

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL**

NICOLLY DAMÃO SANT'ANA

**O DESMONTE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA E SEUS IMPACTOS NO
DIREITO À SEGURIDADE SOCIAL**

JUIZ DE FORA

2026

NICOLLY DAMIÃO SANT'ANA

**O DESMONTE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA E SEUS IMPACTOS NO
DIREITO À SEGURIDADE**

Projeto de Pesquisa desenvolvido no Curso de Serviço Social como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social, sob orientação da Prof.a. Jéssica Ribeiro Duboc.

**JUIZ DE FORA
2026**

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Damião Sant'Ana , Nicolly .

O DESMONTE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA E SEUS IMPACTOS NO DIREITO À SEGURIDADE SOCIAL / Nicolly Damião Sant'Ana . -- 2026.

49 f.

Orientador: Jéssica Duboc

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Serviço Social, 2026.

1. Seguridade social . 2. Previdência social . 3. Benefício de prestação continuada . 4. Reforma da previdência . I. Duboc , Jéssica , orient. II. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE GRADUAÇÃO

GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

Formato da Defesa: (X) presencial () virtual () híbrido

Ata da sessão (X) pública () privada referente à defesa do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado O DESMONTE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA E SEUS IMPACTOS NO DIREITO À SEGURIDADE, para fins de obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social, pelo(a) discente Nicolly Damião Sant'Ana (matrícula 201968013), sob orientação da Prof.^(a) Jéssica Duboc, na Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Ao 29º dia do mês de janeiro do ano de 2026, às 20h00 horas, na Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), reuniu-se a Banca examinadora, composta pelos seguintes membros:

Titulação	Nome	Na qualidade de:
Ma	Jéssica Ribeiro Duboc	Orientadora
Dra	Fernanda Picinin	Membro da banca
Dra	Marina Mancini	Membro da banca

*Na qualidade de (opções a serem escolhidas):

- Orientador (a)
- Coorientador
- Membro da banca

AValiação da Banca Examinadora

Tendo o(a) senhor(a) Presidente declarado aberta a sessão, mediante o prévio exame do referido trabalho por parte de cada membro da Banca, o(a) discente procedeu à apresentação de seu Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação e foi submetido(a) à arguição pela Banca Examinadora que, em seguida, deliberou sobre o seguinte resultado:

(x) APROVADO

() REPROVADO, conforme parecer circunstanciado, registrado no campo Observações desta Ata e/ou em documento anexo, elaborado pela Banca Examinadora

Nota: 100

Observações da Banca Examinadora caso haja necessidade de anotações gerais sobre o Trabalho de Conclusão de Curso e sobre a defesa, as quais a banca julgue pertinentes

--

Nada mais havendo a tratar, o(a) senhor(a) Presidente declarou encerrada a sessão de Defesa, sendo a presente Ata lavrada e assinada pelos(as) senhores(as) membros da Banca Examinadora e pelo(a) discente, atestando ciência do que nela consta.

INFORMAÇÕES

Para fazer jus ao título de bacharel, a versão final do Trabalho de Conclusão de curso, considerado Aprovado, devidamente conferida pela Secretaria do Curso de (colocar o nome do curso), deverá ser tramitada para o Repositório Institucional, dentro do prazo de 72 horas da realização da banca.

Juiz de Fora, 12 de janeiro de 2026.

Assinatura digital dos membros da Banca Examinadora



Documento assinado eletronicamente por **Jéssica Ribeiro Duboc, Professor(a)**, em 30/01/2026, às 16:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marina Valéria Delage Vicente Mancini, Professor(a)**, em 02/02/2026, às 09:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **FERNANDA PICININ MOREIRA, Usuário Externo**, em 02/02/2026, às 16:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Nicolly Damião sant'Ana, Usuário Externo**, em 02/02/2026, às 17:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Ufjf (www2.ufjf.br/SEI) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador **2821683** e o código CRC **C5A2D05F**.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

FORMULÁRIO DE APROVAÇÃO DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO

Discente	Nicolly Damião Sant'Ana	
Matrícula Discente	201968013	
Título do TCC	O DESMONTE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA E SEUS IMPACTOS NO DIREITO À SEGURIDADE	
Natureza do trabalho	Trabalho de Conclusão de Curso	
Curso	Serviço Social	
Orientador(a)	Jéssica Ribeiro Duboc	
Coorientador (se houver)		
Data da aprovação	29/01/2026	
Nome, titulação dos(as) componentes da banca	Jéssica Ribeiro Duboc	Orientadora
	Fernanda Picinin	Membro da banca
	Marina Mancini	Membro da banca

Aprovo a versão final do Trabalho de Conclusão de Curso do(a) discente acima designado(a).

Juiz de Fora, 29 de janeiro de 2026.

Assinatura digital do Orientador(a)



Documento assinado eletronicamente por **Jéssica Ribeiro Duboc, Professor(a)**, em 30/01/2026, às 16:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Ufjf (www2.ufjf.br/SEI) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador **2821691** e o código CRC **61FC7015**.

AGRADECIMENTOS

Começo agradecendo à minha avó, Cidalina da Conceição Sant'Ana, que me ensinou que, mesmo na falta de tudo, o amor e o respeito nunca faltam. Em muitos momentos dessa caminhada, foram os seus ensinamentos que me sustentaram, me deram força e me lembraram de que eu posso chegar onde o meu coração sonha.

À minha mãe, Joseli, minha gratidão é imensurável. Você lutou todos os dias da sua vida para que eu pudesse estar aqui. Foi força quando eu fraquejei, foi incentivo quando pensei em desistir e foi amor em todos os momentos. Nada disso teria sido possível sem você. Esse diploma não é só meu, ele é nosso.

Ao meu padrasto, Alessandro, agradeço por ter me dado o privilégio de viver o amor paterno. Obrigada por estar sempre ao meu lado, apoiando, cuidando e suprimo com presença e afeto aquilo que um dia faltou.

À minha tia Carina, que caminhou comigo desde o início, carregou consigo todas a minha trajetória, me apresentando o mundo e nunca soltando a minha mão. Obrigada por acreditar em mim, mesmo quando eu mesma duvidei. À minha tia Cibelle, que chegou trazendo leveza, alegria e inspiração, sendo referência de profissional, de mulher e de ser humano, meu muito obrigada.

Ao meu namorado, Marcus, agradeço por ser meu refúgio, meu apoio diário e meu melhor amigo. Você esteve comigo em todos os dias, nos mais leves e nos mais difíceis, crescendo comigo e me ajudando a seguir quando tudo parecia escuro. Você é minha luz!

À equipe do CRAS Santa Cruz, deixo meu agradecimento pelo acolhimento, pelo aprendizado e pelo carinho ao longo dessa trajetória. Em especial, à minha supervisora de campo, Tais Souza, que com tanta sensibilidade e profissionalismo me apresentou a Proteção Social Básica de forma humana e comprometida, tornando-se também uma amiga.

