concedida.

A materialização legal do caráter filantrópico da assistência pode ser encontrada na Lei de nº 091 de 28 de agosto de 1935, que é sancionada e determina as “regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública” conforme prevê o texto da lei, e, em 15 de outubro de 1942, é instituído a Legião Brasileira de Assistência que, por meio do Decreto-Lei nº 4.830, estabelece contribuição especial para a Legião Brasileira de Assistência, e dá outras providências, conforme é possível ressaltar:

Art. 1º A Legião Brasileira de Assistência, abreviadamente L.B.A., associação instituída na conformidade dos Estatutos aprovados pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores, e fundada com o objetivo de prestar, em todas as formas úteis, serviços de assistência social, diretamente ou em colaboração com instituições especializadas, fica reconhecida como órgão de cooperação com o Estado no tocante e tais serviços, e de consulta no que concerne ao funcionamento de associações congêneres.

No governo Vargas houve a consolidação e associação do conjunto de ações de assistência social ao primeiro-damismo, de modo que, com a criação da LBA – Legião Brasileira de Assistência, sob a direção de Darci Vargas, primeira-dama do Brasil, o clientelismo, e a cultura do “papel da primeira-dama” tornou-se entranhado logo no início da institucionalização, pelo Estado, de “alguma forma” de Assistência Social, e é possível perceber que essa prática se expressa até os dias atuais.

Um dos intuitos primordiais da LBA foi o atendimento das famílias dos soldados, mediante as “necessidades” e fragilidades postas pela guerra, bem como a população pobre. Conforme descreve Barbosa (2017) em sua tese de doutorado, tratava-se de “congregar brasileiros de boa vontade”, neste caso, brasileiras, sob o comando da primeira-dama Sra. Darci Vargas:

Analisando-se o Estatuto, verifica-se como os meios de atuação da LBA iam além do esforço de guerra, envolvendo ações paralelas ao atendimento das famílias dos soldados, pois se afirmava como uma instituição permanente no combate à pobreza e uma parceira do governo federal na assistência social brasileira. Assim, ao organizar suas atividades, a LBA incorporou na elaboração do seu Estatuto, organograma e contabilidade, aparatos burocráticos e corporativos indicados pelo Governo Federal. No entanto, ao mesmo tempo em que atuou com aparatos do Estado, a LBA também inaugurou uma forma de assistência baseada no cooperativismo e voluntariado, fator determinante para sua fundação e consolidação. (Barbosa, 2017, p. 84)

A LBA instituída no governo federal na era Vargas vai se ampliando para os Estados do Brasil conforme Barbosa (2017, p. 91): “[...] *sendo denominadas de Comissões Estaduais, que foram criadas mediante arranjo corporativo firmado entre Governo Federal, Governos Estaduais, Federação das Associações Comerciais, e das Indústrias e Prefeituras Municipais*”. Essa mesma autora descreve, ainda, que é possível perceber que uma das principais ações para a consolidação da LBA foi a constituição das Comissões Estaduais e posteriormente a exigência de que os Estados estabelecessem junto aos seus municípios estruturas denominadas “Centros Municipais”, explica Barbosa (2017, p. 92): “[...] *essas estruturas eram as que de fato estabeleciam contato com as famílias dos soldados no período de guerra e que prestariam assistência aos necessitados*”. Essa forma de assistência para os pobres de forma mais próxima, criteriosa, tecnicista, terá contínua manutenção e até mesmo expansão, como se poderá observar posterior ao período Varguista.

Outro período relevante a ser apresentado deu-se com o estabelecimento da Ditadura Militar e os reflexos no campo econômico e político com os quais o Brasil conviveu diante do processo de industrialização no qual o país esteve submetido e consequentemente a precarização da vida da classe trabalhadora experimentadas naquele período (já sinalizado no capítulo anterior) quando houve uma acentuada “assistencialização da pobreza”. Assim, o golpe de 1964 teve como uma forte característica “*acabar com o período de governo populista, que ficou marcado especialmente por Getúlio Vargas, erradicar o fantasma do comunismo e transformar o Brasil em uma grande potência internacional.*” (Couto, 2010, p. 119).

Observa-se que, de acordo com Couto (2010) nos anos de 1970 1% da população brasileira concentrava a renda dos 50% mais pobres e o que se chamou nesse período de Milagre Econômico, ou seja, esse “avanço” ao qual o Brasil foi lançado para se transformar na “potência” dita pelos militares, deu-se às custas de arroxo salarial e péssimas condições de trabalho concedidas à classe trabalhadora.

Neste mesmo período atribui-se a inserção da Assistência no Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), instituído em maio de 1974 pela lei de nº 6036, e seguiu sob essa nomenclatura até meados de 1990. A Assistência, conforme descreve a Mestriner (2008, p. 168), passou a ser designada por “promoção social” e reitera a autora:

O Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS contém na sua estrutura uma Secretaria de Assistência Social que, ainda que em caráter consultivo, vai ser o órgão chave na formulação da política de ataque à pobreza [...].

Soma-se à reflexão de Mestriner (2008), em concordância com Couto (2010), o amplo crescimento do desemprego, os baixos salários vindos do “processo de pauperização” resultantes do governo ditatorial e suas intervenções na economia do país que vai ampliar o atendimento ao exército industrial de reserva que se acumula.

Desta forma, o que se entende pela garantia de proteção social, de acordo com Couto (2010, p. 129), entre os anos de 1964 e 1977, pressupunham os programas de alimentação e nutrição e ações de Assistência Social implementadas nesse período: 1) 1964 – Funabem - Fundação Nacional do Bem-estar do Menor; 2) 1973 e 1976, respectivamente, o 1º e 2º Pronan (Programa Nacional de Alimentação e Nutrição).

Em relação à instituição Funabem, criada pela lei nº 4.513, de 1º de dezembro de 1964, nota-se um caráter tecnicista, que fica expresso no artigo 5º desta lei, tendo como objetivo “formular e implantar a política nacional do bem-estar do menor, mediante o estudo do problema e planejamento das soluções, a orientação, coordenação e fiscalização das entidades que executem essa política”. A Funabem compreendia as mais diversas situações vivenciadas por crianças e adolescentes, desde atos infracionais até vivências de violência e violação de direitos. Prevalencia também o termo “menores” que sofreu alterações em 1990 quando do estabelecimento do ECA – Estatuto da criança e do adolescente. Assim, as situações vivenciadas pelos “menores” eram tidas como problemas a serem resolvidos.

Em relação ao Pronan, conforme o decreto nº 72.034, de 30 de março de 1973, de acordo com o art. 1, tinha como “finalidade de acelerar a melhoria das condições de alimentação e nutrição da população, e conseqüentemente, contribuir para a elevação de seus padrões de saúde, índices de produtividade e níveis de renda”. Mais uma vez o incentivo às práticas e ações assistencialistas e fragmentadas, para suprir demandas pontuais vividas pela classe trabalhadora.

Quanto aos anos 1980 houve grande efervescência pelos movimentos sociais da população brasileira desgastada pelas consequências do período ditatorial, seja pelas mais diversas formas de tortura, pela miséria ou o desemprego em massa e sob as lutas de classe, da classe trabalhadora, debaixo das mãos de ferro da ditadura

militar algumas importantes “conquistas” foram alcançadas e se consolidaram com a promulgação da Carta Constituinte de 1988, considerada a Constituição Cidadã.

No Brasil, as políticas sociais emergem, como se sabe, no final da República Velha, especialmente nos anos vinte, e começam a ganhar densidade no período getulista; entretanto, até a Constituição de 1988, o arcabouço jurídico-político do país não apontava para uma formação que se aproximasse minimamente dos padrões do Estado de Bem-Estar Social. Devido às pressões da resistência popular, em nenhum momento a política social encontrou tamanho acolhimento como na Constituição de 1988. (Jacinto, 2022, p. 34)

Em relação à Constituinte, é necessário compreender que, ainda que em meio a efervescência dos movimentos sociais, o momento trazia a realidade dos poderes em disputa, e essa pluralidade compôs a escrita e as negociações necessárias até que a constituição se configurasse em seu texto final e, com ela, em 1988 se inscrevem, entre outros, os direitos sociais previstos no artigo 6º:

Art. 6º: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021). (Vide Lei nº 14.601, de 2023)

É possível observar com esta Constituição, que haverá uma relevância acerca do que são direitos sociais garantidos pelo Estado e que um desses direitos está na transferência de renda, denominada por “renda básica brasileira” com a finalidade de “proteção” aos desprotegidos pelo trabalho formal. Outro aspecto relevante, que pode ser analisado, é o fato de que os direitos sociais, previstos no artigo sexto da Carta Constituinte, denotam uma forma de amparo de maneira integrada. Isso posto, considera-se que não é possível que apenas uma política social seja capaz de prover Proteção Social, ou seja, percebe-se uma forma de proteção social, que, em tese, deveria ser ofertada pelas mais diversas áreas como se pode analisar: educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

À reflexão posta, acrescenta-se o artigo nº 194 da CF, o qual circunscreve a Seguridade Social no Brasil, formada por saúde, previdência e assistência social. Em relação à seguridade social, o artigo 194 retrata a universalidade da cobertura do atendimento, ou seja, a proteção social para quem possa contribuir no que diz respeito ao trabalho formal (Previdência), para quem dela necessitar e não possa contribuir (Assistência Social) e a saúde não atrelada aos direitos trabalhistas e sim uma resposta para todos, sendo assim, direito do cidadão e dever o Estado. Conforme exprime a autora Boschetti (2016, p. 97):

A lógica do seguro social, inaugurada na Alemanha Bismarckiana, ainda estrutura a política de previdência social e da saúde em muitos países [...] essa lógica se soma à lógica da assistência social que, por sua vez, constitui o núcleo estruturante do Estado social capitalista.

A Assistência Social ganha, na Constituição de 1988, o *status* de Política Pública e Social de Direito, não contributiva, como forma de proteção social e conforme prevê no artigo 203: “será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”. Ainda que com as mais diversas críticas que se possa fazer, há uma ruptura com a perspectiva do clientelismo, ainda que inicialmente textual, visto que essa cultura está entranhada nas práticas e oferta de serviços de assistência social ao longo da história, com o advento da Constituinte de 1988 e insiste até os dias atuais, além de que o advento da constituição apresenta a Política de Assistência Social como um direito garantido, mas a materialização dessas garantias, tanto nas normativas que tiveram um caminho longo e distante entre uma e outra, ou no orçamento público ou mesmo no alcance, de fato, da classe trabalhadora que dela necessita seja uma discussão que demandará muitas lutas, enquanto a Assistência Social for contraditoriamente necessária para a classe trabalhadora.

Em consonância com essa necessidade contraditória posta à classe trabalhadora, Boschetti (2016) trará como reflexão que a Assistência Social e o trabalho são uma tensão insolúvel no capitalismo. A autora descreve sobre como: “a assistência social passou do “dever” moral de ajuda” ao “dever legal de assistência”, compondo o rol dos direitos sociais nas sociedades capitalistas, sobretudo nos países do capitalismo central, mas também, em menor grau, nos países do capitalismo

periférico, que passaram a incluí-la como política de seguridade social” (Boschetti, 2016, p.76).

Afirma a autora que há uma tensão entre o trabalho e a assistência social. Ela demonstra como a assistência social foi no contexto das legislações desde a lei dos pobres uma forma de demonstrar qual pobre merecia ou não merecia ser assistido. Assim, afirma a autora, que no século XVI, por exemplo, “*os esmoleiros velhos e incapacitados para o trabalho recebem licença para mendigar. Em contraposição, o açoitamento e encarceramento para vagabundos válidos*” (Boschetti, 2016, p. 80). Sinaliza, ainda, que o trabalho deixa de permitir que um trabalhador receba alguma forma de auxílio por meio da assistência social visto que, diante da condição de ter um trabalho, ainda que em condições precárias, significa não ter direito à assistência social. Identificando uma relação ao mérito que há um público aceitável para a oferta desses serviços ainda que sejam direitos garantidos, isso se materializa, por exemplo, nos critérios de restrição: trata-se daquele pobre que pode trabalhar e por outro lado aquele pobre que não pode.

Em resumo, a Assistência Social na CF de 1988 foi constituída como uma forma de proteção social para quem dela necessitar, e o que se pode perceber é que, quem dela necessita, será aquela parcela da classe trabalhadora que não é absorvida pelo capital, e, ainda assim, dentre esses, caracterizados como público da política de assistência social haverá outra seleção, dentre os pobres, os mais pobres, a exemplo disso, os programas de transferência de renda e o Benefício de Prestação Continuada – BPC. Observa-se que:

[...] Há uma parcela significativa da população brasileira que não se encontra na esfera do trabalho protegido. Desse modo, não goza da proteção social de Estado e do Brasil e, no entanto, precisa ser inserida nessa proteção social. (Sposati CFESS, 2011. p. 53)

Ademais Sposati *et al* (2014) identificam que, em se tratando da gratuidade dos serviços prestados pela Assistência social, é preciso analisar que: “*Perpassa a prestação dos serviços de assistência social pública uma certa noção de gratuidade, como se a riqueza do Estado viesse de outra fonte que não a própria riqueza produzida pelo trabalhador*” (Sposati *et al*, 2014, p. 88).

