

EIXO TEMÁTICO 4 | SEGURIDADE SOCIAL: ASSISTÊNCIA SOCIAL, SAÚDE E PREVIDÊNCIA

O PRINCÍPIO DA SELETIVIDADE NA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS-2004) NO BRASIL: uma contribuição para o debate

THE PRINCIPLE OF SELECTIVITY IN THE NATIONAL SOCIAL ASSISTANCE POLICY (PNAS-2004) IN BRAZIL: a contribution to the debate

Iolanda Carvalho Fontenele¹

Geovanna Kariny Lopes Gaspar²

Natasha Yanis Porfírio Ferreira Mendes³

Natália Mayra da Silva Santos⁴

RESUMO

Nacional de Assistência Social PNAS-2004 no Brasil, sua definição, quem são os usuários, os critérios de seleção dos mesmos, os avanços e as problemáticas relativas aos seus fundamentos legais, conceituais, bem como o debate teórico. O trabalho é resultado de uma pesquisa de revisão bibliográfica, a partir de artigos, pesquisas, mas também o estudo do ordenamento jurídico, constituindo-se portanto numa análise qualitativa. Os resultados do estudo apontam para polêmicas no debate teórico, bem como nas definições conceituais presentes na PNAS/2004, e apesar dos avanços tendo em vista a alargamento do público-alvo, os serviços e benefícios permanecem bastante seletivos e as políticas universais em franco desmonte.

Palavras-chave: Assistência Social; Política Nacional; Seletividade.

ABSTRACT

This article aims to analyze the principle of selectivity in Brazil's National Social Assistance Policy (PNAS-2004), detailing its definition, users, criteria for selecting users, advancements, and issues related to its legal and conceptual fundamentals, as well as the theoretical debate. This

¹ Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Piauí - UFPI. Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão – UFMA. E-mail: iolandaservicosocial@gmail.com.

² Discente do curso de Graduação em Serviço Social da UFPI. E-mail: geovannaKarinylopes@ufpi.edu.br.

³ Discente do curso de Graduação em Serviço Social da UFPI. E-mail: natachamendes@ufpi.edu.br.

⁴ Discente do curso de Graduação em Serviço Social da UFPI. E-mail: natachamendes@ufpi.edu.br.

work is the result of bibliographic research of articles and other sources, as well as a study of the legal system, thus constituting a qualitative analysis. The results highlight controversies in the theoretical debate as well as in the conceptual definitions presented in PNAS/2004. Despite the advances, considering the enlargement of the target public, the services and benefits remain highly selective, and the universal policies show evident signs of dismantling.

Keywords: Social Assistance; National Policy; Selectivity.

1 INTRODUÇÃO

As Políticas Sociais no Brasil tiveram um salto significativo a partir da Constituição Federal (CF) de 1988, tendo em vista: a ampliação e extensão dos direitos sociais; a universalização do acesso e expansão da cobertura; certo afrouxamento do vínculo contributivo; concepção de seguridade social como forma mais abrangente de proteção, incluindo a saúde, a previdência e a assistência social e o caráter democrático, com descentralização participativa (Brasil, 2023).

A Assistência Social historicamente teve sua trajetória histórica atravessada pelo favor, o clientelismo, a improvisação, com abordagens de cunho correcional, repressiva e estigmatizadora. Contudo, a partir da CF/1988 ela passa a ser instituída legalmente como um direito de cidadania, sendo reconhecida como uma política social de responsabilidade do Estado e direito do cidadão, não contributiva e voltada “para quem dela necessitar” (Fontenele, 2016). Em 1993 foi sancionada a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Em 1998 veio a primeira Política Nacional, mas infelizmente não houve avanço na definição da política, sua gestão e operacionalização ficaram prejudicadas. O contexto era de avanço do neoliberalismo no Brasil e de todas as suas contrarreformas nos direitos de um modo geral e na seguridade social de modo especial (Fontenele, 2016).