Aos meus amigos Dedé, Verônica, Nicole e Thainá, obrigada por cada palavra, cada apoio e cada momento compartilhado. Levo vocês comigo, com muito carinho, por toda a vida.

Por fim, agradeço à Jéssica Duboc, que acreditou em mim, abraçou minhas ideias e me orientou com tanta generosidade. Sou profundamente grata por todo o apoio e confiança nesse processo.

RESUMO

Este Trabalho de Conclusão de Curso analisa os desdobramentos das Reformas Previdenciárias no Brasil, especialmente após a Emenda Constitucional nº 103/2019, e seus impactos na vida da classe trabalhadora. A pesquisa parte de uma abordagem crítica da Seguridade Social e utiliza revisão bibliográfica, análise documental e observação realizada durante o estágio curricular obrigatório no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) em Juiz de Fora–MG. A experiência de campo evidenciou um aumento na procura pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS) por parte de idosos que não conseguem acessar a aposentadoria devido às novas exigências legais. Esse movimento revela a migração de usuários da Previdência para a Assistência Social, mostrando como o aumento dos critérios previdenciários tem levado muitos trabalhadores a buscar alternativas assistenciais como forma de garantir a sua subsistência. O estudo também discute o contexto de desmonte das Políticas Sociais, marcado pela adoção de medidas que restringem direitos e fragilizam tanto a Previdência quanto a Assistência Social. A hipótese central confirma que o enfraquecimento das garantias previdenciárias impulsiona a demanda por benefícios assistenciais, sobrecarregando a política de Assistência Social e evidenciando contradições no âmbito da Seguridade Social.

Palavras-chave: Previdência Social; Assistência Social; Reforma da Previdência; BPC/LOAS; Seguridade Social.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	4
CAPÍTULO I - QUESTÃO SOCIAL E POLÍTICA SOCIAL NO CAPITALISMO	
MONOPOLISTA.....	8
1.2 A FORMAÇÃO HISTÓRICA DAS POLÍTICAS SOCIAIS: DO WELFARE STATE AO NEOLIBERALISMO.....	14
CAPÍTULO II - AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL.....	19
2.1 A BREVE TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	19
2.2 O NEOLIBERALISMO: FUNDAMENTOS E IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS.....	26
2.3 A CONTRARREFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO NEOLIBERAL.....	30
2.4 O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) NA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA.....	33
2.5 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CENÁRIO ATUAL: ANÁLISE DE DADOS E REALIDADE SOCIAL.....	34
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	41
8 REFERÊNCIAS.....	44

INTRODUÇÃO

A Seguridade Social brasileira, instituída pela Constituição Federal de 1988 como um sistema integrado composto por políticas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social, representa uma das mais importantes conquistas históricas da classe trabalhadora no Brasil. Contudo, nas últimas décadas, esse sistema vem sendo progressivamente reconfigurado em função da adoção de medidas de orientação neoliberal, do avanço da precarização das relações de trabalho e da implementação de contra-reformas estruturais orientadas pelo ajuste fiscal e pela redução do papel do Estado na garantia de direitos sociais. Nesse cenário, destaca-se a Reforma da Previdência de 2019, materializada pela Emenda Constitucional nº 103, que promoveu alterações profundas nos critérios de acesso aos benefícios previdenciários, no tempo mínimo de contribuição, nas regras de transição e no cálculo dos benefícios, dificultando o acesso à concessão para amplos segmentos da população trabalhadora.

As novas exigências impostas pelo sistema previdenciário afetam de forma mais intensa os trabalhadores inseridos em vínculos laborais precários, informais e intermitentes, caracterizados por percursos de inserção no mercado de trabalho marcados pela ausência de contribuições contínuas e pela fragilidade da proteção social. Como consequência, observa-se uma tendência crescente de deslocamento da demanda da Política Previdenciária para a Política de Assistência Social, especialmente por meio da solicitação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Tal movimento evidencia uma tensão estrutural entre Previdência e Assistência Social, revelando, por um lado, os limites do modelo contributivo de proteção social e, por outro, a utilização da assistência como política compensatória frente às desigualdades produzidas pelo modo de produção capitalista.

Essa realidade pôde ser observada de forma concreta a partir das experiências vivenciadas ao longo do meu estágio curricular obrigatório no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), no município de Juiz de Fora–MG. No cotidiano profissional, foi possível identificar uma demanda recorrente de idosos que, após não conseguirem atender aos requisitos exigidos para prorrogar por tempo de contribuição, passam a buscar o BPC como alternativa para garantir condições mínimas de subsistência. Esse fato expressa não apenas dificuldades individuais, mas um processo estrutural de exclusão previdenciária aprofundado pelas reformas,

especialmente após a Emenda Constitucional nº 103/2019, que instituiu idade mínima elevada, ampliou o tempo de contribuição e alterou o cálculo dos benefícios, tornando o acesso à aposentadoria cada vez mais restrita.

Os dados do Observatório do Cadastro Único, referentes ao mês de outubro de 2025, reforçam essa tendência. Segundo o levantamento, o Brasil possuía, naquele período, 6.436.734 pessoas acessando o Benefício de Prestação Continuada, sendo que 2.433.209 beneficiários receberam o benefício por atenderem aos prêmios etários de 65 anos ou mais. Em termos percentuais, esse contingente corresponde a aproximadamente 37,64% do total de beneficiários do BPC. Esse dado é altamente expressivo, pois indica que cerca de quatro em cada dez idosos beneficiários deveriam, na verdade, estar amparados por uma aposentadoria regular, com direitos integrais garantidos, como o décimo terceiro salário, a pensão por morte, a possibilidade de reajustes, além de um valor justo, perante a jornada de trabalho percorrida, ainda que muitos deles tenham sido atuados em condições precárias, sem registro formal em carteira de trabalho.

Esse cenário aponta para uma sobrecarga crescente da política de Assistência Social, que passa a ser acionada como resposta às limitações à Previdência Social. No entanto, esse reposicionamento da assistência não ocorre sem contradições, a própria Política de Assistência Social também tem sido alvo de sucessivos ataques e restrições por parte do Estado, comprometendo sua capacidade de resposta às demandas da população. Um exemplo desse processo é a inclusão do Programa Bolsa Família no cálculo da renda familiar per capita para fins de concessão do BPC, alteração formalizada pelo Decreto nº 12.534. Tal medida representa um retrocesso significativo, pois interfere diretamente na elegibilidade de milhares de famílias em situação de pobreza, desconsiderando a necessidade de integração entre políticas de transferência de renda e benefícios continuados no enfrentamento das expressões da Questão Social.