Sendo assim, para quem será essa forma de oferta de serviços, programas, projetos e/ou benefícios socioassistenciais? Será para aqueles desprotegidos do

trabalho formal, ou para os que compõem o exército de reserva quaisquer que sejam as categorias e que, deste modo, necessitarão de alguma outra forma de “proteção social” não contributiva? Contudo essa proteção para quem dela necessitar, passa ainda pelo filtro da seleção e dos critérios para concessão de seus benefícios.

A assistência social, através de seus programas, torna-se, assim, o conjunto de práticas que o Estado desenvolve direta ou indiretamente, junto às classes subalternizadas, com aparente caráter compensatório das desigualdades sociais geradas pelo modo de produção. (Sposati *et al*, 2014, p. 92)

Conforme Couto (2011), observa-se a perspectiva de que *“a política social é uma mediação fundamental para colocar em suspenso aquilo que não tem chance de ser resolvido no âmbito do capitalismo”*. (CFESS, 2011. 64)

[...] tratar a Política de Assistência Social no âmbito da dinâmica do capitalismo contemporâneo, das estratégias políticas das classes e dos processos de construção de hegemonia burguesa, donde emergem a ação dos aparelhos privados de hegemonia, do Estado e de seus intelectuais orgânicos. Esta problematização não elide a questão real, ou seja, o fato de a Assistência Social ser um mecanismo público, um direito e uma política de natureza compensatória, voltado para o atendimento de necessidades que são originárias da desigualdade social [...] contudo, se permanecermos nesse patamar de reflexão – o do reconhecimento de sua importância e o da busca de sua efetividade – não nos restaria outra alternativa a não ser discutir como otimizar a gestão dessa política. (CFESS, 2011, p. 67)

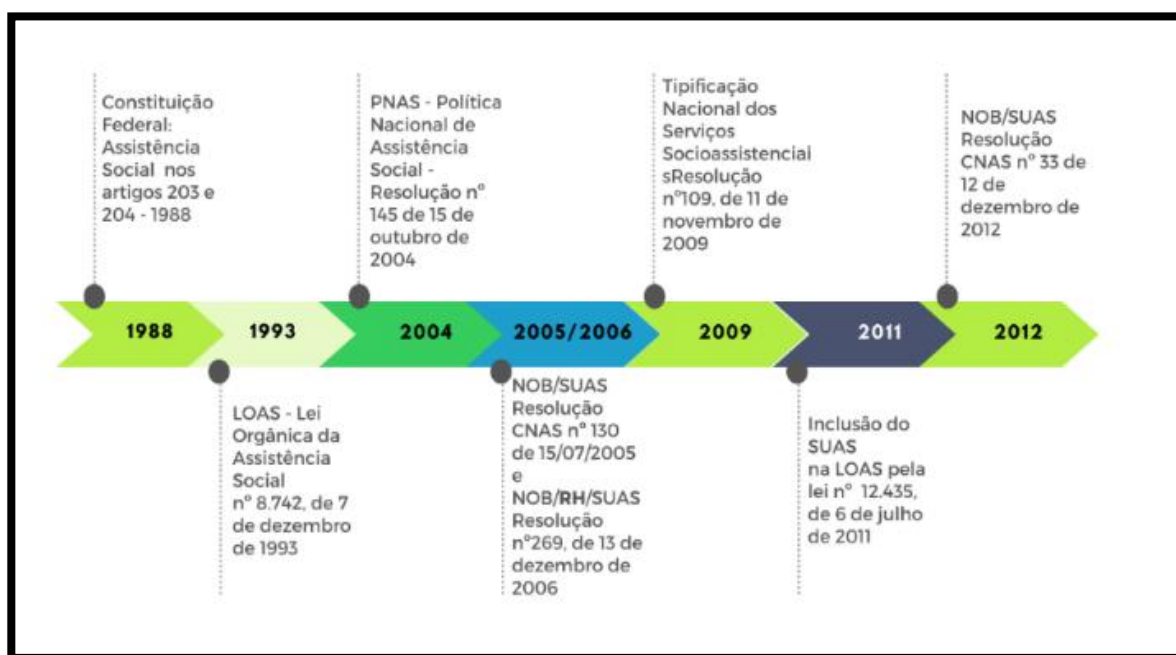
Mediante as reflexões postas por Couto, é possível identificar que este trabalho reflete para além da análise do que está posto e do que é ofertado na Política de Assistência Social, trata-se aqui de uma análise crítica sobre a capacidade protetiva da Política de Assistência Social, visto as mais diversas formas de desproteção as quais a classe trabalhadora se encontra.

As aproximações feitas no item seguinte permitem acessar com maior profundidade o arcabouço legal no qual está alicerçado a materialização dos Serviços Programas Projetos e Benefícios Socioassistenciais, para que, por conseguinte, ao visitar os dados concretos do modo como as ofertas desta política pública é realizada de fato em território nacional, seja possível encontrar algumas considerações para novas perspectivas de pesquisa.

3.2 - Breve análise da perspectiva de Proteção Social na Política de Assistência Social com base no arcabouço legal da Constituição de 1988 ao SUAS/2012

Em sequência ao texto constitucional de 1988 há uma série de normas que regulamentam a política de assistência social. A figura abaixo apresenta algumas das principais normativas que norteiam a forma como a Política de Assistência Social se materializa e como a gestão e oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais se consolidarão para a classe trabalhadora como uma forma de proteção social:

Quadro 9: Linha do tempo das normativas da Assistência Social



Fonte: Arquivo produzido pela pesquisadora com base nas normativas da Assistência Social/2024.

Os artigos 194 e 195 da CF de 1988 preveem que a Seguridade Social é composta por um conjunto integrado de ações para assegurar direito à saúde, à previdência e à assistência social. Assim, a lei de nº 8.212, de 24 de julho de 1991 dispõe sobre a organização da Seguridade Social um caráter universalista que:

Art. 2º - A Saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação [...] Art. 3º - A Previdência Social tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente. [...] Art. 4º - A Assistência Social é a política social que provê o atendimento das necessidades básicas, traduzidas em proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência, independentemente de contribuição à Seguridade Social.

No artigo 203 da CF de 1988, observa-se o caráter universal, a gratuidade e os seis objetivos nos quais essa política social irá se debruçar:

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)

Já o artigo 204 da CF de 1988 prevê a fonte dos recursos para sua manutenção, a nova característica que será a descentralização político-administrativa e a participação popular pelos conselhos deliberativos.

As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. [...]

A Assistência Social prevista como componente do tripé da seguridade social com os artigos 203 e 204 que “elevam-na” ao patamar de política pública corroborando para uma conquista à população mais vulnerável, especialmente com a garantia do Benefício de Prestação Continuada, ainda que este deva ser revisitado e criticado visto seu recorte de renda de $\frac{1}{4}$ de salário-mínimo *per capita*. Ou seja, trata-se de um benefício para o idoso ou a pessoa com deficiência que dele necessitar. Um benefício de 1 salário-mínimo para os que forem elegíveis de acordo com as normas vigentes que descrevem os critérios para recebê-lo. Contudo, há que se considerar as análises já apresentadas no segundo capítulo, em relação ao salário-mínimo de acordo com a DIEESE, é preciso considerar ainda o recorde de renda para a concessão do Benefício

de Prestação Continuada que denota, ainda, uma oferta de proteção social que favorece dentre os “pobres”, os mais “pobres”.

Trata-se aqui de uma forma de emancipação, não para a superação das desigualdades, quando a referência ideal seria a emancipação humana. Nesse contexto a referência de conquista por direitos encontra-se na perspectiva da emancipação política, que numa sociedade capitalista converte-se em formas de minimizar os impactos do Capital àqueles que estão desprotegidos pelo trabalho formal. Contudo, nem todos os desprotegidos, visto os critérios de seletividade; com a Constituinte a classe trabalhadora pode ver contemplados direitos que superam o favor e o apadrinhamento, ainda que esta superação demandará muito mais que um ato institucional, ainda que aja necessidade de materialização da tinta no papel para a oferta real dos direitos então garantidos.

Cinco anos após a CF, é sancionada Lei Orgânica da Assistência Social pela lei 8742 de 7 de dezembro de 1993. Ela apresenta a primazia do Estado para gestão da Política de Assistência Social, ainda que seja realizada por um conjunto integrados de ações entre os serviços públicos e as OSCs – Organização da Sociedade Civil. Conforme observado na LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, em seu Art. 1º é possível afirmar que a “assistência social, [...] provê os mínimos sociais [...]para garantir o atendimento às necessidades básicas. O Art. 2º acrescenta:

Art. 2º A assistência social tem por objetivos: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

Ao mesmo tempo que a Assistência Social é um direito do/a cidadão/ã, a norma mostra que ela é um dever de Estado, trata-se de direitos e não somente de benefícios, tal qual o BPC, mas, também de serviços, programas e projetos que deverão ser oferecidos de forma articulada e financiados pelo Estado. Observa-se que, dentre os objetivos desta política, o primeiro deles é *“a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos”*, e os outros 2 objetivos estão relacionados ao primeiro.

Por conseguinte, após 11 anos da Lei Orgânica de Assistência Social, a Política Nacional de Assistência Social - PNAS trará uma leitura acerca da perspectiva de proteção social em todo território brasileiro, apresentando em seu texto quais as responsabilidades de proteção social em cada ente federado: municípios, estados, Distrito Federal e Federação. Na PNAS (2004, p. 31) tem-se como concepção que: *“A proteção social deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (rendimento e de autonomia); de acolhida; de convivência familiar”*.

A PNAS trará em seu texto duas dimensões protetivas, sendo elas: proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade. Todavia, ela trará ainda uma explanação acerca do termo proteção social, conforme é possível analisar:

Segundo Di Giovanni (1998:10), entende-se por Proteção Social as formas “institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. (...) Neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades”. Desse modo, a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo. (PNAS, 2004, p.31)

Em relação ao contexto das complexidades, na proteção social básica, o equipamento estatal que deverá promover as ações socioassistenciais é o CRAS –

Centro de Referência de Assistência Social. Trata-se de um equipamento que deve estar presente em territórios com características de vulnerabilidades sociais e terá a função de executar todas as ofertas de caráter de proteção básica, com esta vertente compreende-se que:

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações étnicas, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). (PNAS, 2004, p. 33)

Em relação à proteção social especial as principais ações devem ser executadas nos equipamentos denominados CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social, ou em outros equipamentos como Casas de Acolhimento Institucional para crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e suas famílias, conforme a PNAS:

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. São serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Da mesma forma, comportam encaminhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção almejada. Os serviços de proteção especial têm estreita interface com o sistema de garantia de direito exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo. (PNAS, 2004, p. 37)

A PNAS apresenta um modelo de “gestão descentralizado e participativo” (PNAS, 2004, p. 40), este modelo de gestão se materializa no SUAS – Sistema Único de Assistência Social, que “constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais”. Neste caso, o que se compreende é a oferta de proteção social básica e especial de média e alta complexidade tem como “foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização”.

Uma importante discussão apontada no arcabouço da Assistência Social, em especial na redação da PNAS é o papel protetivo da família em relação aos indivíduos.

Faz-se de fundamental relevância que a análise deste papel protetivo esteja anteriormente atrelada ao papel protetivo do Estado em relação às famílias, visto que não se pode responsabilizá-las pela complexa dimensão das desigualdades sociais, conforme possível analisar ao longo de toda essa dissertação.

Os anos de 2005 e 2006 foram marcados pelas normas de organização do Sistema Único de Assistência Social tanto para execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, quanto para os recursos humanos importantes para compor a lógica de atendimento prestada pelas das equipes de referência que mobilizam e executam este sistema único. Como resultado de deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, a NOB/SUAS - 2005 trouxe em um primeiro momento uma lógica de organização e materialização da proteção social da Política de Assistência Social com a finalidade de criar um “comando único” bem como estabelecer a gestão e o funcionamento em âmbito nacional, ainda que respeitando as realidades regionais.