Finalmente em 2004 a Assistência Social no Brasil consegue avançar, com a aprovação de uma nova política nacional (PNAS). Como resultado da PNAS/2004 cria-se o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a fim de se garantir a gestão e a operacionalização através de um Sistema Único, em consonância com os princípios constitucionais e válido para todo território nacional. Dentre outros avanços destaca-se a definição dos usuários da política e os critérios de seleção dos mesmos a partir dos conceitos de vulnerabilidades e riscos sociais (Brasil, 2005).

Portanto, o objetivo do artigo é analisar o princípio da seletividade na PNAS/2004, sua definição, quem são os usuários, os critérios de seleção dos mesmos, os avanços e as

problemáticas relativas aos seus fundamentos legais, conceituais e o debate teórico. O artigo é resultado de uma pesquisa de revisão bibliográfica, a partir de artigos, pesquisas, mas também o estudo do ordenamento jurídico, tendo em vista uma análise qualitativa. O trabalho inclui a presente introdução, o desenvolvimento da temática proposta e as considerações finais.

2 A SELETIVIDADE NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: CONCEITOS, PROPOSIÇÕES, AVANÇOS E PROBLEMAS

A CF/1988 definiu a Seguridade Social brasileira como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”, que tem como objetivos, dentre outros, a universalidade da cobertura e do atendimento e a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços (Brasil, 2023, p.117).

A questão da seletividade ou da focalização parecem consensuais, mas os termos encerram polêmicas sobre o que é, seus fundamentos e seu uso no contexto das políticas. O único consenso reside na compreensão de que se faz necessário atender contingências sociais, situações emergenciais como afirma a LOAS, ou no caso da Constituição Federal/1988 que afirma a universalidade e prevê a seletividade como objetivo da seguridade social.

Segundo Demo “...a assistência é medida justa para a pobreza extrema, que não carece, em primeiro lugar de um sermão sobre emancipação (...) há que reconhecer incapacidades definitivas de auto-sustentação, que merecem assistência permanente como no caso dos deficientes, ao lado de outras situações conjunturais e que precisariam de apoio circunstancial como no caso de desabrigados de uma enchente” (Demo, 1997, p.16). Nesse caso, as medidas emergenciais e a focalização em grupos específicos seriam justificadas. Pontua-se aqui portanto as diferenças conceituais entre focalização e seletividade.

De acordo com Abranches (1994) a Política Social deve ter como meta a universalização de direitos a serem assegurados pelo Estado, já as políticas de enfrentamento da pobreza absoluta são seletivas, “discriminam positivamente, definindo como seus beneficiários apenas aquelas pessoas que se encontram na condição de miséria” (Abranches, 1994, p. 15). Afirma o autor ainda que nem medidas macroeconômicas, nem políticas sociais convencionais conseguem atingir os núcleos mais resistentes da miséria, nesse sentido são necessários instrumentos distintos. Ou seja, as políticas voltadas para a pobreza “são específicas, têm

duração limitada – ainda que prolongada – combinam ações sociais compensatórias, aspectos das políticas sociais permanentes e elementos da política macroeconômica e setorial, sobretudo nos campos fiscal, industrial, agrícola e do emprego (Abranches, 1994, p. 15). Desse modo, a seletividade exige medidas estruturais, políticas universalistas, com responsabilidade do Estado na proteção social. O problema é que os programas voltados para o enfrentamento da pobreza e das desigualdades no Brasil significaram historicamente ações emergenciais, descontínuas e residuais.

Para Pereira, o “princípio da universalidade é o que melhor contempla e exige a relação entre políticas públicas e direitos sociais, sem descartar naturalmente os direitos individuais. Continua a autora afirmando que “uma razão histórica fundamental para a adoção desse princípio foi o objetivo democrático de não discriminar cidadãos no seu acesso a bens e serviços que, por serem públicos, são indivisíveis e devem estar à disposição de todos”, ou seja, não discriminar, nessa perspectiva da universalidade, “significa não estabelecer critérios desiguais de elegibilidade, que humilhem, envergonhem, estigmatizem e rebaixem o status de cidadania de quem precisa de proteção social pública” (Pereira, s/d, p.1-2).