Diante dessa problemática, este Trabalho de Conclusão de Curso pretende analisar em que medida a Reforma da Previdência de 2019 contribuiu para o aumento da procura pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS) entre idosos, investigando os impactos das novas regras previdenciárias e as contradições presentes na configuração contemporânea da Seguridade Social brasileira. Busca-se compreender esse fundamento à luz dos fundamentos teóricos da Questão Social, dos modelos de proteção social e da dualidade histórica entre Previdência e

Assistência, evidenciando a mudança da Proteção Social do campo dos direitos universais para Políticas focalizadas.

Referente aos procedimentos metodológicos, o trabalho caracteriza-se como uma pesquisa de natureza qualitativa, de caráter exploratório, bibliográfico e documental. A abordagem qualitativa possibilita uma análise crítica das transformações nas Políticas Públicas de Proteção Social a partir de suas determinações históricas e estruturais, permitindo apreender as mediações entre a realidade concreta da população e os processos de desmonte das Políticas Sociais no Brasil. A pesquisa bibliográfica foi realizada por meio da análise de livros, artigos acadêmicos e produções teóricas de autores do Serviço Social e da Política Social, com destaque para Ivanete Boschetti, José Paulo Netto, Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna e Elaine Behring, e Evilásio Salvador.

Complementarmente, uma pesquisa documental envolve a análise de legislações, normativas e dados oficiais, especialmente aqueles disponibilizados por fontes institucionais do governo federal, como o Portal da Legislação do Planalto (gov.br) e o Observatório do Cadastro Único. Esses dados foram fundamentais para a fundamentação das hipóteses levantadas, permitindo relacionar as mudanças normativas da Previdência Social ao aumento da demanda pelo BPC/LOAS.

Desta forma, pretende-se demonstrar que o crescimento da demanda pelo BPC não se configura como uma característica isolada ou meramente conjunturais, mas como expressão de uma tendência estrutural de desmonte da Seguridade Social, que fragiliza a Proteção Social na totalidade e impõe desafios centrais ao Serviço Social, ao Estado e à sociedade. Ao analisar esse processo, espero contribuir para o debate crítico sobre as reformas previdenciárias, as transformações nas Políticas Sociais e a necessidade de reafirmação de um projeto de Proteção Social fundamentado na universalidade, na justiça social e na garantia de direitos.

No Capítulo I apresento os fundamentos teóricos que sustentam a análise da seguridade social brasileira. Parte da compreensão da Questão Social como expressão das desigualdades produzidas pelo sistema capitalista e discute como essa realidade orienta a formulação das políticas sociais. Em seguida, abordo a estrutura da Segurança instituída pela Constituição de 1988, destacando os princípios e as promessas de articulação entre saúde, previdência e assistência. Analisa ainda a relação contraditória entre previdência e assistência social, evidenciando como a precarização do trabalho impede que grande parte dos trabalhadores acesse direitos previdenciários, ampliando a demanda por benefícios assistenciais. O capítulo

demonstra que, nesse cenário, a assistência social ganha centralidade, enquanto a previdência e a saúde sofrem restrições marcadas pelo avanço das políticas neoliberais.

No capítulo II aprofundo os impactos da Reforma da Previdência de 2019 sobre o acesso aos direitos previdenciários, demonstrando como o aumento da idade e o maior tempo de contribuição dificultam a aposentadoria para trabalhadores designados pela informalidade e pelo desemprego. Nesse contexto, cresce a demanda pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS), especialmente entre idosos que não atendem às exigências do sistema contributivo. O capítulo analisa esse movimento como resultado direto da reconfiguração da Seguridade Social e da adoção de medidas neoliberais, que restringem o direito à previdência e deslocam para a assistência social responsabilidades que antes eram asseguradas pela proteção contributiva. Assim, evidencia-se que a procura ampliada pelo BPC não é apenas consequência individual, mas expressão das contradições estruturais do modelo brasileiro de proteção social diante da reforma.

CAPÍTULO I - QUESTÃO SOCIAL E POLÍTICA SOCIAL NO CAPITALISMO MONOPOLISTA

1.1 QUESTÃO SOCIAL; POLÍTICA SOCIAL; FUNDAMENTOS

Para compreender o desenvolvimento das Políticas Sociais no contexto contemporâneo, é fundamental retomar a compreensão da Questão Social como categoria central para a análise das desigualdades produzidas pelo modo de produção capitalista. A Questão Social não é um conjunto de problemas isolados, e já não é vista como desdobramento de falhas individuais, comportamentais ou morais. Ela expressa o conjunto de desigualdades estruturais geradas pela própria lógica capitalista, onde, na mesma intensidade que a riqueza é produzida, o pauperismo o acompanha. Com isso, as expressões da Questão Social e modo de produção Capitalista, independente do seu estágio, são indissociáveis (NETTO, 2001). Considerando o exposto, por Questão Social, entende-se:

Por 'questão social', no sentido universal do termo, queremos significar o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no curso da constituição da sociedade capitalista. Assim, a 'questão social' está fundamentalmente vinculada ao conflito entre o capital e o trabalho" (Cerqueira Filho, 1982: 21). Ou, nas palavras de um profissional do Serviço Social: "A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia [...] (Iamamoto, 1983, p. 77).

A produção capitalista se mantém através da contradição fundamental entre a produção social coletiva e a apropriação privada do que foi produzido pela classe trabalhadora. Embora a riqueza seja produzida coletivamente pelos trabalhadores, sua apropriação é apenas da classe capitalista, ou seja, aquele que produz, não tem acesso o suficiente para manter sua sobrevivência. Essa contradição estrutural garante a continuidade da desigualdade, da exploração e da precarização das condições de vida da classe trabalhadora.

Com o avanço do capitalismo monopolista, essas expressões se tornaram ainda mais evidentes e intensificadas. Esse período é marcado pela concentração de capital, pela ampliação das taxas de lucro, da concorrência e dos preços, particularidades que aprofundam a desigualdade e tornam a Questão Social uma realidade cada vez mais "palpável" e presente na sociedade. Com esse aumento e intensificação das expressões da Questão Social, passa ser inviável continuar com a

lógica de culpabilização do indivíduo, e a intervenção do Estado passa a ser vista como necessária. É nesse contexto de agravamento da Questão Social que o Estado começa a intervir, ainda que de forma limitada e contraditória.

José Paulo Netto (2018) destaca que o processo de intervenção do Estado sobre a Questão Social não se orienta exclusivamente por determinações econômicas. Ele também cumpriu um papel político estratégico, voltado para a produção de consenso e para a legitimação da ordem vigente. Assim, o Estado se coloca como interventor da Questão Social não apenas para garantir a reprodução econômica, mas para garantir o controle e a manutenção da classe trabalhadora, que precisa estar apta a ser explorada. Ao garantir condições mínimas de sobrevivência e atender às necessidades básicas, o Estado garante que os trabalhadores se mantenham como força de trabalho disponível e apta. Entretanto, o fato de o Estado assumir agora esse novo papel no enfrentamento dessas expressões da Questão Social não quer dizer que ele vai se responsabilizar pelo indivíduo.