Em relação aos recursos humanos que atuam para a promoção da proteção social na Política de Assistência Social, além da norma operacional de recursos humanos de 2006 que apresenta quais as funções essenciais para a gestão do SUAS, os profissionais da proteção social básica e especial de média e alta complexidade, há posteriormente cadernos de orientação técnica que vão subsidiar as particularidades em relação aos recursos humanos para cada serviço, programa, projeto ou benefício socioassistencial; todavia, em 2011, por meio da resolução do CNAS nº 17 de 20 de junho de 2011, haverá o detalhamento de quais os profissionais de nível superior que compõe o quadro de trabalhadores do SUAS. Assim, observa-se dois importantes fatores, sendo eles a interdisciplinaridade, visto que a Política de Assistência Social não é composta apenas por profissionais de Serviço Social, e, para além disso, a delimitação, demonstrando, por exemplo, que os profissionais de saúde não são trabalhadores do SUAS, logo, com essa perspectiva vai se estabelecendo a lógica de que a assistência social tem objetivos e finalidades específicas. A resolução nº 17 de 2011 detalha:

Compõem obrigatoriamente as equipes de referência:
I – da Proteção Social Básica: Assistente Social; Psicólogo.
II – da Proteção Social Especial de Média Complexidade: Assistente Social; Psicólogo; Advogado.
III – da Proteção Social Especial de Alta Complexidade: Assistente Social; Psicólogo.

[...]

Art. 2º Em atendimento às requisições específicas dos serviços socioassistenciais, as categorias profissionais de nível superior reconhecidas por esta resolução poderão integrar as equipes de referência, observando as exigências do art. 1º desta resolução.

§3º São categorias profissionais de nível superior que, preferencialmente, poderão atender as especificidades dos serviços socioassistenciais: Antropólogo; Economista Doméstico; Pedagogo; Sociólogo; Terapeuta Ocupacional; e Musicoterapeuta.

Art. 3º São categorias profissionais de nível superior que, preferencialmente, poderão compor a gestão do SUAS: Assistente Social, Psicólogo, Advogado, Administrador, Antropólogo, Contador, Economista, Economista Doméstico, Pedagogo, Sociólogo, Terapeuta ocupacional.

Em relação aos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social, observa-se ainda a terceira importante normativa que aprova por meio da resolução do CNAS nº 9 de 15 de abril de 2014 organizando as ocupações para aqueles que tem ensino fundamental ou ensino médio. Sendo assim, observa-se que a NOB/RH/SUAS e as resoluções nº 17 de 2011 juntamente com a resolução nº 9 de 2014 estabelecem quem e quais são os trabalhadores do SUAS.

Conforme a linha do tempo apresentada no quadro 9, outro importante marco para a Política de Assistência Social é a tipificação dos serviços socioassistenciais. Aprovada pelo CNAS em 11 de novembro de 2009, ela classifica quais são os serviços socioassistenciais estabelecidos nos níveis de proteção social básica e de proteção social especial de média e alta complexidade. A capilaridade do SUAS, que historicamente, como visto anteriormente na literatura especializada, o caráter filantrópico da Assistência Social amparou por longas datas toda a forma de atendimento ao pobre, sendo assim, creches, escolas, hospitais, todos estes estavam caracterizados como serviços assistenciais, assim, vistos como serviços de assistência social. Desde a constituição que promove a Assistência Social ao patamar de política pública, todo o arcabouço legal desta política caminha para que haja financiamento na especificidade que demanda para ela. Assim, com a tipificação no ano de 2009, os serviços classificados como sendo de outras políticas sociais como educação e saúde, por exemplo, deverão ser absorvidos por elas.

A tipificação apresenta uma padronização por meio de uma matriz que aponta quais as características devem compor os serviços socioassistenciais, desde os objetivos até o impacto social esperado, conforme é possível observar no quadro 10:

Quadro 10: Matriz padronizada dos serviços socioassistenciais

1. MATRIZ PADRONIZADA PARA FICHAS DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS	
NOME DO SERVIÇO	Termos utilizados para denominar o serviço de modo a evidenciar sua principal função e os seus usuários.
DESCRIÇÃO	Conteúdo da oferta substantiva do serviço.
USUÁRIOS	Relação e detalhamento dos destinatários a quem se destinam as atenções. As situações identificadas em cada serviço constam de uma lista de vulnerabilidades e riscos contida nesse documento.
OBJETIVOS	Propósitos do serviço e os resultados que dele se esperam.
PROVISÕES	As ofertas do trabalho institucional, organizadas em quatro dimensões: ambiente físico, recursos materiais, recursos humanos e trabalho social essencial ao serviço. Organizados conforme cada serviço as provisões garantem determinadas aquisições aos cidadãos.
AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS	Trata dos compromissos a serem cumpridos pelos gestores em todos os níveis, para que os serviços prestados no âmbito do SUAS produzam seguranças sociais aos seus usuários, conforme suas necessidades e a situação de vulnerabilidade e risco em que se encontram. Podem resultar em medidas da resolutividade e efetividade dos serviços, a serem aferidas pelos níveis de participação e satisfação dos usuários e pelas mudanças efetivas e duradouras em sua condição de vida, na perspectiva do fortalecimento de sua autonomia e cidadania. As aquisições específicas de cada serviço estão organizadas segundo as seguranças sociais que devem garantir.
CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO	Procedência dos usuários e formas de encaminhamento.
UNIDADE	Equipamento recomendado para a realização do serviço socioassistencial.
PERÍODO DE FUNCIONAMENTO	Horários e dias da semana abertos ao funcionamento para o público.
ABRANGÊNCIA	Referência territorializada da procedência dos usuários e do alcance do serviço.
ARTICULAÇÃO EM REDE	Sinaliza a completude da atenção hierarquizada em serviços de vigilância social, defesa de direitos e proteção básica e especial de assistência social e dos serviços de outras políticas públicas e de organizações privadas. Indica a conexão de cada serviço com outros serviços, programas, projetos e organizações dos Poderes Executivo e Judiciário e organizações não governamentais.
IMPACTO SOCIAL ESPERADO	Trata dos resultados e dos impactos esperados de cada serviço e do conjunto dos serviços conectados em rede socioassistencial. Projeta expectativas que vão além das aquisições dos sujeitos que utilizam os serviços e avançam na direção de mudanças positivas em relação a indicadores de vulnerabilidades e de riscos sociais.
REGULAMENTAÇÕES	Remissão a leis, decretos, normas técnicas e planos nacionais que regulam benefícios e serviços socioassistenciais e atenções a segmentos específicos que demandam a proteção social de assistência social.

Fonte: Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

O ano de 2011 ficou marcado como o ano da institucionalização do SUAS por meio da alteração da LOAS, dada pela Lei nº 12.435 de 6 de junho; tais alterações trarão nova composição para a Lei Orgânica de Assistência Social nos artigos 2º, 3º, 6º, 12º, 13º, 14º, 15º, 16º, 17º, 20º, 21º, 22º, 23º, 24º, 28º e 36º, conforme redação da Lei 12.435. O SUAS que já estava previsto no arcabouço normativo da Política de Assistência Social passou a compor a redação da LOAS, no artigo 6º com nova redação: “A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”, e o mesmo artigo elucida em seu parágrafo primeiro, que “as ações ofertadas no âmbito do SUAS têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o

território”. A lei conhecida como Lei do SUAS assegura juridicamente este sistema em território nacional.

Posteriormente à sua consolidação jurídica, o SUAS teve nova redação por meio da resolução nº 33 de 12 de dezembro de 2012. Dentre os elementos acerca do caráter protetivo da Assistência Social é possível destacar o artigo terceiro da NOB/SUAS/12 que evidencia os princípios organizativos desse sistema. Desse modo é possível observar:

Art. 3º - São princípios organizativos do SUAS:

I - universalidade: todos têm direito à proteção socioassistencial, prestada a quem dela necessitar, com respeito à dignidade e à autonomia do cidadão, sem discriminação de qualquer espécie ou comprovação vexatória da sua condição;

II - gratuidade: a assistência social deve ser prestada sem exigência de contribuição ou contrapartida, observado o que dispõe o art. 35, da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 - Estatuto do Idoso;

III - integralidade da proteção social: oferta das provisões em sua completude, por meio de conjunto articulado de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;

IV - intersetorialidade: integração e articulação da rede socioassistencial com as demais políticas e órgãos setoriais;

V - equidade: respeito às diversidades regionais, culturais, socioeconômicas, políticas e territoriais, priorizando aqueles que estiverem em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social. (SUAS 12)

Em relação aos princípios organizativos é relevante ressaltar, para além da universalidade, gratuidade e equidade, a ênfase à integralidade que trata das provisões dadas pelos serviços socioassistenciais e que devem ser articuladas dentro do SUAS sempre que necessário. Sendo assim, um/a mesmo/a usuário/a, caso necessário, poderá ser assistido/a por mais de um programa, serviço e, ainda assim, receber um benefício socioassistencial. Já em relação à intersetorialidade, demarca como um princípio organizativo no atendimento integrado, ou seja, o SUAS prevê que atenção aos/às usuários/as devem ocorrer com interações nos níveis de proteção do SUAS, bem como com toda a rede intersetorial de acordo com a necessidade do grupo familiar.

O SUAS também é regido por seguranças que são afiançadas e ofertadas como garantias de direito aos usuários dos serviços, destaca-se que de acordo com o artigo 4º do SUAS/2012 são as seguintes:

Art. 4º São seguranças afiançadas pelo SUAS:

I - acolhida: provida por meio da oferta pública de espaços e serviços para a realização [...]

II - renda: operada por meio da concessão de auxílios financeiros e da concessão de benefícios continuados, nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho;

III - convívio ou vivência familiar, comunitária e social: exige a oferta pública de rede continuada de serviços que garantam oportunidades e ação profissional [...];

IV desenvolvimento de autonomia [...];

V - apoio e auxílio: quando sob riscos circunstanciais, exige a oferta de auxílios em bens materiais e em pecúnia, em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais para as famílias, seus membros e indivíduos. (SUAS 12)

O SUAS, conforme o amparo legal, é o sistema que organiza todas as ofertas de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais em território Nacional, assim, o que se pode compreender é que a gestão das ofertas dadas pela Política Pública de Assistência Social se consolida por meio desse sistema e a materialização desses direitos devem ser organizadas e estruturadas gratuitamente de forma equânime, de maneira integralizada considerando ainda a importância da intersetorialidade para garantia de proteção integral aos usuários desse serviço. Ainda, tem-se em consideração que, para a oferta dos serviços socioassistenciais, dados pelas proteções sociais básica e especial de média e alta complexidade, que são descritas conforme o quadro 10, que trata da matriz padronizada dos serviços socioassistenciais deverá ser realizada de modo a afiançar as seguranças previstas no artigo 4º, ou seja: acolhida, renda, convivência familiar e comunitária, autonomia, apoio e auxílio.

A oferta desses serviços será realizada em equipamentos de proteção social básica e especial de média e alta complexidade, que se estabelecem em nomenclaturas específicas, porém em consonância com a previsão da tipificação dos serviços socioassistenciais, sendo assim, os equipamentos que se estabelecem nos municípios para o atendimento dos usuários dos serviços socioassistenciais devem se organizar de modo a atender aos seguintes seguimentos:

Quadro 11: Quadro de síntese da proteção social básica e especial

2. QUADRO SÍNTESE		
PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA		1. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); 2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; 3. Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.
PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	Média Complexidade	1. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Indivíduos (PAEFI); 2. Serviço Especializado em Abordagem Social; 3. Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); 4. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; 5. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.
	Alta Complexidade	6. Serviço de Acolhimento Institucional; 7. Serviço de Acolhimento em República; 8. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; 9. Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

Fonte: Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

Assim, compreende-se que a materialização das ações nos municípios será realizada por equipamentos específicos, de acordo com o artigo 6º da LOAS as proteções sociais, básica e especial de média e alta complexidade “serão ofertadas precipuamente no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), respectivamente, e pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social”. O parágrafo terceiro do mesmo artigo esclarece que “os CRAS e os CREAS são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do SUAS, que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social”.

Desde modo, o que se pode perceber é que a política de Assistência Social, que pertence à seguridade social, e é política de proteção social básica, se materializa pelo sistema único de Assistência Social, nos municípios do país, de acordo com a realidade regional de cada um deles, como já foi possível observar no capítulo anterior. Existem padrões de desigualdades que estão postas na realidade do país e que não podem ser esquecidas pois, a realidade do Brasil desenha a necessidade de acesso às políticas sociais.

No próximo tópico será possível realizar uma análise tendo como referência o relatório de programas e benefícios que são obtidos pelo Cadastro Único de Assistência Social por meio do Setor de Vigilância Socioassistencial, bem como dados do Censo SUAS em relação a proteção social básica, especificamente do CRAS - Centro de Referência de Assistência Social, principal equipamento de Assistência Social, considerando que mediante o porte dos municípios, observa-se que em todos há um CRAS, todavia, os demais equipamentos não são comuns. Pretende-se, com isso, por meio da análise concreta das ofertas de serviços e benefícios socioassistenciais, observar um recorte acerca do alcance da proteção social dado pela Política de Assistência Social no Brasil.