Nem tampouco “encarar a política pública [...] como um fardo governamental ou um desperdício a ser cortado a todo custo”. Além dessa justificativa tem-se a adoção desse princípio da universalidade enquanto “descoberta feita por várias forças sociais em pugna pela democracia, da ideia de prevenção nele contida”. Associada à questão da prevenção, o acesso a “direitos se impõe como antídoto a toda sorte de agressões e constrangimentos impingidos aos pobres no processo de satisfação de suas necessidades básicas e como arma de luta coletiva por melhores condições de vida e cidadania” (Pereira, s/d, p.1-2).

Pereira então critica a focalização, enquanto princípio antagônico ao da universalização, ao contrário da seletividade, que poderá manter relações dinâmicas com o mesmo. Por trás dessa concepção de focalização vem contido o equívoco de se entender política social “como resíduo e dispêndio improdutivo e não investimento social” (Pereira, s/d, p.2). Nesse caso, o papel da seletividade seria: “a) avaliar peculiaridades redistributivas do gasto social; b) discriminar áreas de gastos específicos; c) formular programas com instrumentos idôneos; d) considerar a interrelação de tais programas com aqueles destinados a outros setores da população, que não os mais pobres, ou aqueles de caráter universal” (Pereira, 1996, p.119).

Já Boschetti (2002) afirma que a focalização seria o estabelecimento de prioridades que deve ter como preocupação a definição de “quais são as situações e quem são os usuários que

serão atendidos primeiramente, ou em primazia, num universo claramente demarcado de metas a serem atingidas”. Donde se pode entender que não se trata de “excluir, restringir o campo de ação ou construir estratégias para reduzir este universo, mas sim dar preferência a alguém relativamente ao tempo de realização de seu direito” (Boschetti, 2002, p. 386).

A priorização de usuários e ações deve ser temporária, visando a realização do direito de todos aqueles que possuem as prerrogativas previstas em lei. Além do fato de ser temporária, de que deve ser superada, a priorização não pode restringir o acesso a direitos, pela via da escassez ou insuficiência de recursos (Boschetti, 2002). A focalização não pode ser entendida como sinônimo de seletividade. Ela “significa pôr em foco, fazer voltar a atenção para algo que se quer destacar, salientar, evidenciar”, podendo ser compatível com a universalização, mas passa a ser negativa quando associada à seletividade (Boschetti, 2002, p. 387).

Boschetti entende que a seletividade “rege-se pela intenção de eleger, selecionar, optar, definir quem deve passar pela joeira ou pelo crivo. Os objetivos da seletividade não são estabelecer estratégias para ampliar o acesso aos direitos, mas definir regras e critérios [...]”. Para a autora diferentemente da focalização a “seletividade esgota-se em si mesma, em seus critérios de ‘menor elegibilidade’ e conforma-se com a redução e a residualidade nos atendimentos (Boschetti, 2002, p. 387).

Para Silva e Silva (2001), “a focalização, enquanto princípio orientador das políticas sociais, não se contrapõe à universalização de direitos sociais e muito menos significa desmonte de direitos conquistados” (Silva e Silva, 2001, p.14). Dessa compreensão a autora distingue duas concepções opostas de focalização. A primeira é entendida como progressista/redistributivista, que pressupõe “relação de complementariedade e não de subordinação entre política social e econômica”. Centrada na responsabilidade pública do Estado e ainda “requer ampla cobertura, boa qualidade dos serviços e demanda estruturas institucionais adequadas, pessoal qualificado e recursos suficientes para garantir a continuidade e a suficiência da cobertura das populações alvo da intervenção” (Silva e Silva, 2001, p. 14). A defesa da focalização nas medidas de combate à pobreza traz no seu interior uma questão fundamental. A focalização trata “de uma discriminação positiva de grupos da população que estão demandando atenções especiais para permitir sua efetiva inclusão no acesso à riqueza e aos bens e serviços socialmente produzidos, capazes de se situarem num patamar de dignidade” (Silva e Silva, 2001, p. 14). Isso em função de que as ações voltadas para a pobreza ou ainda as políticas sociais em geral não podem tratar

de forma igual aqueles que estão em situação de desigualdade, em vista disso, exige-se a aplicação da equidade. As ações focalizadas nesse caso, longe de negarem a universalização de direitos, na verdade seriam complementares.