No que tange às requisições do monopólio, a funcionalidade da política social é inequívoca. Ademais das intervenções do Estado na economia — diretas e/ou indiretas, como vimos, e que só forçadamente podem ser caracterizadas como políticas sociais —, a funcionalidade essencial da política social do Estado burguês no capitalismo monopolista se expressa nos processos referentes à preservação e ao controle da força de trabalho — ocupada, mediante a regulamentação das relações capitalistas/trabalhadores; lançada no exército industrial de reserva, através dos sistemas de seguro social (Netto, 2011, p. 30.).

Essa intervenção estatal se materializa por meio das Políticas Sociais, desencadeadas pela pressão da classe trabalhadora e as próprias necessidades de reprodução da ordem social. As Políticas Sociais não são conquistas espontâneas, nem simples atos de “ajuda” do Estado, elas se consolidam a partir de disputas políticas e da necessidade de aumentar as consequências decorrentes da desigualdade, isto é, os desdobramentos da Questão Social. Por isso, possuem um caráter contraditório, onde, de um lado, atendem necessidades da classe trabalhadora, contribuindo para amenizar parte das expressões da Questão Social. Por outro lado, funciona como mecanismo de controle e manipulação, buscando garantir a estabilidade do modo de produção capitalista. Ou seja, essas Políticas, embora essenciais, são estruturadas de forma para garantir a preservação da ordem econômica, e não a transformação das relações sociais que resultam na desigualdade. Através das Políticas Sociais, o Estado administra, camufla, as expressões da Questão Social, evitando manifestações e revoltas da classe

trabalhadora e assegurando a estabilidade necessária à continuidade da acumulação capitalista.

Através da política social, o Estado burguês no capitalismo monopolista procura administrar as expressões da “questão social” de forma a atender às demandas da ordem monopólica conformando, pela adesão que recebe de categorias e setores cujas demandas incorpora, sistemas de consenso variáveis, mas operantes (Netto, 2011, p. 30.).

Os primeiros modelos de Proteção Social foram instituídos na Alemanha, ainda no século XX. O chamado modelo bismarckiano, criado durante o governo do Chanceler Otto Von Bismarck em 1883, é análogo aos sistemas de seguros privados, uma vez que sua lógica de funcionamento se baseia na contribuição prévia dos trabalhadores. Em outras palavras, apenas os indivíduos que contribuíram anteriormente tinham direito ao recebimento dos benefícios, o que revela o caráter contributivo e excludente dessa configuração institucional. Nesse modelo, o benefício era voltado para assegurar a renda dos trabalhadores em situações de risco social, especialmente aqueles que implicam a perda temporária ou permanente da capacidade laboral.

O chamado modelo bismarckiano é considerado como um sistema de seguros sociais, porque suas características assemelham-se às de seguros privados: no que se refere aos direitos, os benefícios cobrem principalmente (e às vezes exclusivamente) os trabalhadores, o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada; quanto ao financiamento, os recursos são provenientes, fundamentalmente, da contribuição direta de empregados e empregadores, baseada na folha de salários; em relação à gestão, teoricamente (e originalmente), cada benefício é organizado em Caixas, que são geridas pelo Estado, com participação dos contribuintes, ou seja, empregadores e empregados (Boschetti, 2003, p. 37).

Nesse modelo, o Estado assumiu o papel de regulador, sendo o responsável por garantir o funcionamento do sistema por meio da cobrança obrigatória das contribuições. Assim, apenas os trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho, e que realizavam contribuições regularmente, podiam acessar os benefícios oferecidos. Essa lógica, essencialmente contributiva e seletiva, impunha uma proteção social restrita, voltada exclusivamente para aqueles que possuíam vínculo empregatício formal, o que aprofundava os processos de exclusão social. Na Previdência Social no Brasil, é o modelo Bismarckiano que se sobrepõe:

Nesta lógica, só tem acesso aos direitos da seguridade social os chamados “segurados” e seus dependentes, pois esses direitos são considerados como decorrentes do direito do trabalho. Assim, se destinam a quem está inserido

em relações formais e estáveis de trabalho e possuem duas características centrais. Primeiro são condicionados a uma contribuição prévia, ou seja, só têm acesso aqueles que contribuem mensalmente. Segundo, o valor dos benefícios é proporcional à contribuição efetuada. Essa é a característica básica da previdência social no Brasil, que assegura aposentadorias, pensões, salário-família, auxílio doença e outros benefícios somente aos contribuintes e seus familiares (Boschetti, 2007, p. 4).

Em contraste com esse modelo, surgiu, em 1942, durante o contexto da Segunda Guerra Mundial, o modelo beveridgiano, cuja criação é atribuída a William Beveridge. Diferente da proposta bismarckiana, o modelo beveridgiano apresenta como objetivo a universalidade dos direitos sociais, garantindo o acesso aos benefícios a todos, independentemente da contribuição prévia. O foco desse modelo não estava apenas na proteção do trabalhador, mas na promoção de mínimos sociais, combatendo a pobreza. E o seu financiamento é proveniente dos impostos fiscais, e a gestão é pública, estatal. Os princípios fundamentais são a unificação institucional e uniformização dos benefícios (Beveridge, 1943, Castel, 1998).

A partir dessas diretrizes, o modelo deu base ao Welfare State no pós-guerra, marcando uma nova etapa na organização da Política Social, como veremos na próxima seção. Trata-se, portanto, de um marco na conformação do Welfare State, entendendo este não como sinônimo de Política Social, mas como uma configuração específica do Estado fora da regulação do capitalismo e à ampliação dos direitos sociais. Assim, o modelo beveridgiano passou a integrar os sistemas de segurança social em diversos países capitalistas, inclusive na América Latina, ainda que com adaptações e em coexistência com elementos do modelo bismarckiano, como ocorre na Previdência Social no Brasil.

A Previdência Social, pautada no modelo bismarckiano, e a Assistência Social, orientada pelos princípios do modelo beveridgiano, expressam duas lógicas distintas que coexistem na Seguridade Social. Ambos apresentam o trabalho como elemento estruturante para o acesso aos direitos. Enquanto a previdência assegura proteção daqueles que estão ou estiveram inseridos no mercado de trabalho, a Assistência social atende aqueles que, por algum motivo, encontram-se fora desse mercado.

Assim, o Estado não é neutro, e sim uma instituição moldada para garantir a manutenção das relações sociais capitalistas e, portanto, das desigualdades que dela derivam.

O Estado adquiriu uma existência particular ao lado da sociedade civil e fora dela; mas esse Estado não é outra coisa senão a forma de organização que os burgueses dão a si mesmo por necessidade, para garantir reciprocamente sua propriedade e os seus interesses, tanto externa quanto internamente (Marx, p.74).