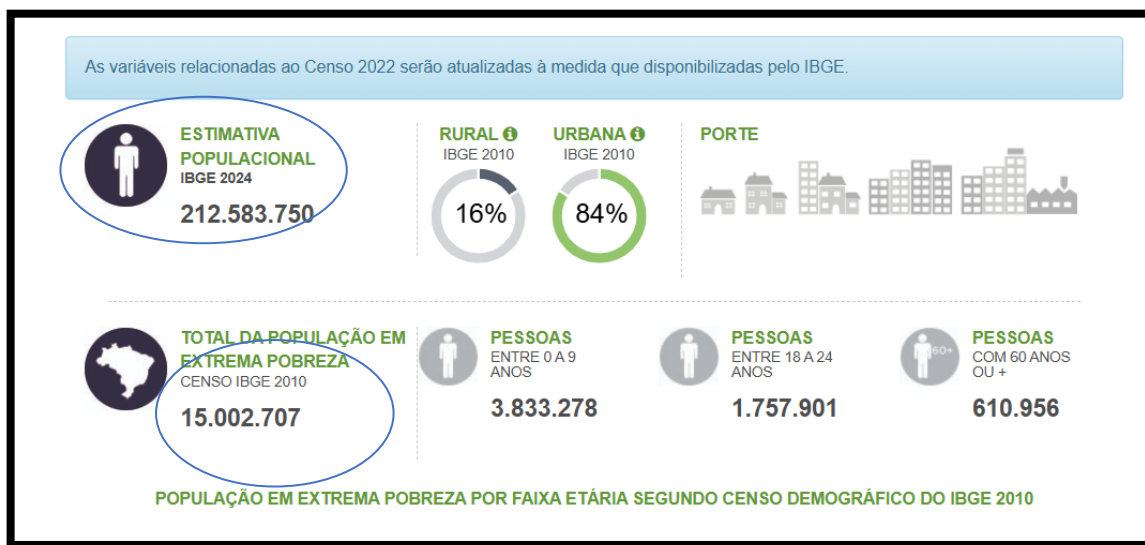
3.3 Uma apreciação da capacidade protetiva da Política de Assistência Social com base nos dados oficiais do Censo SUAS 2023 e relatórios de benefícios socioassistenciais no Brasil.

Diante do arcabouço legal exposto anteriormente, que embasa a perspectiva de proteção social dada pela política pública de Assistência Social após a Carta Constituinte de 1988, é possível realizar uma análise que demonstra, de forma concreta, alguns aspectos da materialização da proteção social no Brasil por meio da política pública de Assistência Social. Essa apreciação, desenvolvida a partir dos dados publicados pelo MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, compilados pelas informações preenchidas por trabalhadores do SUAS nos municípios, Estados e Distrito Federal do Brasil nos sistemas informacionais da Rede SUAS Web, demonstram a realidade da população.

A primeira apreciação disponível no Relatórios de Programas e Ações, em site oficial do MDS, considera com especial atenção o artigo 6º-F da LOAS, o qual institui

o “Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), registro público eletrônico com a finalidade de coletar, processar, sistematizar e disseminar informações para a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda”. Conforme o Relatório de Programas e Ações com referência nos dados nacionais é possível observar:

Quadro 12: Relatório de Programas Ações (MDS) – Estimativa Populacional



Fonte: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/>

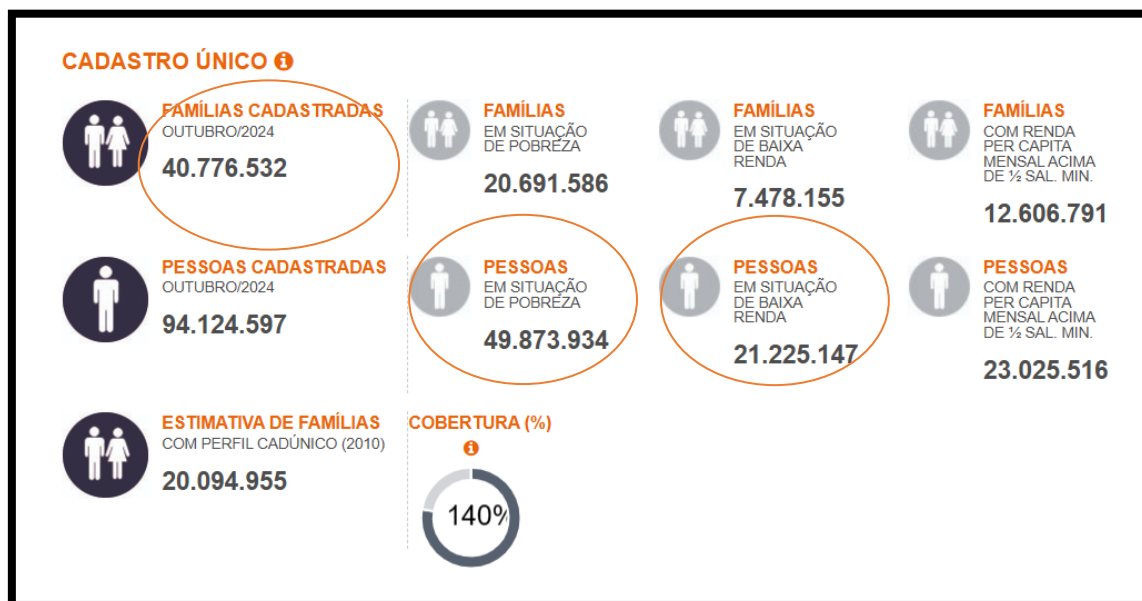
No quadro 12, em relação aos dados demográficos, apresenta-se a estimativa populacional em 2024 com base nos dados do IBGE, e, em relação ao mesmo Instituto, a análise de população em situação de extrema pobreza, em conformidade com dados do ano de 2010. O relatório apresenta, ainda, em relação ao mês de outubro de 2024 o quantitativo de famílias cadastradas no Cadastro Único da Assistência Social, que pode ser notado no quadro 12 e, dentre essas pessoas que estão cadastradas, é possível inferir uma leitura de realidade acerca da situação de pobreza e baixa renda no Brasil.

Os dados do quadro 12 apresentam, conforme indicadores do IBGE, quanto à estimativa populacional em 2024, há o montante de 212.583.750 de pessoas.

O quadro de número 13 demonstra um quantitativo de 49.873.934 de pessoas em situação de pobreza conforme consta na base de dados do Cadastro Único da Assistência Social. Diante disso, é possível analisar que **23,4%** da população do Brasil está em situação de pobreza. Acrescenta-se ainda, conforme o quadro 13, um

quantitativo de 21.225.147 pessoas em situação de baixa renda que, em análise simultânea com a estimativa populacional supramencionada, configura o percentual de **9,9%** da população do Brasil em situação de baixa renda. Diante desta análise, trata-se de um montante de **33,3%** de pessoas no Brasil em situação de pobreza ou de baixa renda

Quadro 13: Relatório de Programas Ações (MDS) – Cadastro Único da Assistência Social



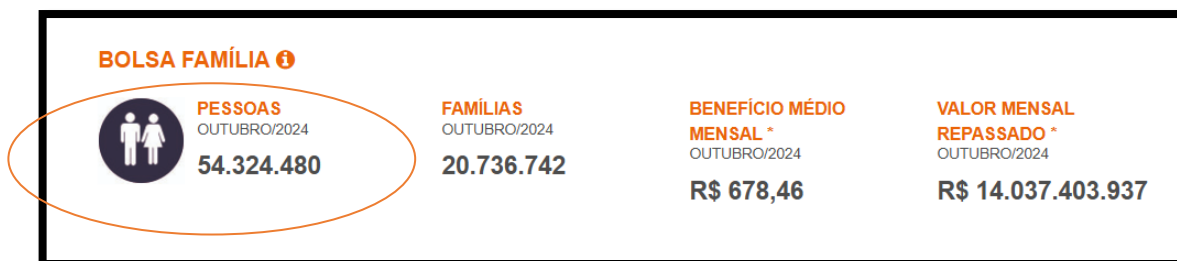
Fonte: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/>

Conforme dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, as famílias consideradas em situação de pobreza são aquelas que recebem o valor *per capita* de até 218 reais mensais, enquanto as famílias consideradas em situação de baixa renda são aqueles que recebem acima de 218 reais até meio salário-mínimo. Diante disso, observa-se que há no Brasil um grande contingente de pessoas em situação de desproteção e que, por este motivo, demandam de atenção da Política de Assistência Social na forma de concessão de benefícios de transferência de renda, tais como Bolsa Família ou Benefício de Prestação Continuada, por exemplo.

Todavia, sabe-se que o preenchimento das informações é realizado nos municípios pela equipe de trabalhadores do SUAS responsáveis pelo Cadastro Único, sendo assim, quanto aos dados apresentados é importante que se leve em consideração a importância do suporte formativo que as equipes encontram para que

os dados coletados e informados por elas sejam fidedignos no que se refere às características do grupo familiar.

Quadro 14: Relatório de Programas Ações (MDS) – Bolsa Família



Fonte: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/>

Outro dado relevante deste mesmo relatório descreve o quantitativo de pessoas beneficiadas pelo programa Bolsa Família. Conforme a Lei nº14.601 de 19 de junho de 2023, em seu artigo Art. 2º, prevê que se trata da “transferência direta e condicionada de renda”. Ressalta-se, ainda, o artigo 5º da mesma lei que descreve: “São elegíveis ao Programa Bolsa Família as famílias: I - inscritas no CadÚnico; e II - cuja renda familiar per capita mensal seja igual ou inferior a R\$ 218,00 (duzentos e dezoito reais).” A renda mensal *per capita* repassada pelo Bolsa família tem duração de 24 meses, podendo ser desligada caso a família supere a renda *per capita* mensal de ½ salário-mínimo. Há, em conformidade com o artigo 7º desta lei, uma elucidação sobre os benefícios financeiros repassados sendo que as famílias receberão no mínimo R\$600,00 ao mês nos termos da lei, podendo ser acrescido mediante as particularidades de cada grupo familiar conforme disciplina a mesma norma.

Quadro 15: Relatório de Programas Ações (MDS) – BPC



Fonte: Fonte: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/>

Quanto ao Benefício de Prestação Continuada -BPC, trata-se de um benefício previsto na Constituição Federal de 1988, que possibilita a transferência de renda no

valor de 1 salário-mínimo àqueles que tiverem 65 anos ou mais, ou àqueles que forem considerados pessoas com deficiência. Assim, conforme o quadro 15, é possível inferir o quantitativo de 6.176.628 pessoas beneficiárias entre idosos e pessoas com deficiência. Este benefício não exige a contribuição trabalhista ao INSS por se tratar de um benefício de caráter socioassistencial. Ele foi regularizado pela LOAS (1993), e pelo decreto de nº 6214/2007.

O segundo documento norteador da análise proposta é o Censo SUAS do ano de 2023. Trata-se de uma base de dados que compila informações acerca dos serviços socioassistenciais. Assim, pode-se entender o Censo SUAS como:

[...] um processo de monitoramento que coleta dados por meio de um formulário eletrônico preenchido pelas secretarias e conselhos de Assistência Social. É realizado anualmente desde 2007, por meio de uma ação integrada entre a Secretaria de Assistência Social e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Esse processo alcançou sua maturidade com a incorporação de novos questionários para a coleta de informações sobre órgãos gestores, conselhos e entidades privadas de Assistência Social. Em 2010, 99,2% dos municípios preencheram 28.519 questionários. (Caderno Censo SUAS Prêmio, 2011, p. 4)

O Censo SUAS de 2023 contempla 14 equipamentos da Política de Assistência Social que, de forma direta ou indireta, executam os serviços socioassistenciais. Esses serviços ofertados em todo território nacional contemplam atendimentos nas formas de proteção social básica e especial de média e alta complexidade, conforme já elencado ao longo da pesquisa. Dentre eles tem-se:

Quadro 16: Serviços socioassistenciais analisados pelo Censo SUAS

1. CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
2. CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
3. Centro Pop – Centro População de Rua
4. Unidade de Acolhimento
5. Centro de Convivência
6. Centro Dia
7. Família Acolhedora
8. Posto de Cadastramento
9. Gestão Municipal
10. Gestão Estadual
11. Fundo Municipal
12. Fundo Estadual
13. Conselho Municipal
14. Conselho Estadual

Tabela organizada pela pesquisadora/2024

Fonte: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>

O quadro 16 elenca os serviços de proteção social básica e especial existentes na Política de Assistência Social todos com detalhamento de dados no Censo SUAS. Ressalta-se que, embora haja esse volume de equipamentos, de acordo com o porte de cada município haverá, ou não, a oferta desses serviços socioassistenciais. Deste modo, o que se percebe é que em todo o Território Nacional há implantação de Centros de Referência de Assistência Social, unidade da proteção social básica, e por vezes, o que se analisa é que este é o único equipamento socioassistencial para atendimento das demandas dos usuários dos serviços do SUAS.