A segunda, de orientação neoliberal/conservadora, configura-se em medidas que objetivam “apenas atenuar ou mascarar a pobreza crescente oriunda do ajuste estrutural que, centrando-se no corte de recursos para programas sociais, volta-se tão-somente para criar condições de inserção do país na competitividade da economia globalizada” (Silva e Silva, 2001, p.14). Esta segunda proposta centra-se em programas emergenciais, assistencialistas, direcionados para os segmentos em extrema pobreza, responsabilizando a sociedade, a família, sob o discurso da solidariedade, da filantropia no trato da questão social e na garantia de proteção social (Vianna, 2002; Silva e Silva, 2001).

Portanto, no campo das políticas de corte social as contrarreformas neoliberais buscam a redução do gasto social, em função da crise fiscal do Estado, o corte de direitos e o desmonte dos serviços públicos. Dentre as estratégias nessa área, destaca-se: 1- a descentralização, com transferência de responsabilidades para Estados e Municípios e a divisão de responsabilidades sociais entre Estado e Sociedade, em relação às refrações da questão social.; 2- a privatização, com relativa desresponsabilização do Estado (Vianna, 2002), e a 3- focalização, como mecanismo para intervenção na pobreza e fragilização das políticas de perfil universal, com gasto direcionado aos mais pobres e através de serviços com qualidade rasteira, cuidados mínimos, preventivos e de baixo custo (Boito Jr, 1999).

A focalização na concepção neoliberal, no campo das políticas sociais, assume duplo sentido, em vista de que para “os neoliberais, focalizar os gastos públicos significa dirigi-los, ao menos em tese, para a população de baixa renda, mas, ao mesmo tempo, concentrá-los num piso mínimo e reduzido de serviços” (Boito Jr, 1999, p. 80). Ela representa o “redirecionamento do gasto social a programas e a públicos-alvo específicos, seletivamente escolhidos pela sua maior necessidade e urgência” (Draibe, 1993, p. 97). Duas justificativas reforçam essa tese neoliberal: a) de que o Estado deve intervir apenas residualmente e tão somente no campo da assistência social, complementando a caridade privada, a proteção familiar e comunitária; b) depois “o fato de que em geral os mais necessitados não são, em princípio, os que efetivamente beneficiam-se do gasto social”, mas aqueles segmentos que podem comprar os serviços no mercado, em função disso, deve-se redirecionar o gasto social, concentrando-o em programas dirigidos aos setores mais pobres da população (Draibe, 1993, p. 97).

A proposição neoliberal do piso mínimo e reduzido de serviços justifica-se primeiro porque a intervenção pública deve ser minimalista, a fim de não trazer distorções, para que o pobre não venha se tornar dependente do Estado e depois porque o princípio da liberdade sobrepõe-se ao da igualdade, o mercado acima da equidade e o indivíduo sobre a dimensão coletiva; e ainda pelo fato de que os serviços mínimos para os pobres, devido pelo Estado, podem ser considerados como uma punição, por conta da incapacidade pessoal do pobre de conquistar seu bem-estar via mercado.

Nesse sentido, se o gasto é direcionado aos mais pobres, os serviços também devem ser mínimos. Basicamente uma atenção primária, cuidados mínimos, preventivos e de baixo custo, os mais sofisticados e caros ficariam exclusivamente por conta do setor privado (Boito Jr, 1999, p. 80). A perspectiva dos mínimos e da focalização, portanto, tem íntima relação com um Estado mínimo, empreendedor e um mercado ativo, sintonizados, ajustados com uma visão de justiça contributiva e de proteção privada.