Nesse contexto, o trabalho assalariado ocupa um lugar central. O pensamento liberal, que fundamenta ideologicamente o capitalismo, instituiu a noção de que cada indivíduo deve prover seu sustento e o de sua família por meio da venda da força de trabalho, como destaca (Polanyi, 1980). (Marx, 2004) aprofunda essa análise ao demonstrar que, nesse processo, o trabalhador vende sua capacidade de trabalho, mas o valor que produz é superior ao que recebe, diferença esta que constitui a mais-valia, base da acumulação capitalista. Assim, embora seja o trabalho que produz a riqueza social, essa riqueza se concentra nas mãos daqueles que detêm os meios de produção, o que faz da desigualdade um componente estrutural e não acidental da ordem capitalista.

O reconhecimento da assistência social como direito no âmbito do Estado social capitalista não foi capaz de superar a inerente tensão entre assistência social e trabalho — embora possa tê-la diluído em alguns contextos e condições específicas — porque se trata de uma tensão insolúvel na sociedade capitalista determinada pela exploração do trabalho como condição para extração de mais-valia. O primado liberal do trabalho ou, mais precisamente, do trabalho assalariado gerador de mais valor, materializou na história o princípio segundo o qual o homem deve manter a si e à sua família com os ganhos de seu trabalho (Polanyi, 1980), ou, mais precisamente, com a venda da sua força de trabalho (Marx, 1984). Nesse processo, a assistência social sempre ocupou um lugar de participação, mais ou menos acentuada, na reprodução social, constituindo uma antiga, tensa e não resolvida relação entre o (não) trabalho e a assistência social como política estatal (Boschetti, 2018, p. 72).

Com isso, a contradição torna-se ainda mais evidente, pois o mesmo sistema que produz riqueza coletiva é também o responsável por produzir pobreza e exclusão daqueles que a produzem. É justamente nessa contradição que surge a Assistência Social, visando mediar as consequências dessa desigualdade, para amparar aqueles que não conseguem se sustentar pelo trabalho, seja por desemprego, incapacidade ou outras situações de vulnerabilidade. Por isso, a Assistência ocupa um lugar de mediação entre o desemprego e o conjunto de Políticas Sociais que visam garantir o mínimo necessário à vida. Isto é, a Assistência Social busca proteger os sujeitos que o mercado exclui, ao mesmo tempo em que o próprio mercado continua produzindo novas formas de exclusão e precarização. Por isso, a tensão entre Assistência Social e Trabalho não é circunstancial, mas permanente na sociedade capitalista. A política existe justamente porque o sistema gera desigualdade, mas não pode superá-la, pois isso significaria transformar as bases da própria sociabilidade capitalista.

No entanto, essa lógica se torna insuficiente para responder à complexa realidade do trabalho no Brasil, marcada pela informalidade, desemprego, rotatividade e baixa remuneração.

O trabalho é o elemento que assegura a inclusão na previdência, definindo a natureza e o montante dos direitos existentes. Só têm acesso aqueles que, via trabalho, contribuíram diretamente para a previdência. De forma inversa, as prestações monetárias asseguradas pela assistência são destinadas aos que, por algum tipo de incapacidade (idade e/ou deficiência) estão impossibilitados de trabalhar e, assim, contribuir para a previdência. A secular intersecção entre assistência social e trabalho, assim, estrutura os "modernos" Estados sociais capitalistas (Boschetti, 2003, p. 64).

Essa estrutura exclui os trabalhadores pobres e economicamente ativos, que ficam entre esses critérios baseados nos princípios bismarckianos e beverdgianos, que a Assistência e a Previdência carregam. Ou seja, esse funcionamento não se enquadra na realidade da população dos países periféricos, onde o desemprego estrutural reduz a parcela economicamente ativa, ou exercem atividades informais, isto é, trabalham por conta própria, não são contribuintes e estão inseridos nos grupos de baixa renda. Tal estrutura revela-se excludente para os trabalhadores pobres e economicamente ativos, que se encontram à margem dos critérios estabelecidos pelas lógicas bismarckiana e beveridgiana que orientam, respectivamente, a Previdência e a Assistência Social. Em outras palavras, o modelo vigente mostra-se incompatível com a realidade socioeconômica brasileira, na qual aproximadamente 40,51% da população economicamente ativa atua no mercado informal, exercendo atividades por conta própria, sem contribuição previdenciária, e pertencentes a parcela de pessoas pobres ou de baixa renda.

Esta combinação - previdência decorrente do exercício do trabalho e assistência aos pobres inaptos ao trabalho - pode parecer coerente e garantir proteção social universal nos países onde predomina (ou predominou) o que se denomina de "sociedade salarial" (Castel, 1992, 1995a, 1998), porque ela assegura cobertura social a todos os trabalhadores integrados no sistema produtivo. Mas, esta combinação deixa completamente em descoberto a questão de como assegurar renda aos pobres economicamente ativos, ou seja, aqueles que estão em condições de trabalhar, mas que são rejeitados ou expulsos do sistema produtivo, ou que, mesmo desenvolvendo algum tipo de atividade remunerada, esta não é suficiente para permitir que contribuam para a previdência social (Boschetti, 2003, p. 64-65).

Partindo desses entendimentos, torna-se evidente a relação estrutural entre a Previdência e a Assistência Social no âmbito da Seguridade. Segundo Boschetti (2018) os dois padrões de Seguridade Social coexistiram nas diversas formações históricas, de forma específica, como veremos na próxima seção. Mais a frente, observaremos que embora essa combinação entre previdência e assistência social possa sugerir uma proteção social abrangente em contextos de Estado de Bem-Estar, sua lógica se mostra insuficiente em uma realidade como a brasileira, marcada pela precarização do mercado de trabalho, principalmente, diante da ofensiva neoliberal.

1.2 A FORMAÇÃO HISTÓRICA DAS POLÍTICAS SOCIAIS: DO WELFARE STATE AO NEOLIBERALISMO

Boschetti (2018) apresenta uma reflexão crítica sobre a utilização das nomenclaturas “Estado Social” e “Welfare State”, questionando a adequação desses termos diante do contexto capitalista em que as Políticas Sociais são formalizadas. Para a autora, essas expressões acabam por mascarar a verdadeira intencionalidade que fundamenta tais políticas, atribuindo a elas uma aparência de que o Estado estaria se distanciando, ou até mesmo, se opondo à Questão Social produzida pelo modo de produção capitalista. Sua atuação na formulação e execução das Políticas Sociais se insere em uma lógica de reprodução do sistema, sendo ao mesmo tempo resultado das lutas sociais e instrumento de manutenção da ordem capitalista. Assim, as Políticas Sociais emergem como conquistas históricas da classe trabalhadora, mas também como mecanismos de controle e contenção das expressões mais agudas da Questão social. Em outras palavras, o uso desses termos cria uma ilusão de neutralidade, como se a intervenção do Estado nas Políticas Sociais fosse uma ação puramente voltada ao bem estar da classe trabalhadora.