Conforme o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o Brasil possui 5.570 municípios, incluindo Brasília e o Distrito Estadual de Fernando de Noronha. Dentre eles, conforme o Censo SUAS 2023, existem 8.641 CRAS em território nacional. De acordo com a PNAS observa-se que os municípios são classificados de acordo com o porte populacional, assim:

Os dados gerais do país permitem uma análise situacional global e sugerem, ao mesmo tempo, a necessidade de confrontá-los com a realidade que se passa no âmbito dos municípios brasileiros, considerando, pelo menos, seus grandes grupos:

- Municípios pequenos 1: com população até 20.000 habitantes;
- Municípios pequenos 2: com população entre 20.001 a 50.000 habitantes;
- Municípios médios: com população entre 50.001 a 100.000 habitantes;
- Municípios grandes: com população entre 100.001 a 900.000 habitantes;
- Metrôpoles: com população superior a 900.000 habitantes. (PNAS, 2004, p. 16)

Essa análise passa pelo pressuposto de que a Política de Assistência Social e todo seu arcabouço legal tem materialização nos equipamentos que assistem aos usuários, bem como na transferência direta de renda. O CRAS é o principal equipamento para a materialização da Política de Assistência Social no tocante do atendimento aos usuários dos serviços socioassistenciais, visto que nem todos os municípios são munidos de equipamentos de proteção social especial. Contudo, os municípios que aderem ao SUAS tem, no mínimo, um equipamento de CRAS para a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios.

Por conseguinte, em relação aos trabalhadores do SUAS que atuam na execução das políticas sociais, conforme o CENSO SUAS de 2023, encontra-se o

total de 111.376 trabalhadores do SUAS nos 8.641 CRAS - Centros de Referência de Assistência Social no Brasil.

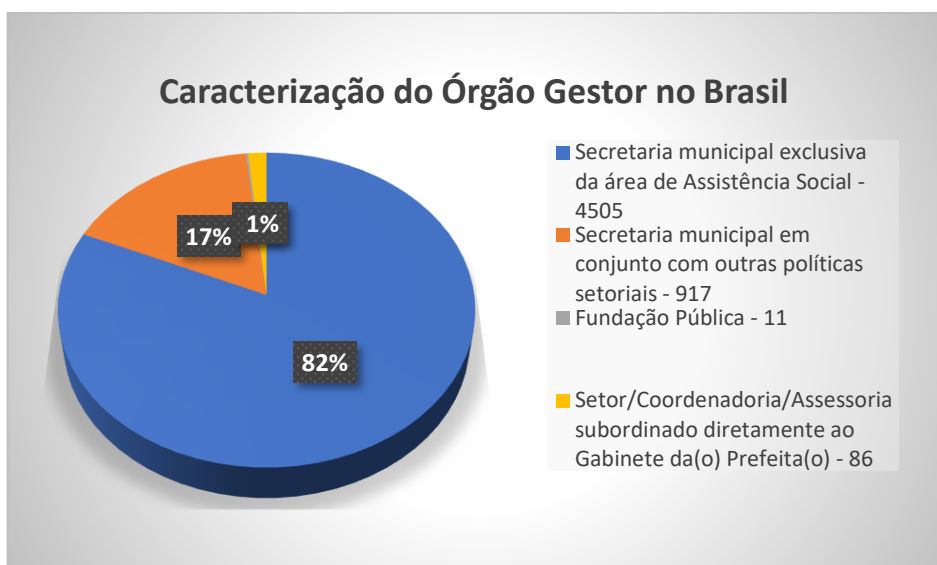
Quanto aos 5.519 municípios que realizaram preenchimento do Censo SUAS em 2023, é possível verificar que há, no Brasil, 3.821 (69,2%) municípios de pequeno porte 1; 1.043 (18,9%) municípios de pequeno porte 2; 336 (6,1%) municípios de médio porte, 303 (5,5%) municípios de grande porte e 16 (0,3%) metrópoles.

De acordo com as ofertas de serviços socioassistenciais obrigatórios nos municípios – Plano Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Assistência Social e Fundo Municipal de Assistência Social – os municípios pactuam com o Governo Federal a forma de gestão na qual podem executar suas ações, sendo que esta gestão pode se subdividir entre gestão inicial, gestão básica e gestão plena, e cada um desses níveis referem-se à ampliação dos compromissos que os municípios atendem no que tange aos equipamentos que sediam, consequentemente, mediante cada forma de gestão, o município terá um maior repasse de cofinanciamento pelos governos Federais e de Estado e terá consequentemente mais possibilidade de ofertas de serviços para o atendimento aos usuários dos serviços socioassistenciais.

A exemplo disso, é possível observar que, enquanto os municípios de **gestão inicial** contemplam dois requisitos: a) atender aos requisitos previstos no art. 30 e seu parágrafo único da LOAS, incluído pela Lei nº 9.720/98; b) alocar e executar recursos financeiros próprios no Fundo de Assistência Social para as ações de Proteção Social Básica. (PNAS p. 100). Os municípios de **gestão básica** atendem a nove requisitos, dentre eles a obrigatoriedade de ter equipamento, ou equipamentos de CRAS, de acordo com o porte do município e o número de famílias assistidas. Já os municípios de **gestão plena** devem atender a quatorze requisitos, dentre eles a implantação de CRAS, CREAS, outros equipamentos tais como Centro de Convivência, Centro Dia da pessoa idosa ou com deficiência, tudo isso de acordo com a necessidade observada no município que deve estar em consonância com a realização de diagnóstico municipal das situações de violência e violação de direitos e vulnerabilidades, entre outros aspectos.

É possível analisar a materialização da Assistência Social de acordo com algumas características percebidas nos municípios:

Gráfico 1: Caracterização do Órgão Gestor no Brasil



Fonte: Gráfico elaborado pela pesquisadora com base nos dados Censo SUAS 2023

O gráfico 1 demonstra que, embora ainda exista um percentual de municípios cuja caracterização do Órgão de Gestão da Política de Assistência Social está atrelada à outras secretarias, 82% desses espaços já são exclusivamente setores da Política de Assistência Social.

Gráfico 2: Ano de criação da Lei de Regulamentação do SUAS nos municípios do Brasil



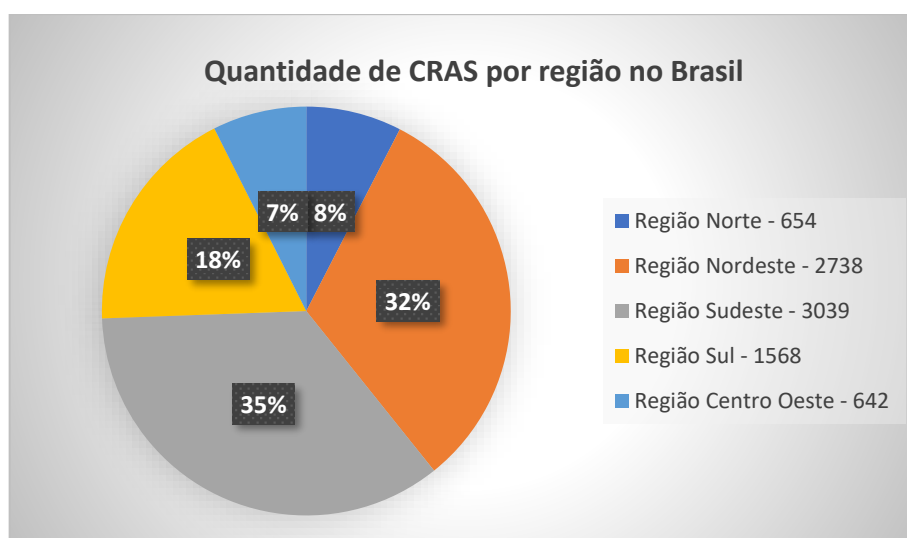
Fonte: Gráfico elaborado pela pesquisadora com base nos dados Censo SUAS 2023

Em relação ao gráfico 2 percebe-se a pouca efetividade no quesito organização legal da regulamentação em âmbito municipal, visto que 1.228 (23%) municípios sequer possuem lei municipal que regulamente esta política pública, outros 608 (8%) estão com a regulamentação municipal embasada no arcabouço legal que vai até o ano de 2005, contudo, importantes mudanças ocorreram até os dias atuais e a atualização do SUAS permanece ausente no que se refere à regulamentação municipal, nestes municípios.

Em relação ao atendimento ofertado pelos Centros de Referência de Assistência Social, há alguns fatores de extrema relevância que evidenciam a materialização da oferta dos serviços socioassistenciais, considerando que o CRAS é o principal equipamento dos serviços socioassistenciais, algumas características demarcam a forma de atuação desses equipamentos em território nacional. Sendo assim, com o Caderno de Orientações técnicas do CRAS, é possível observar:

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública estatal descentralizada da Política de Assistência Social, responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e DF. Dada sua capilaridade nos territórios, se caracteriza como a principal porta de entrada do SUAS, ou seja, é uma unidade que possibilita o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social de assistência social. (Caderno do CRAS – p. 11)

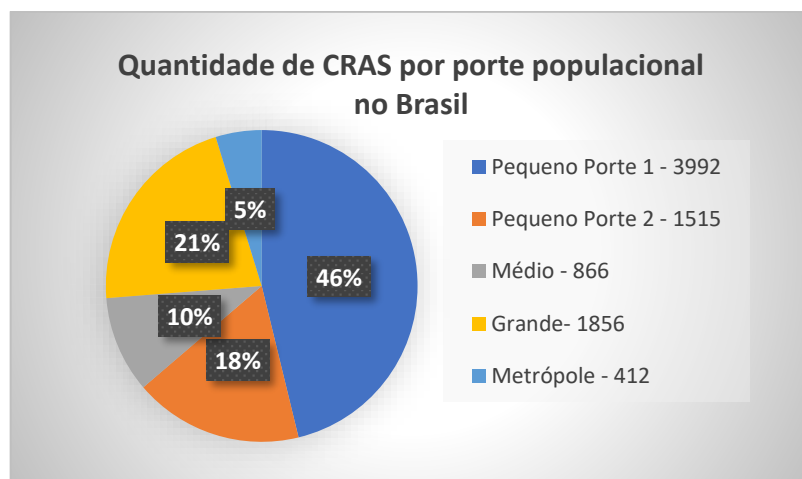
Gráfico 3: Quantidade de CRAS por região no Brasil



Fonte: Gráfico elaborado pela pesquisadora com base nos dados Censo SUAS 2023

De acordo com o quadro 3, as regiões Sudeste (3039) e Nordeste (2738) apresentam maior concentração de Centros de Referência de Assistência Social, em seguida e região Sul (1568), na sequência são as regiões Centro Oeste (642) e Norte (654).

Gráfico 4: Quantidade de CRAS por porte populacional no Brasil

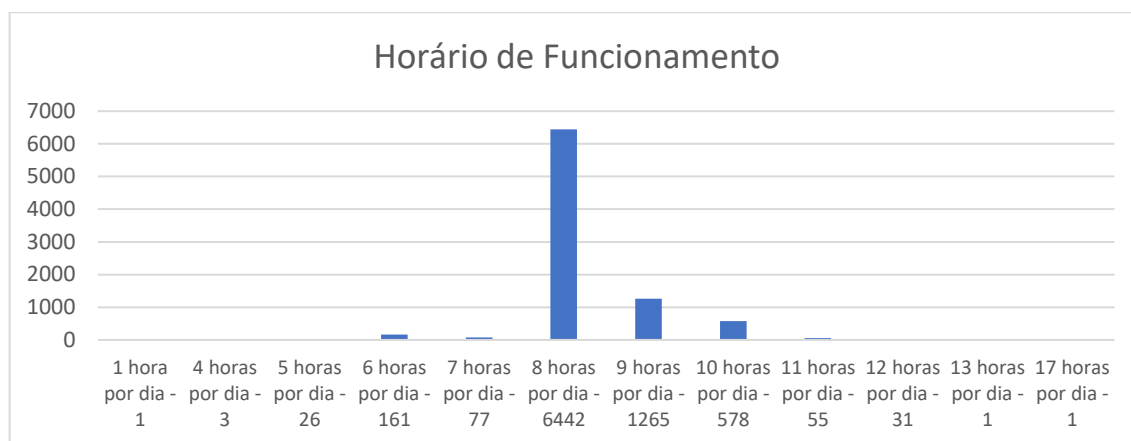


Fonte: Gráfico elaborado pela pesquisadora com base nos dados Censo SUAS 2023

Quanto ao porte populacional, os municípios de pequeno porte 1 e 2 tem a maioria dos CRAS implantados com 46% e 18%, respectivamente. De forma cumulativa, representam 64% do total de Centros de Referência e, em quantidade, isso significa 5507 equipamentos de CRAS para o total de 4864 municípios de pequeno porte 1 e 2. Os demais municípios, entre os de médio, grande porte e metrópoles totalizam 655 no total, e eles desenvolvem seus serviços socioassistenciais com 3134 equipamentos de CRAS.