Independente da concepção de seletividade ou de focalização, se é uma ou outra categoria que guarda o melhor conceito, o fato é que, o que ficou claro nessas discussões e que se apresenta como ponto de partida aqui é no sentido de ter a universalização dos direitos como princípio básico e a seletividade/focalização como estratégia de fortalecimento dos direitos universais, favorecendo o acesso igualitário, sob o princípio da equidade, superando as drásticas desigualdades presentes na sociedade e no Estado, em vista da justiça social e da democracia. Ou seja, nessa perspectiva, a defesa dos direitos, dos princípios Constitucionais do Estado de Direito é fundamental. Mais especificamente a universalização dos direitos e da cidadania.

No caso da universalização do acesso no campo da Seguridade Social, esse princípio se aplica mais diretamente ao direito à saúde, do ponto de vista legal, do ponto de vista prático o SUS (Sistema Único de Saúde) é iníquo e profundamente desigual no tocante à distribuição de recursos e no acesso aos serviços por parte da população (Paim, 2018). No caso da Previdência esse princípio da universalização é problemático, uma vez que é uma política de caráter contributivo, apesar de que essa dimensão contributiva sofreu certa flexibilidade com as regras da aposentadoria aplicadas aos trabalhadores/as rurais, que excluem a exigência de contribuição. Por outro lado, a Assistência Social que é definida como política pública, não contributiva, voltada “para quem dela necessitar”, constitui-se como uma política com características seletivas/focalizadas. Apesar das especificidades dessas políticas setoriais, a

questão da universalização do acesso está essencialmente ligada ao conceito de Seguridade Social, definida como “um conjunto integrado de ações” (Brasil, 2023, p. 117). O problema é que a Seguridade Social, como proteção integral e intersetorial, terminou por resultar em políticas setorializadas e isoladas (Vianna, 2002).

O princípio da seletividade na CF/1988 abarca os benefícios e serviços integrantes da seguridade, bem como os riscos que devem cobrir, definidos pela Carta Magna/1988, considerando a fixação de prioridades, o estabelecimento de requisitos e critérios para a concessão desses direitos. Nesse sentido, a seletividade aponta para o entendimento de que nem todas as pessoas terão acesso a determinados benefícios e assim faz-se necessário selecionar os beneficiários conforme as necessidades dos indivíduos (geralmente aqueles que se enquadram em critérios fixados e apresentarem as maiores necessidades), bem como as condições financeiras e econômicas do sistema, a disponibilidade de recursos orçamentários. A distributividade impõe que as escolhas, e portanto, que a seletividade/focalização tenha um potencial distributivo, uma distribuição igualitária, de acordo com o grau de proteção devido a cada um, observando as necessidades dos indivíduos e famílias, atingindo o maior número de pessoas, com uma ampla cobertura entre os necessitados, de modo a reduzir as desigualdades sociais (Figueiredo, et al, 2014).

Depois da Constituição Federal/1988 e da própria Lei Orgânica da Assistência Social/1993 a Assistência Social sofreu de modo particular com a demora na regulamentação da política. Somente com a PNAS/2004 foi possível avançar, inclusive nas definições dos critérios a respeito do princípio da seletividade, dentre outras conquistas. A PNAS/2004 estabelece critérios de seletividade/focalização do público, mas ao mesmo tempo define a universalização dos direitos sociais como princípio fundamental, a fim de garantir o acesso dos usuários nas demais políticas públicas (Brasil, 2011a). Ou seja, a seletividade, segundo as normativas e a lei orgânica da assistência encontra-se articulada ao princípio da universalidade dos direitos, tendo em vista o conjunto das políticas, inclusive em consonância com o conceito de seguridade social e das políticas públicas em geral. O problema é que na prática a assistência social não consegue atingir o maior número de pessoas, especialmente quando se considera os serviços socioassistenciais, ou mesmo as transferências de renda assistenciais, em vista de critérios fortemente seletivos, as prestações pautadas nos mínimos sociais, as deficiências dos serviços, tudo isso tendo como fundamento as questões relacionadas ao subfinanciamento da política, as questões da gestão e a fragilidade do controle social.