Conforme argumenta Boschetti (2018), essa intervenção não pode ser desvinculada das dinâmicas econômicas e das contradições estruturais do capitalismo, uma vez que as Políticas Sociais carregam uma dupla determinação. Por um lado, constituem conquistas históricas resultantes da pressão e organização da classe trabalhadora, por outro, exercem uma função reguladora, operando como mecanismos de controle e contenção das expressões da Questão Social. Sua formalização dentro da estrutura capitalista evidencia que, embora representem avanços civilizatórios, tais políticas também cumprem o papel de administrar a pobreza e mediar conflitos gerados pelo próprio processo de exploração, evitando que esses conflitos coloquem em risco a estabilidade do sistema.

Assim, quando a autora critica o uso naturalizado de expressões como “Estado Social” ou “Welfare State”, ela denuncia a ilusão de que a intervenção estatal nas Políticas Sociais seja orientada primordialmente pelo bem-estar da população. Essa interpretação apaga o fato de que a ação estatal está profundamente interligada nas dinâmicas econômicas e nas contradições estruturais do capitalismo. As Políticas Sociais, portanto, não podem ser compreendidas como instrumentos neutros ou puramente redistributivos, elas também são mecanismos de regulação social,

responsáveis por administrar os efeitos da exploração e, simultaneamente, por assegurar a reprodução ampliada das relações capitalistas.

Cabe, desde logo, um registro de fundamental importância: designar de “Estado social” a regulação econômica e social efetivada pelo Estado no capitalismo tardio não significa atribuir ao Estado uma natureza anticapitalista, e menos ainda lhe atribuir qualquer intencionalidade de socializar a riqueza por meio de políticas sociais. Trata-se, ao contrário, de tentar lhe atribuir uma designação ou caracterização para demonstrar que o fato de assumir uma “feição” social por meio de direitos implementados pelas políticas sociais não retira do Estado sua natureza capitalista e nem faz dele uma instância neutra de produção de bem-estar (Boschetti, 2018. p.23).

A simples existência de Políticas Sociais não é capaz de proteger a sociedade dos impactos estruturais produzidos pela lógica capitalista. Como argumenta Boschetti (2018), um sistema de proteção social não se reduz à soma de Programas ou ações fragmentadas, pois a mera presença de Políticas Sociais não constitui, por si só, um sistema de proteção. Mesmo que essa proteção seja oriunda do Estado, ela não funciona de forma plena, isto é, de maneira que haja o reconhecimento efetivo das demandas dos trabalhadores, um investimento justo do fundo público e uma acessibilidade realmente igualitária aos direitos sociais. Ou seja, a proteção social efetiva exige não apenas a formulação de políticas, mas a materialização das condições que permitam ao Estado cumprir o dever legal de assegurar tais direitos.

Ainda assim, sua existência não é irrelevante, mesmo restritas, tais políticas cumprem determinadas funções dentro da sociabilidade capitalista, possibilitam uma redistribuição financeira, mesmo que insuficiente, para aqueles que não conseguem se inserir ou permanecer no mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, contribuem para a manutenção da ordem econômica. Ao reduzir, ainda que parcialmente, os efeitos mais agudos da exploração e das expressões da Questão Social, essas Políticas ajudam a sustentar a própria continuidade do sistema capitalista. Dessa forma, embora importantes, as Políticas Sociais são insuficientes para assegurar Proteção Social plena, justamente porque operam em um contexto em que os direitos sociais são permanentemente tensionados pelas exigências do capital e pelas desigualdades inerentes ao modo de produção capitalista.

Isso porque um sistema de proteção social não é somente a justaposição de programas e políticas sociais, e tampouco se restringe a uma política social, o que significa dizer que a existência de políticas sociais em si não constitui um sistema de proteção social. O que configura a existência de um sistema de proteção social é o conjunto organizado, coerente, sistemático, planejado de diversas políticas sociais, financiado pelo fundo público e que garante proteção social por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais, nas áreas de emprego, saúde, previdência, habitação, assistência social, educação, transporte, entre outros bens e serviços públicos. Tem como

premissa o reconhecimento legal de direitos e a garantia de condições necessárias ao exercício do dever estatal para garanti-los (Boschetti, 2018. p.26).

Boschetti (2018) reconhece que o processo de ampliação, reconhecimento e universalização dos direitos sociais representou conquistas significativas, responsáveis por melhorias nas condições de vida da população trabalhadora, pela redução parcial das desigualdades e por algum nível de redistribuição do fundo público. Esses avanços, no entanto, não foram suficientes para alterar a lógica estrutural de mercantilização inerente ao capitalismo. As relações sociais continuam submetidas à dinâmica da produção coletiva e da apropriação privada da riqueza. É nesse cenário que se insere o chamado “Estado social capitalista”, compreendido como aquele que assume a responsabilidade de implementar e regular um sistema de proteção social, garantindo direitos como saúde, educação, previdência e assistência social, mas sem romper com as bases estruturais do modo de produção capitalista. Ou seja, o Estado, ao mesmo tempo em que cria mecanismos de proteção voltados ao bem-estar da população, atua também na manutenção das condições materiais, econômicas e políticas que asseguram a continuidade e a reprodução ampliada do sistema capitalista. Dessa forma, embora o Estado social capitalista desempenhe papel relevante na formulação de políticas que reduzem as expressões da Questão Social, ele preserva simultaneamente os fundamentos que geram e reproduzem essas expressões.

O Estado social capitalista é, portanto, o mediador que garante o sistema legal e jurídico dessa forma de segurança social, mas sua conformação como Estado de Direito depende de uma série de condições materiais na reprodução das relações capitalistas, e também de condições políticas relacionadas à luta de classes, ou seja, à organização e pressão da classe trabalhadora. Essa forma de segurança social não garante somente a segurança material, mas também inscreve o indivíduo na ordem do direito burguês (Boschetti, 2018. p.29).

Salvador (2010) aprofunda essa discussão ao evidenciar que o financiamento das Políticas Sociais constitui elemento central da própria dinâmica de acumulação capitalista. O autor aponta que o fundo público, formado majoritariamente por contribuições sociais, torna-se alvo constante de disputa entre os interesses do capital e as demandas sociais. Desse modo, as Políticas Sociais não podem ser vistas apenas como mecanismos de redistribuição, mas também como arenas de disputa política e ideológica. Nesse cenário, o Estado assumiu um papel que ultrapassa a simples prestação de serviços e benefícios.

Como destaca o autor, tratou-se também de retirar do mercado o monopólio sobre a gestão da força de trabalho e sobre a direção da expansão econômica, reafirmando a centralidade da intervenção estatal na garantia de condições mínimas de cidadania. Entretanto, no Brasil, esse movimento é marcado por fortes limites estruturais, como a regressividade tributária e a elevada concentração de renda em um grupo seletivo, que muitas vezes privilegia a acumulação privada em detrimento da universalização de direitos. Assim, a disputa pelo fundo público torna-se expressão concreta da contradição entre Capital e Trabalho, evidenciando que a efetivação das Políticas Sociais depende não apenas de sua formulação legal, mas da expressão de forças que determina a quem, de fato, o Estado serve.