Outro aspecto analisado é referente ao horário de funcionamento dos CRAS em território brasileiro. Assim, de acordo com as informações colhidas, é possível observar:

Gráfico 5: Horário de funcionamento dos CRAS no Brasil



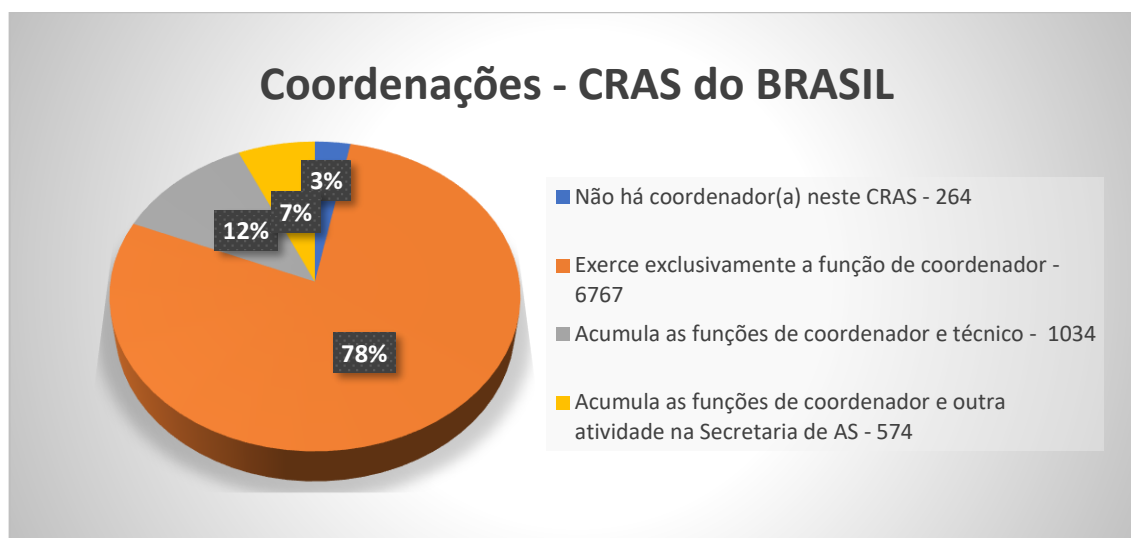
Fonte: Gráfico elaborado pela pesquisadora com base nos dados Censo SUAS 2023

De acordo com o Caderno de Orientações Técnicas do CRAS, observa-se quanto ao horário de atendimento:

O período de funcionamento do CRAS deve estar em consonância com características dos serviços ofertados na unidade: caráter continuado, público e adequado para o atendimento de todos aqueles que o demandam, de modo a ampliar a possibilidade de acesso dos usuários aos seus direitos socioassistenciais. Para refletir tais características, o CRAS deve funcionar, no mínimo, cinco dias por semana, por oito horas diárias, totalizando 40 horas semanais, com a equipe de referência do CRAS completa. Esse horário pode ser flexível, permitindo que a unidade funcione aos finais de semana e horários noturnos, desde que isso ocorra para possibilitar uma maior participação das famílias e da comunidade nos serviços, ações e projetos ofertados. (CRAS - orientações técnicas, p. 61)

O que se pode perceber é que, em concordância com o gráfico 5, a maior parte dos CRAS tem seu período de funcionamento entre 8 e 9 horas, com exceções para mais e para menos.

Gráfico 6: Coordenação



Fonte: Gráfico elaborado pela pesquisadora com base nos dados Censo SUAS 2023

Com relação à coordenação, observa-se que conforme a NOB RH SUAS:

As equipes de referência para os Centros de Referência da Assistência Social - CRAS devem contar sempre com um coordenador, devendo o mesmo, independentemente do porte do município, ter o seguinte perfil profissional: ser um técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais.” (NOB RH SUAS p. 32)

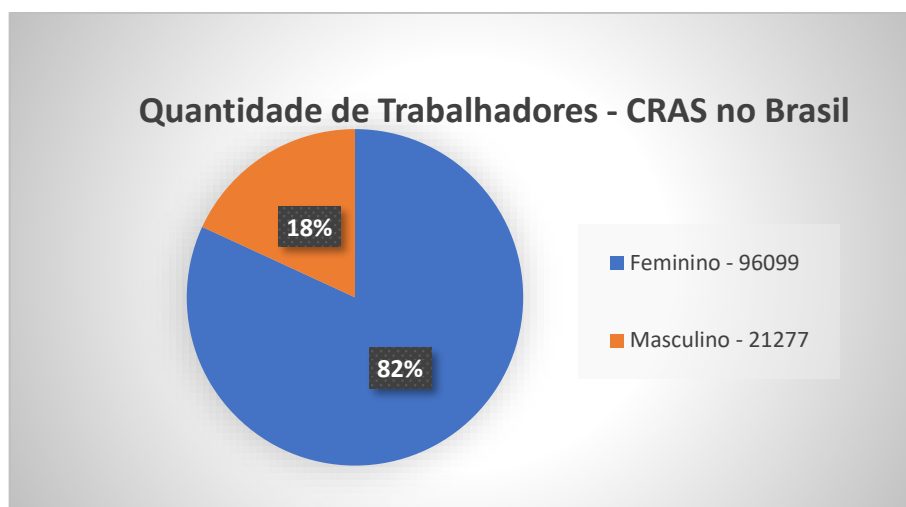
Um grande percentual de equipamentos de CRAS sem a presença do coordenador ou quando o coordenador tem acumulando funções, desse modo, considerando o grande volume de pessoas para as quais são responsabilidade do CRAS realizar a oferta dos serviços socioassistenciais, é possível perceber a fragilidade de um equipamento quando há ausência de um profissional. Quando feita uma comparação para o número de famílias referenciadas ao CRAS e o número de trabalhadores envolvidos no processo de atendimento, certamente será possível perceber a necessidade do coordenador quando a execução do serviço não conta com sua presença. Assim o quadro17 denota a ampla atuação do CRAS no território:

Quadro 17: Famílias referenciadas de acordo com o porte do município

CRAS		
Pequeno Porte I	Pequeno Porte II	Médio, Grande, Metrôpole e DF
Até 2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas	A cada 5.000 famílias referenciadas
2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo.	3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo.	4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS.
2 técnicos de nível médio	3 técnicos nível médio	4 técnicos de nível médio

Fonte: Conforme a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS de 2006 – p. 31

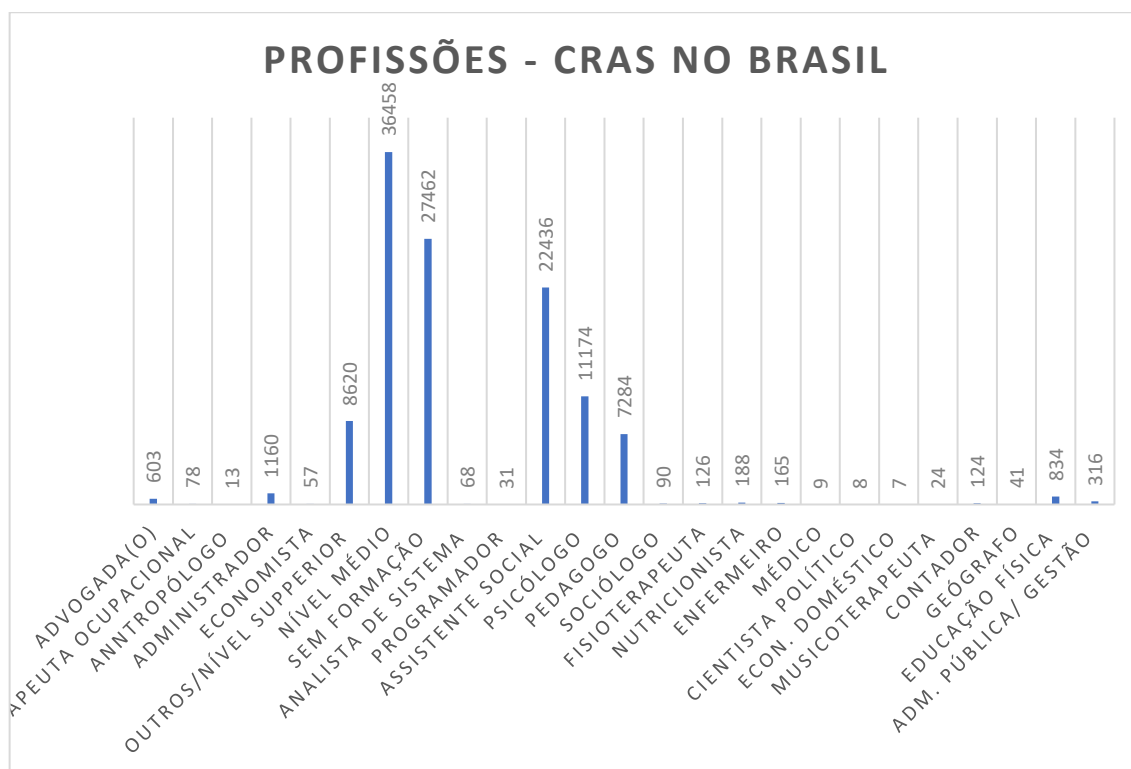
Gráfico 7: Trabalhadores do SUAS



Fonte: Gráfico elaborado pela pesquisadora com base nos dados Censo SUAS 2023

Em consonância com o que foi apresentado anteriormente com a caracterização dos serviços de Assistência Social historicamente associados ao trabalho realizado por mulheres, percebe-se que há ainda um grande percentual de mulheres trabalhadoras do SUAS ainda atualmente, sendo que em relação ao gênero masculino há um percentual de apenas 18% de trabalhadores.

Gráfico 8: Profissões do SUAS no Brasil

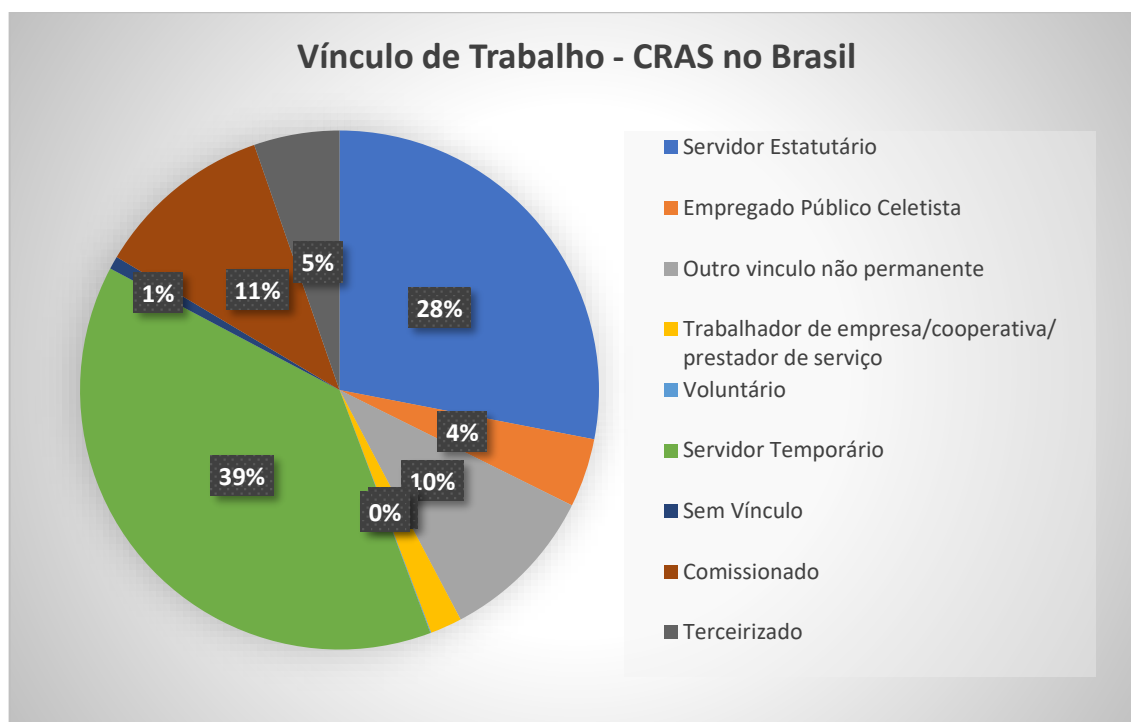


Fonte: Gráfico elaborado pela pesquisadora com base nos dados Censo SUAS 2023

Conforme a Resolução 17 de 20 de junho de 201, há um reconhecimento das categorias profissionais que atendem aos serviços socioassistenciais. Observa-se que 3 profissionais devem compor obrigatoriamente as equipes do SUAS, são eles: assistentes sociais, psicólogos e advogados (para o caso da proteção social especial). Contudo a mesma resolução aponta os demais profissionais que podem compor as equipes de profissionais: antropólogo, economista doméstico, pedagogo; sociólogo, terapeuta ocupacional, musicoterapeuta, administrador, contador e economista.