Os conceitos de vulnerabilidades e riscos passam a definir os tipos de proteções, o público e os critérios de elegibilidade do mesmo. Nesse sentido, segundo a PNAS/2004, os usuários da Assistência Social são indivíduos e famílias em situações de vulnerabilidades e riscos. Vulnerabilidade social entendida de um lado como decorrente da pobreza, que significa privação (considerando a renda e o acesso aos serviços públicos) e de outro a “fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras)” (Brasil, 2005, p.31).

As situações de riscos pessoais e sociais relacionam-se com “a probabilidade de um evento acontecer no percurso de vida de um indivíduo e/ou grupo” (Brasil, 2011b, p. 14). Para Giddens os riscos pressupõem perigos, ameaças, infortúnios em relação a situações futuras. Esses riscos não são somente individuais, mas coletivos. Eles precisam ser previamente avaliados, identificados, o que demanda conhecimento e capacidade de enfrentamento da parte dos indivíduos (Giddens, 1990). Aqui reside uma tendência da PNAS/2004 e do SUAS no sentido de pensar a proteção social e o direito à Assistência Social como uma responsabilidade do Estado, no entanto, como uma política que oferece um conjunto de ações que visam prevenir situações de vulnerabilidades e riscos e o enfrentamento das situações de violação de direitos, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições dos indivíduos e das famílias, um investimento no desenvolvimento das pessoas, no capital humano (a exemplo do receituário apresentado pelos Organismos Internacionais como o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD) (Fontenele, 2009) , bem como o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, ou seja, em última instância, responsabilizando as pessoas e as famílias pela administração dos seus infortúnios e sua própria proteção social.

Esses conceitos de vulnerabilidades e riscos também permitiram uma ampliação dos usuários da assistência social para além da questão da pobreza. As vulnerabilidades incluem a problemática da pobreza, pensada enquanto acesso a renda e serviços. Mas ao mesmo tempo extrapola a questão da pobreza, quando a política abrange outras situações como os vínculos relacionais, familiares e comunitários, além dos riscos sociais e pessoais que contemplam as situações de violência, de negação de direitos. Associada às categorias de vulnerabilidades sociais e riscos a PNAS/2004 traz a categoria de exclusão social. Segundo o documento, “além de privações e diferenciais de acesso a bens e serviços, a pobreza associada à desigualdade social e a perversa concentração de renda, revela-se numa dimensão mais complexa: a exclusão

social” (Brasil, 2005, p.36). Assim, a exclusão social, “[...] é um processo que pode levar ao acirramento da desigualdade e da pobreza [...]” (Brasil, 2005, p.36). Ainda segundo o documento da PNAS/2004 “existem famílias com as mais diversas situações socioeconômicas, de violação dos direitos, “além da geração de outros fenômenos como por exemplo, pessoas em situação de rua, migrantes, idosos abandonados que estão nessa condição não pela ausência de renda, mas por outras variáveis da exclusão social” (Brasil, 2005, p.36). Nesse sentido, o público da PNAS/2004 são indivíduos e famílias em situação de pobreza, de fragilização de vínculos, de violência, ou seja, em condições de discriminação e exclusão social (Brasil, 2005).

Em síntese, a política avança quando extrapola a questão da pobreza e expande seu público para pessoas em situações de vínculos relacionais fragilizados e/ou rompidos, pessoas vítimas de violências, e por outro lado quando amplia a concepção de pobreza, ao considerar a renda e o acesso a serviços, além de sair do critério da pobreza absoluta, da indigência¹, bem como o fato de que as regras passam também não só a extrapolar o critério da renda, mas em algumas situações esse critério é excluído.