O fundo público exerce uma função relevante para a manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social. Entre as principais motivações que orientaram o Estado de Bem-Estar Social nos países desenvolvidos encontra-se a natureza social-democrata. Essa vertente política, para Pochmann (2004), privilegiou a redistribuição da renda gerada por meio dos fundos públicos, com tributação sobre os mais ricos e transferências dos recursos dos fundos para os mais pobres. O Estado Social não tratou apenas de disponibilizar serviços sociais e garantir renda aos pobres, mas tratou principalmente de retirar das forças de mercado o monopólio da expansão econômica e da gestão sobre a força de trabalho (Salvador, 2010, p. 81-82).

Durante o período de consolidação do Estado de Bem-Estar Social, ocorreu uma ampla expansão das Políticas Sociais e um fortalecimento do papel do Estado enquanto mediador das contradições inerentes ao capitalismo. Esse modelo, sustentado pela regulação keynesiana, buscava equilibrar o crescimento econômico, a distribuição de renda e a garantia de direitos sociais. Contudo, a crise estrutural do capitalismo nas décadas de 1970 e 1980 desencadeou o colapso desse modelo Keynesiano, abrindo caminho para a ascensão do neoliberalismo, que redefine de maneira profunda o lugar do Estado e o sentido das Políticas Sociais. Boschetti (2018) observa que, embora os sistemas de proteção social tenham sido estruturados historicamente a partir das matrizes bismarckiana e beveridgiana, nenhum país se apresenta como modelo puro. Ao longo do tempo, essas características foram se combinando e se transformando conforme contextos políticos, econômicos e sociais específicos.

A crise do capitalismo a partir de 1970 intensificou esse processo de reconfiguração, impondo limites crescentes ao Estado social e restringindo sua capacidade de reduzir desigualdades e ampliar direitos.

Tais diretrizes estabelecem as linhas gerais de conformação das experiências concretas e particularidades dos Estados Sociais capitalistas, mas, efetivamente, nenhum país possui características bismarckianas ou beveridgianas puras. Ao longo de sua constituição histórica, essas características foram sendo cada vez mais imbricadas e sofreram forte impacto pelo ambiente de crise após a década de 1970, provocando restrição ao Estado social e impondo cada vez mais limite à sua possibilidade de reduzir as desigualdades de classe e de se constituir como sistema social de ampliação de direitos (Boschetti, 2018, p. 75).

É nesse cenário que o neoliberalismo se afirma como novo padrão de regulação. Ele retomou e radicalizou os princípios do liberalismo clássico, promovendo a retração do papel do Estado, a mercantilização das Políticas Sociais e a transferência da responsabilidade social para os indivíduos. Assim, o Estado deixa de figurar como garantidor de direitos sociais e passa a atuar prioritariamente como gestor da economia, comprometido com o equilíbrio fiscal e com a criação de condições desenvolvidas à acumulação capitalista.

Fora do Brasil, o neoliberalismo não surge de maneira espontânea, e também não corresponde apenas a uma continuidade do liberalismo do século XIX. Ele se constitui como um acontecimento organizado contra o Estado intervencionista e contra o modelo de bem-estar social que se consolidou na pós-Segunda Guerra Mundial, especialmente na Europa e na América do Norte. Sua origem se dá ao final da década de 1940, quando intelectuais, economistas e filósofos liberais, preocupados com o avanço das políticas keynesianas, com a força dos sindicatos e com o fortalecimento do Estado como responsável do desenvolvimento, se articularam para formular um novo caminho para o capitalismo.

Começamos com as origens do que se pode definir como neoliberalismo enquanto fenômeno distinto do simples liberalismo clássico, do século passado. O neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar (Anderson, 1995, p. 1).

Durante os anos 1950 e 1960 o neoliberalismo não se expande, pois esse período ficou marcado pelo auge do Estado de Bem-Estar Social, pelo crescimento econômico acelerado, ampliação de direitos sociais e fortalecimento de políticas de proteção trabalhista. Com isso, somente com a crise estrutural do capitalismo nos anos 70, marcada por uma inflação alta e queda da taxa de lucros, que o neoliberalismo ganha força política e marca seu espaço (Anderson, 1995).

Seus defensores apontam o poder dos sindicatos, os custos sociais do Estado de bem-estar e os mecanismos de regulação como um impedimento, um empecilho, ao processo de acumulação capitalista. Assim, articulavam para a formulação de um

Estado forte para enfrentar a organização dos trabalhadores, a flexibilização trabalhista junto ao aumento dos cortes nos gastos sociais. No final da década de 1970 e início de 1980, a Inglaterra e os Estados Unidos implementa privatizações massivas, desregulamentação financeira, enfraquecimento radical dos sindicatos, cortes de gastos sociais e uma profunda reestruturação do Estado, junto a redução de impostos para os mais ricos, o aumento das taxas de juros, a repressão às greves e uma corrida militar que reforça a posição dos EUA na economia mundial, introduzindo no neoliberalismo um componente de grande peso geopolítico.

O que fizeram, na prática, os governos neoliberais deste período? O modelo inglês foi, ao mesmo tempo, o pioneiro e o mais puro. Os governos Thatcher contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivos, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical e cortaram gastos sociais (Anderson, 1995, p. 3).

Assim, a origem e o desenvolvimento do neoliberalismo fora do Brasil revelam um movimento amplo, estruturado e hegemônico, capaz de influenciar diferentes contextos políticos e econômicos. O neoliberalismo mostrou sua grande capacidade de penetrar e reorganizar estruturas estatais, impondo novas formas de regulação social. Seu caráter global evidencia que a reconfiguração das Políticas Sociais, da proteção trabalhista e da atuação estatal não é apenas resultado de decisões internacionais de cada país, mas parte de um projeto internacional articulado que busca reorganizar o modo de produção capitalista segundo princípios de mercado, competitividade e responsabilização individual.

CAPÍTULO II - AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

2.1 A BREVE TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A trajetória da Previdência Social no Brasil é marcada por profundas mudanças e desmontes, alterando o papel do Estado na proteção dos trabalhadores frente aos riscos sociais. Na década de 1930, durante o Governo Vargas, o país começou a institucionalizar mecanismos de Seguridade Social. Durante esse período, a Proteção Social assumiu um papel estratégico no contexto do projeto de modernização conservadora implementado por Getúlio Vargas, e a Previdência Social começou a ser institucionalizada como forma de responder às crescentes demandas sociais.