O gráfico demonstra a presença de profissionais de saúde compondo a rede de atendimentos no CRAS, tais como médicos, enfermeiros e fisioterapeutas, por exemplo.

Gráfico 9: Vínculo de trabalho- CRAS Brasil



Fonte: Gráfico elaborado pela pesquisadora com base nos dados Censo SUAS 2023

Em relação aos vínculos de trabalho, há um agravante que denota a fragilidade vivida também pelos trabalhadores do SUAS, uma dicotomia, considerando que a mesma política pública que atende aos usuários de serviços socioassistenciais tem como consequência a fragilização posta à classe trabalhadora. Também percebe-se a mesma realidade com aqueles que trabalham na oferta dos serviços socioassistenciais, ou seja, há situações de vínculos precarizados ou mesmo a ausência de vínculos, não só para os usuários do SUAS mas também para os trabalhadores do SUAS. Outro importante elemento de análise é em relação a descontinuidade do trabalho desenvolvido quando há, por exemplo, mudanças de governo no caso do trabalho precarizado tanto por cargos em comissão, quanto pelos vínculos temporários. Soma-se à reflexão o fator voluntariado que, ainda que diminuto, tem presença nos equipamentos de CRAS.

A oferta dos serviços socioassistenciais se materializa com o trabalho executado pelos trabalhadores do SUAS, e o que se pode observar é que há uma grande fragilização no que se refere ao vínculo desse trabalhador.

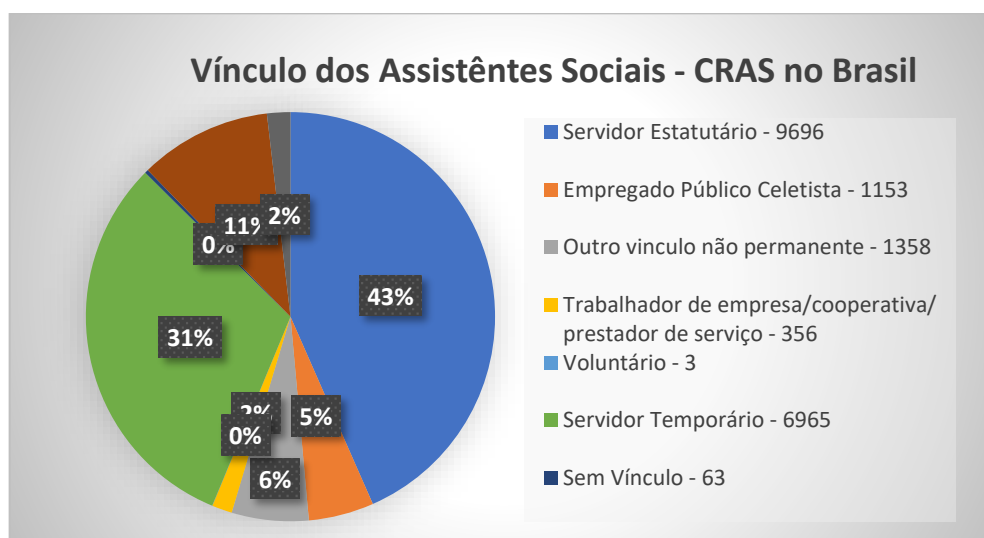
Gráfico 10: Vínculo de trabalho- CRAS Brasil



Fonte: Gráfico elaborado pela pesquisadora com base nos dados Censo SUAS 2023

Constata-se, deste modo, que 37.952 trabalhadores do SUAS tem vínculos Estatutários ou Emprego Público Celetista, o que significa apenas 32% dentre eles, por outro lado, 68% dos trabalhadores do SUAS, ou seja, 79.424, têm seus vínculos fragilizados, o que coloca o funcionamento desta política pública de garantia dos direitos socioassistenciais na contramão, visto que os trabalhadores do SUAS tem seus direitos violados.

Gráfico 11: Vínculo de Trabalho Assistentes Sociais- CRAS Brasil



Fonte: Gráfico elaborado pela pesquisadora com base nos dados Censo SUAS 2023

Considerando que na proteção social básica os profissionais de nível superior - assistente social e psicólogo - compõem necessariamente as equipes dos Centros de Referência de Assistência Social, observou-se, por fim, as características dos vínculos destes trabalhadores. Assim, percebe-se as mais diversas formas de contratação precarizadas, sendo possível observar, conforme os gráficos 11 e 12 que, enquanto 49% dos assistentes sociais, ou seja 10.849, são trabalhadores estatutários ou empregados públicos celetistas, outros 51% (11.490) assistentes sociais no Brasil têm outras formas frágeis de vínculos.

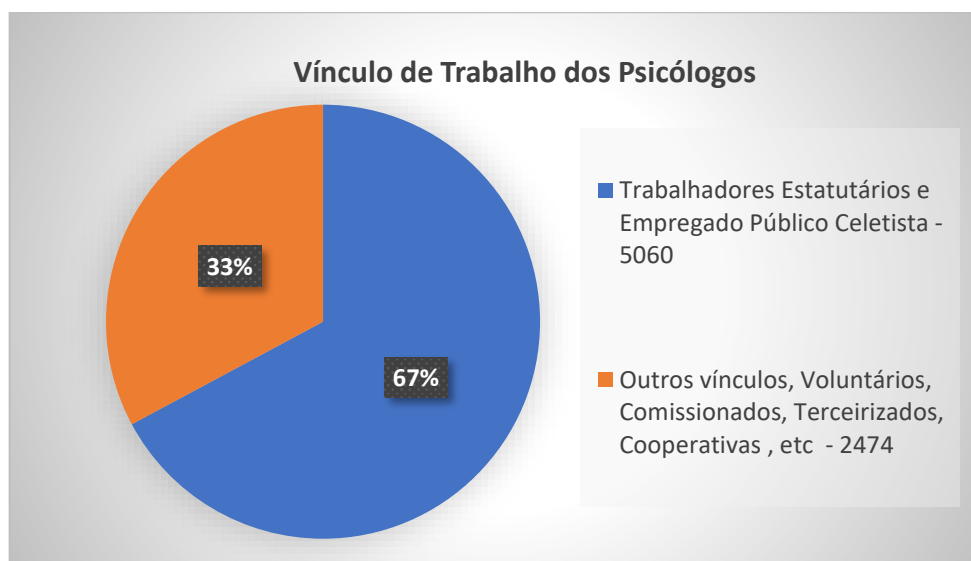
Gráfico 12: Vínculo de trabalho - Assistentes sociais- CRAS Brasil



Fonte: Gráfico elaborado pela pesquisadora com base nos dados Censo SUAS 2023

Quanto aos profissionais de Psicologia, é possível analisar que são contratados em menor quantidade, em relação aos assistentes sociais, e ainda que seus vínculos trabalhistas sejam em sua maioria estatutários ou empregados públicos celetistas, há um grande volume de contratações com vínculos fragilizados ou mesmo sem vínculos, conforme o gráfico 13.

Gráfico 13: Vínculo de trabalho - Psicólogos - CRAS Brasil



Fonte: Gráfico elaborado pela pesquisadora com base nos dados Censo SUAS 2023

Tendo como referência os gráficos e figuras apresentados, pode-se observar que, após a Constituição de 1988, a Política Pública de Assistência Social desenvolveu-se em relação ao arcabouço legal que a assegura a garantia de direitos. Todavia, este fator não denota que a legislação se materializa de forma integral na realidade concreta dos municípios que executam os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais por meio do SUAS.

Deste modo, ainda que se perceba avanços no que tange à garantia de direitos desta Política Pública (com os limites inerentes à lógica do capital), são muitas as fragilidades encontradas, com especial atenção ao vínculo de trabalho dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social, considerando esta característica também no sistema econômico, político e social vigente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os contrastes entre miséria e abundância observáveis “a olho nu” em nossa experiência diária nos mostram que a evolução econômica do capitalismo brasileiro fortaleceu mais a desigualdade do que a diminuiu. Sabemos que o Estado, para obter legitimidade, necessita desenvolver ações que pelo menos no nível da aparência se voltem para o enfrentamento dessa desigualdade. (Yazbek, 2016, p. 55)

Com base no arcabouço teórico e documental examinado, observa-se, entre outros, a relevância alguns aspectos: **1º** - o fato de que a “proteção” que a Assistência Social ofertou no contexto histórico de sua constituição antes de tornar-se Política Pública de direito, está entrelaçada ao viés da benemerência e do clientelismo da Igreja, das instituições privadas e do primeiro-damismo, e estes aspectos estão entranhados na história do Brasil, até os dias atuais, ainda que a Política de Assistência Social tenha se configurado em direito constitucionalmente conquistado a partir de 1988; **2º** - considerando que a Assistência Social, um direito (atualmente) adquirido, é uma política social que, por um lado é responsável por uma forma de “proteção social” para quem dela necessitar, conforme previsto em Carta Constituinte, por outro lado, traz na essência de sua materialização o “atestado da desigualdade social” ao passo que é ao mesmo tempo garantia de um direito aos mínimos sociais e expressão concreta de que há no país uma população “desprotegida”, seja pelas condições ínfimas advindas do trabalho formal, seja pela falta de garantias trabalhistas do trabalho informal, ou ainda pelo desemprego que assola milhares de homens e mulheres que compõem as categorias do exército industrial de reserva da classe trabalhadora; **3º** não é possível presumir que somente uma política pública seja capaz de prover proteção social neste contexto de sociedade capitalista, nem mesmo entender que a proteção social de fato será ofertada em sua integralidade, garantindo uma vida digna para todos os cidadãos, visto que, no contexto político econômico e social capitalista está subjacente a desigualdade; **4º** há uma tensão insolúvel entre Assistência Social e trabalho no capitalismo, e quem necessita da Assistência Social é aquela parcela da classe trabalhadora não absorvida pelo capital, ou seja, o exército industrial de reserva ou superpopulação relativa; **5º** num viés radicalmente crítico, observa-se que a garantia de condições “dignas” de vida para toda a classe trabalhadora pressupõe uma possibilidade de desfrutar igualmente das riquezas socialmente produzidas. Assim é necessário observar que, para a classe

trabalhadora, é preciso mais do que alguma forma de proteção social e algumas garantias de direitos; a luta da classe trabalhadora precisa avançar, quiçá para um caminho revolucionário, sem, contudo, desvalorizar ou diminuir a importância das lutas e conquistas alcançadas até aqui. Todavia frente aos impactos do sistema capitalista na vida cotidiana, superar este modo de produção e consequentemente de reprodução da vida social parece ser um objetivo de difícil alcance, contudo, enquanto classe trabalhadora, não há escolha senão resistir e lutar por essas remotas possibilidades.

Isto posto, a pesquisa em tela cuja pergunta norteadora foi: Frente as desigualdades que são inerentes e resultantes do modelo econômico, político e social capitalista como a Política Nacional de Assistência Social pode promover proteção social?

Para esta pergunta, conforme as sucessivas aproximações feitas em relação ao objeto, é inegável a urgência em ter uma política social de direito e não de favor, que mediante a necessidade de milhares de brasileiros, por meio do atendimento pelos serviços, programas e projetos bem como da transferência de renda, por meio de benefícios socioassistenciais, ainda que com critérios de seletividade, garante o que é possível chamar de mínimos sociais, além de atendimentos que tenham como pressuposto a oferta de atenção cujas seguranças afiançadas perpassam não apenas à renda, mas também à segurança de convivência familiar e comunitária, de autonomia e de acolhida.

Sendo assim, de forma concreta, é necessário considerar o grande volume de pessoas que, de alguma forma, recebem atendimento nos serviços de proteção social básica por meio da inclusão no Cadastro Único da Assistência Social, que conforme foi possível analisar, trata-se de 94.124.597 pessoas, e ainda o atendimento de 54.324.480 pessoas pelo programa de transferência de renda Bolsa Família e outras 6.157.628 pessoas beneficiárias do BPC – Benefícios de Prestação Continuada. Isso, considerando o percentual de 23,4% da população do Brasil, conforme os dados disponíveis, que estão em situação de pobreza ou baixa renda, é sem dúvidas um importante avanço para os direitos sociais.

Identificou-se, assim, que, de maneira contraditória, a Política Pública de Assistência Social promove com critério e seletividade alguma forma de proteção

social que favoreça a diminuição das desigualdades inerentes ao modelo econômico e social capitalista, ao menos no sentido de garantir que haja menor número de famílias em situação de pobreza ou baixa renda, entretanto, é fundamental retomar a perspectiva de renda considerada pelo DIEESE, que demonstra o salário necessário para que haja condições mínimas de sobrevivência em acordo com o artigo 7º da Constituição Federal de 1988, posto isso, é importante que sejam analisados que os repasses feitos por meio de transferência de renda direta aos grupos familiares estão muito aquém das necessidades reais da vida cotidiana.