Apesar de todos esses avanços, a Assistência Social segue marcada por ações focalistas, bastante seletivas entre os pobres, com centralidade nos programas de transferência de renda, que a despeito da importância dos mesmos, representam uma estratégia de administração da pobreza e não a superação das desigualdades. Apesar dos avanços, que foram e são muito significativos, os critérios de elegibilidade dos usuários da assistência social ainda permanecem muito restritivos, bem como a universalidade e a igualdade do acesso a direitos ainda figura de um modo geral como norma, na esfera da lei somente.

Um outro problema que é importante destacar são os conceitos utilizados na PNAS, que encontram fundamentação na

escola francesa, com destaque para Castel, Rossavalon, Paugam, Donzelot entre outros. A origem comum não significa homogeneidade de pensamento entre os autores, mas uma tendência de pensar com elementos conceituais comuns, como a

¹ No tocante à definição do critério da renda, de acordo com as normas do Cadastro Único para programas Sociais do Governo Federal - CADÚNICO, a regra em 2007 era de ½ salário mínimo per capita ou uma renda total de até 3 salários mínimos. Recentemente o governo federal passou a considerar somente a renda familiar mensal de ½ salário mínimo per capita (Brasil, 2022). Esses patamares de renda representam um certo avanço, tanto no sentido de que houve uma ampliação da faixa de renda, a exemplo do Benefício de Prestação Continuada e o próprio CADÚNICO (o que não se aplica aos programas de transferência de renda como o Bolsa Família, por exemplo), como o critério que colocava exclusividade na pobreza absoluta, na miséria foi revisto, conforme já mencionado acima.

recusa ao dito “economicismo” na definição de questão social e, conseqüentemente, na recusa de tradicionais formas de desigualdade social, em especial entre classes sociais, para explicar as formas de manifestação dessa questão apreendida hoje como de nova natureza e a partir de novas categorias que exprimem a ruptura dos liames sociais, a desagregação, a desfiliação, à exclusão, a vulnerabilidade das relações sociais, a nova pobreza [...] (Teixeira, p. 57-58, 2003).

Uma análise que resulta na despolitização da questão social e das desigualdades sociais produzidas pelo capitalismo, ao se retirar a luta de classes do foco da análise (Teixeira, 2003; Mota, 2007) e no caso da PNAS/2004 e do Sistema Único de Assistência Social - SUAS destaca-se o problema do silenciamento, da ausência do entendimento dos usuários na perspectiva de classe, enquanto trabalhadores (Yazbek; Raichellis, 2018) e uma ênfase na compreensão das desigualdades e da pobreza na perspectiva da exclusão, das vulnerabilidades e dos riscos, onde os usuários são chamados a fazer a gestão desses problemas a partir do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e do acesso a serviços e benefícios socioassistenciais.

3 CONCLUSÃO

Portanto conclui-se que foram significativos os avanços na consolidação da Seguridade Social e da Assistência Social especificamente, enquanto política pública, de responsabilidade do Estado e direito do cidadão. Avanços esses que contemplam os marcos legais, a execução, a operacionalização e a gestão. Apesar dos avanços a política sofreu e sofre dificuldades, retrocessos advindos de um lado do legado histórico posto pelas práticas e concepções clientelistas, e de outro tendo em vista o avanço da agenda neoliberal no Brasil a partir dos anos 1990 até nossos dias. É certo que essa agenda neoliberal depende das conjunturas e dos governos que assumem o poder no país, os movimentos políticos da sociedade e o contexto internacional.

O fato é que esses retrocessos, essas dificuldades, que ganham materialidade nas medidas contrarreformistas, eles atingem também as diversas instâncias da política, mais especificamente a problemática do subfinanciamento, a precarização dos serviços, a inconsistência do controle social, o desmonte de direitos, a relativa desresponsabilização do Estado, acabando por fortalecer de um lado as estratégias de privatização, seja pela via do

mercado, da sociedade e suas organizações, ou pela responsabilização das famílias e dos indivíduos e de outro as medidas focalistas, em detrimento de direitos universais.

A conclusão que se quer destacar é que a PNAS, apesar das significativas contribuições, ela sintetiza muitas polêmicas em relação aos fundamentos teóricos, precisamente no tocante aos conceitos de vulnerabilidades, riscos e exclusão social, e por outro lado ainda precisa avançar no tocante à garantia de ampliação efetiva do público-alvo e do acesso a direitos, o que supõe lutas políticas por parte da sociedade organizada e dos trabalhadores.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Política Social e combate à pobreza: a teoria da prática. In: ABRANCHES, S. SANTOS, W.; COIMBRA, M. A. **Política Social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

BOSCHETTI, Ivanete Salete. Seletividade e residualidade na política de Assistência Social. IN: CARVALHO, D.B B de; SOUSA, N.H. B de; DEMO.P. (Orgs) **Novos paradigmas da Política Social**. Política Social -1. Brasília: UNB, 2002.

BOITO JR, Armando. **A política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, compilado até a Emenda Constitucional nº 128/2022. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal/SAE, 2023. Disponível em: [https://portal.stf.jus.br/CF\(1\).pdf](https://portal.stf.jus.br/CF(1).pdf). Acesso em: 02 de jun. de 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. Lei 8. 742, de 7 de dezembro de 1993, alterada pelas leis 12. 435, de 6 de julho de 2011. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome, 2011a. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>. Acesso em: 15 de jun. de 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Gráfica e Editora Brasil, 2011b.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 11.016, de 29 de março de 2022**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11016. Acesso em: 05 de jul. 2023.

DEMO, Pedro. **Menoridade dos Mínimos Sociais**. Encruzilhadas da Assistência Social no mundo de hoje. Brasília: UNB, 1997.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais e o neoliberalismo, reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista da USP**, Dossiê liberalismo/neoliberalismo, São Paulo, 1993.

FIGUEIREDO, Alcio Manoel de Sousa; VIDAL, Aroldo Aparecido; SCHMIDT, Rosângela Javorski; RODRIGUES, Valdinei Aparecido. Princípios da Seguridade Social. *Revista Jurídica Uniandrade*, n.21, v.02, p. 251-269, 2014. Disponível em: <https://revista.uniandrade.br/doc-20230528-WA0001.pdf>. Acesso em: 03 de mai. 2023

FONTENELE, Iolanda Carvalho. A trajetória histórica da Assistência Social no Brasil no contexto das políticas sociais. In: TEIXEIRA, S.M (Org.) **Política de Assistência Social e temas correlatos**. Campinas: Papel Social, 2016.

FONTENELE, Iolanda Carvalho. **A problemática da pobreza vista a partir dos Organismos Internacionais**. Teresina: UFPI, 2009.

GUIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: editora da UNESP, 1990.

YAZBEK, M.C; RAICHELLIS, R. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma construção permeada de tensões, avanços e retrocessos. **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadoras/es em Serviço Social (ENPSS)**. Vitória, ES: ABEPSS, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/DOC-20230513-WA0001>. Acesso em 10 de ago. 2023.

MOTA, Ana Elizabete. Seguridade social brasileira: desenvolvimento histórico e tendências recentes. In: MOTA, A. E. *et al.* (Orgs.). **Serviço Social e Saúde, formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2007.

PAIM, Jarnilson Silva. Sistema Único de Saúde (SUS) aos 30 anos. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**. 30 anos do Sistema Único de Saúde (SUS). Rio de Janeiro: Revista da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), v.23, nº6, junho, 2018. P.1723- 1728. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/revistas>, Acesso em: 05 de mai. de 2020.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **A Assistência Social na Perspectiva dos Direitos: Crítica aos Padrões Dominantes de Proteção aos Pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1996.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Porque também sou contra a focalização das políticas sociais**. Brasília: NEPPS/CEAM/UNB, s/d.

SILVA, Maria Ozanira Silva e. (Coord). **O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

TEIXEIRA, Solange Maria. Exclusão Social: a nova questão social? **Série Políticas Públicas em Debate**. São Luís: UFMA, v.3, p. 57-73, 2003.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. O silencioso desmonte da seguridade social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês; PEREIRA, Potyara Amazoneida (ORGS.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.