Definida como política que deve prover os mínimos sociais a fim de garantir o atendimento às necessidades básicas (artigo 1º da LOAS), mas regida pelo princípio da universalização dos direitos sociais (artigo 4º da LOAS), a assistência social defronta-se permanentemente com o binômio seletividade versus universalidade. Muitas interpretações equivocadas destas orientações levam a entender e restringir os direitos assistenciais ao mínimo vital à sobrevivência humana, focalizando-os em segmentos e parcelas da população, tidos como absolutamente vulneráveis (em geral aqueles segmentos inaptos ao trabalho: crianças, idosos, portadores de deficiência). Nesse caso, a assistência assume caráter seletivo e a focalização acaba excluindo usuários a quem o direito deveria estar sendo assegurado. (Jacinto, 2022, p. 35-36)

Todavia, ao analisar as condições de trabalho com base no recorte feito em relação aos Serviços de Proteção Social Básica no Brasil, é também importante observar que as ofertas feitas às famílias em seus territórios de referência, aparentemente não são capazes de promover a garantia dos direitos dos usuários dos serviços socioassistenciais, considerando especialmente as características da forma como se organiza o SUAS dentro dos municípios do Brasil, especialmente no que se refere aos trabalhadores do SUAS que, conforme a análise feita, estão em situação de grande precarização quanto ao vínculo de trabalho.

Em relação à proposta de proteção social na qual contempla ações e serviços de proteção social básica e especial de média e alta complexidade, está organizada em um arcabouço legal que ampara sobremaneira a garantia de dignidade no acesso aos serviços socioassistenciais para aqueles que dela necessitarem, contudo, esta pesquisa não alcançou as características dos equipamentos de proteção social especial, porém, tendo em vista os equipamentos de proteção social básica e precarização vínculos de trabalho dos trabalhadores do SUAS nos Centros de Referência de Assistência Social, é preciso que se aprofundem as pesquisas para

análise da garantia de proteção social especial pela política de assistência social, com a finalidade de desvelar quais são as reais condições de sua materialização.

A metodologia escolhida e as análises bibliográfica e documental de caráter quantitativo e qualitativo supriu de forma inicial a pesquisa que aqui se propõe, contudo, amplia a responsabilidade da pesquisadora em expandir seus estudos acerca da proteção social especial de média e alta complexidade no Brasil, bem como aprimorar esses estudos por meio de uma pesquisa de campo que permita apreender dados da realidade vivida nos municípios.

Esta pesquisa se desenhou abrangente para possibilitar uma leitura ampla acerca da proteção social ofertada pela política de assistência social, apresenta em seu contexto informações que podem ser exploradas posteriormente, tais como a realidade da política de assistência social de acordo com o porte dos municípios, a realidade das equipes de referência do SUAS posto os desafios da fragilização dos vínculos de trabalho, a renda *per capita* elencada para a concessão dos Benefícios Socioassistenciais que exclui diversos grupos familiares que podem necessitar dessa renda complementar e ainda, a discussão sobre oferta de educação permanente (e crítica) no SUAS, entre outras possibilidades. Soma-se, ainda, a necessidade de estudo acerca do orçamento destinado à esta política pública.

Enquanto profissional do SUAS que transita entre vários municípios contribuindo com gestores e equipes de referência de Assistência Social para a organização desse sistema em âmbito municipal, tendo conhecido e dialogado com 32 municípios nos últimos 4 anos, é possível perceber a necessidade de uma análise crítica da Política Pública na qual se está inserido, é necessário que a responsabilidade do profissional que atua extrapole para além da execução em função do adequado cumprimento do que está posto nos Cadernos de Orientação Técnica, até porque estes cadernos são construídos em uma perspectiva plural, e estão passíveis de discussão e aprimoramento. Salienta-se ainda que os espaços deliberativos implementados também pela Constituição tais como os Conselhos Municipais de Assistência Social são espaços que precisam ser utilizados de forma estratégica para promover discussões, especialmente com a classe trabalhadora usuária dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

É fundamental que os profissionais envolvidos na Política Pública de Assistência Social sejam promotores e estejam dispostos a trazer para o lugar de direito a classe trabalhadora usuária dos serviços socioassistenciais para que esta classe possa ter espaço, voz e sejam capazes de se organizar e lutar para ter mais do que mínimos sociais.

Referências

ALCANTRA, Celis Ariana; FILHO, José Luiz Alcantra. **Considerações Sobre Seguridade e Previdência Social**. Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. Espírito Santo, 2018. DOI: file:///C:/Users/User/Downloads/ekeys,+CONSIDERA%C3%87%C3%95ES+SOBRE+SEGURIDADE+E+PREVID%C3%8ANCIA+SOCIAL%20(2).pdf. Acesso em: 25 de ago. 2024.

ANDERSON, Perry. **Passagens da Antiguidade ao Feudalismo**. Tradução: Beatriz Sidou. 3. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1991.

BARBOSA, Michele Tupich. **Legião Brasileira de Assistência (LBA): o protagonismo feminino nas políticas de assistência em tempos de guerra (1942-1946)**. Tese Curitiba, 2017. 244 f.; 29 cm.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e História**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

Boschetti, Ivanete. **Assistência Social e Trabalho no Capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. DOU: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm]. Acesso em: 25 de ago. 2024.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. 1 ed. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB/RH/SUAS**, Brasília, DF, 2006.

BRASIL. **Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS**, Brasília, DF, 2012.

BRASIL, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Censo SUAS 2023: CRAS**, Brasília, DF, 2023.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS – 2004**, Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Reimpressão 2014. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2014.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.830**, de 15 de outubro de 1942, estabelece contribuição especial para a Legião Brasileira de Assistência, e dá outras providências. DOU: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4830-15-outubro-1942-414830-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 19/09/2024.

BRASIL. **LEI Nº 91, DE 28 DE AGOSTO DE 1935**, Determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública. DOU: [BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências**. Disponível em: \[https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm\]\(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm\). Acesso em: 25 de ago. de 2023.](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-91-28-agosto-1935-398006-normaatualizadapl.html#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2091%2C%20DE%2028%20D E%20AGOSTO%20DE%201935&text=Determina%20regras%20pelas%20quais%20 s%C3%A3o%20as%20sociedades%20declaradas%20de%20utilidade%20p%C3%B Ablica.&text=%2F7%2F2015),Art.,casos%20excepcionais%2C%20ex%2Doff%C3% ADcio. Acesso em: 19 set. de 2024.</p></div><div data-bbox=)

BRASIL. LEI Nº 8.212, DE 24 DE JULHO DE 1991. **Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências**. DOU: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em 11/11/2024.

BRASIL. LEI Nº 4.513, DE 1º DE DEZEMBRO DE 1964. **Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporando o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores, e dá outras providências**. DOU: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4513.htm. Acesso em 11/11/2024.

BRASIL. DECRETO Nº 72.034, DE 30 DE MARÇO DE 1973. **Institui o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), aprova o I PRONAN e dá outras providências**. <https://legis.senado.leg.br/norma/494674/publicacao/15704794>.

BRASIL. LEI Nº 14.601, DE 19 DE JUNHO DE 2023. **Institui o Programa Bolsa Família**; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento, e a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003; e revoga dispositivos das leis nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, e 14.342, de 18 de maio de 2022, e a Medida Provisória nº 1.155, de 1º de janeiro de 2023.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social Na Sociedade Brasileira: Uma Equação Possível?** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

CFESS, Conselho Federal de Serviço Social. **Seminário Nacional: O Trabalho Assistente Social No SUAS**. Brasília, 2011.

CNAS, **Conselho Nacional de Assistência Social**. Resolução 17 de 20 de junho de 2011. Ratificar a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e Reconhecer as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Brasília, 2011.

CNAS, **Conselho Nacional de Assistência Social**. Resolução 09 de 15 de abril de 2014 ratifica e reconhece as ocupações e as áreas de ocupações profissionais de ensino médio e fundamental do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, em

consonância com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOBRH/SUAS. Brasília, 2014.

DIEESE, Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. **Metodologia da Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos. Janeiro de 2016.** DOI: <https://www.dieese.org.br/metodologia/metodologiaCestaBasica2016.pdf>. Acesso em: 25 de ago. 2024.

DIEESE, Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. **Salário-Mínimo Nominal e Necessário. 2024.** DOI: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>. Acesso em: 25 de ago. 2024.

FERREIRA, Pedro Pompeo Pistelli. **Lenin: teoria e prática revolucionária**, Revista InSURgência. Brasília, ano 2, v.2, n.1. 2016. DOU: file:///C:/Users/User/Downloads/admin,+21347-74665-1-PB+(1).pdf. Acesso em: 25 de ago. 2024.

GRUPP, Luciano. **Tudo Começou com Maquiavel: As concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci.** 5. ed. Porto Alegre: L&PM, 1985.

GUERRA, Yolanda. **A Instrumentalidade do Serviço Social.** 10. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

HELLER, Agnes. **O Cotidiano e a História.** Tradução: Carlos Nelson Coutinho; Leandro Konder. 6. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2000.

HOBBSBAWM, Eric J. **A era das revoluções: 1789-1848.** 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981

HUBERMAN, Leo. **A História da Riqueza do Homem.** Tradução: Waltensir Dutra. 15. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Desemprego.** 2024. DOI: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em: 25 de ago. 2024.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de Indicadores Sociais: Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira.** 2023. DOI: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101979.pdf>. Acesso em: 25 de ago. 2024.

IVO, Tonet, LESSA, Sergio. **Introdução a Filosofia de Marx Capital:** São Paulo: Expressão Popular, 2009.

JACINTO, Adriana Giaqueto. **O trabalho da/o Assistente Social na Proteção Social Básica no âmbito do SUAS: O fazer profissional e a dimensão educativa.** 1. ed. São Paulo: CRV, 2022.

LESSA, Sergio. **O trabalho na Ontologia do Ser social de LuKacs**. 2022. DOI: <https://www.youtube.com/watch?v=8JO6ceRMRGc&t=2250s>. Acesso em: 25 de ago. 2024.

LESSA, Sergio; TONET, Ivo. **Introdução à Filosofia de Marx**. 1. ed. São Paulo: Expressão popular, 2008.

LEAKEY, Richard E. **A Origem da Espécie Humana**. Tradução: Alexandre Tort. Rio de Janeiro: Ciência Atual Rocco, 1997.

LUKÁCS, Gyorgy. **Para Uma Ontologia do Ser Social II**. Tradução: Nélcio Schneider (com colaboração de Ivo Tonet e Ronaldo Vielmi Fortes). São Paulo: Boitempo, 2015.

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política. Livro I: O Processo de Produção do Capital**. Tradução: Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte: 1851 – 1852**. DOI: <https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/4/o/brumario.pdf>. Acesso em: 25 de ago. 2024.

MAESTRI, Mário. **Revolução e Contrar-revolução no Brasil: 1530-2019**. Porto Alegre: FCM, 2019.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: Uma Introdução Crítica**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

NERI, Marcelo C. **Mapa da Nova Pobreza**. Rio de Janeiro. Junho/2022. FGV Social. DOI: <https://cps.fgv.br/MapaNovaPobreza> <https://cps.fgv.br/en/NewPovertyMap>. Acesso em: 25 de ago. 2024.

NERI, Marcelo C. **Insegurança Alimentar no Brasil: Pandemia, Tendências e Comparações Internacionais**. Rio de Janeiro; maio/2022 – FGV Social. DOU: Insegurança Alimentar no Brasil: Pandemia, Tendências e Comparações Globais | Centro de Políticas Sociais (fgv.br). Acesso em: 25 de ago. 2024.

ONU, Organização das Nações Unidas. **ONU divulga relatório com novos perfis da pobreza e ações para enfrentá-los**. 2022. DOU: <https://news.un.org/pt/story/2022/10/1803862>. Acesso em: 25 de ago. 2024.

POCHMANN, Marcio. **Desigualdade Econômica no Brasil**. São Paulo: Ideias & Letras, 2015.

PONTES, Reinaldo Nobre. **Mediação e Serviço Social: um estudo preliminar sobre a categoria teórica e sua apropriação pelo serviço social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; Bonetti, Dilsea Adeodata; Yazbek, Maria Carmelita; Carvalho, Maria do Carmo Brant. **Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: Uma Análise em Questão**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SANTOS, Josiane Soares. **Particularidades da “Questão Social” No Capitalismo Brasileiro**. 2008. 217 f. Tese (Doutorado) – universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.

SILVA, Ademir Alves da. **A Gestão da Seguridade Social Brasileira: Entre a Política Pública e o Mercado**. São Paulo: Cortez, 2004.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2016.