Com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, organizados por categorias profissionais, a previdência assumiu caráter contributivo, atrelada à relação formal de trabalho, sendo estruturada de maneira seletiva e funcional aos interesses do capital, atendendo apenas aos trabalhadores considerados centrais para o processo de industrialização e desenvolvimento econômico nacional, como ferroviários e marítimos. A lógica predominante era a de seguro social, fortemente influenciada pelo modelo bismarckiano, que condicionava o acesso aos benefícios à contribuição dos segurados, excluindo amplas parcelas da população brasileira (trabalhadores rurais, empregados domésticos, informais e desempregados) assim, o acesso aos direitos sociais, em destaque, a previdência, foi condicionado à inserção formal no mercado de trabalho (Granemann, 2012).

Para esses trabalhadores, a intervenção do Estado se dava de maneira indireta. Ao invés de desenvolver Políticas Públicas voltadas a essa parcela, o Estado optou por subsidiar financeiramente entidades filantrópicas, religiosas e privadas, delegando a elas a tarefa de atender esses trabalhadores. Essa prática consolidou, ainda mais, uma cultura de filantropia e caridade, profundamente enraizada no surgimento do Serviço Social, que reforçava a ideia de que os direitos sociais não eram universais, mas sim favores concedidos. A Proteção Social, portanto, não foi concebida como um direito universal, mas como uma concessão regulada pelo Estado, direcionada apenas aos trabalhadores que, neste período, estavam inseridos em setores considerados produtivos e relevantes para a acumulação de capital (Vianna, 2017).

Ou seja, esse processo inicial de organização seletiva da Proteção Social evidencia que, desde suas origens, a Previdência brasileira foi estruturada de maneira estratificada e funcional aos interesses do Estado. Distante de promover uma cidadania universal, consolidou-se um modelo que incorporava apenas segmentos específicos da classe trabalhadora, deixando grande parte da população em condição de vulnerabilidade e dependente de práticas filantrópicas. Essa dinâmica revela que a lógica corporativa que marcou o período Vargas não se limitou a definir quem teria acesso aos direitos, mas também distribuiu as bases de um padrão de cidadania que se reproduziria ao longo das décadas seguintes.

Filiando compulsoriamente todos os componentes de determinado segmentos do mercado de trabalho formal urbano, os IAPs foram constituídos como entidades autárquicas, vinculadas ao Estado via Ministério do Trabalho; sob o regime de capitalização, recolham fundos (contribuições de empregados e empregadores) e proviam benefícios para aqueles trabalhadores. De um ponto de vista global, representaram a agregação de direitos sociais ao conjunto de leis trabalhistas implementado por Vargas, como parte de seu projeto de reorganização do processo acumulativo, para encaminhar

preventivamente o conflito entre capital e trabalho. Em estreita ligação com a estrutura sindical corporativa montada no mesmo período, a Previdência tomou-se um instrumento de incorporação controlada, definindo que direitos integravam o pacote da cidadania e quem a ele tinha acesso (Vianna, 1998. p. 140).

Partindo deste ponto, onde, o acesso às Políticas sociais são condicionadas à posição ocupada pelo indivíduo no mercado de trabalho, tal configuração, classificada por Santos (1979) como Cidadania regulada, demonstra que o acesso aos direitos sociais estavam profundamente condicionados à posição ocupacional do trabalhador. No modelo de Seguro Social, predominante no Brasil desde os anos 1930, o acesso à proteção previdenciária dependia da inserção formal no mercado de trabalho e da contribuição para categorias profissionais organizadas. Assim, a Previdência estruturada sobre os Institutos de Aposentadoria e Pensões não foi apenas um arranjo administrativo, mas a expressão concreta de um modelo político de cidadania regulamentado, que incorporava alguns e deixava outros à margem.

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da Cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece. A implicação imediata deste ponto é clara: seriam pré-cidadãos todos os trabalhadores da área rural, que fazem parte ativa do processo produtivo e, não obstante, desempenham ocupações difusas, para efeito legal; assim como seriam pré-cidadãos os trabalhadores urbanos em igual condição, isto é, cujas ocupações não tenham sido reguladas por lei (Souza, 1979. p. 75).

Nesse contexto surge aquilo que Fleury (2008) identifica como cidadania invertida, um modelo de cidadania em que o acesso aos direitos não decorre da condição de cidadão, mas da demonstração da incapacidade individual e da pobreza extrema. Desde o período do chamado *laissez-faire* repressivo, conforme analisa Santos (1979), observa-se que o Estado brasileiro não assumiu a responsabilidade de garantir políticas universais, ao contrário, optou por manter-se distante da efetivação de direitos, ao mesmo tempo, em que exerceu forte controle político e repressivo sobre a população.

Nessa conformação, em vez de o Estado garantir os direitos a todos os cidadãos, o acesso à proteção social passa a ocorrer mediante a comprovação do

pauperismo, sendo necessário provar a condição de miséria para obter algum tipo de amparo. A pobreza é interpretada como falha individual ou incapacidade pessoal de inserção no mercado de trabalho, configurando, assim, uma cidadania invertida, na qual o Estado só permite o acesso às políticas quando o indivíduo já se encontra completamente desinserido dos meios de sobrevivência. Desse modo, os direitos que deveriam ser garantidos pela condição de cidadania passam a depender da demonstração da pobreza extrema, invertendo a lógica da cidadania social. O indivíduo só é reconhecido como sujeito de direitos quando já foi excluído das esferas produtivas e do mercado de trabalho (FLEURY, 2008).

Nesse processo, a assistência aos pobres não se estruturou historicamente como um direito, mas como favor, mediada por instituições filantrópicas e religiosas, frequentemente financiadas por subsídios estatais. Essa forma de intervenção apoiava uma cultura de caridade e moralização da pobreza, na qual os indivíduos eram responsabilizados por sua própria condição, enquanto o Estado se colocava como mediador, concedendo auxílios de forma condicionada.

No modelo assistencial as ações, de caráter emergencial, estão dirigidas aos grupos mais vulneráveis, inspiram-se em uma perspectiva caritativa, corretiva e reeducadora, organizam-se com base na associação entre trabalho voluntário e políticas públicas, estruturam-se de forma pulverizada e descontínua, gerando organizações e programas muitas vezes superpostos. Embora permitam o acesso a certos bens e serviços, não configuram uma relação de direito social, tratando-se de medidas compensatórias que terminam por ser estigmatizantes. Por isso, denomino tal relação como cidadania invertida, na qual o indivíduo tem de provar que fracassou no mercado para ser objeto da proteção social (Fleury, 1997).

Com a institucionalização da previdência contributiva a partir dos anos 1930, esse padrão seletivo foi aprofundado. Enquanto alguns trabalhadores tiveram suas demandas incorporadas por meio da cidadania regulada, outros, como: os trabalhadores rurais, domésticos, informais, e os desempregados, permaneceram excluídos de qualquer conjunto de proteção social. A eles, só restava recorrer à assistência, que jamais se estruturou como um direito universal, mas como uma prática voltada aos que não conseguem garantir a sua existência. A cidadania invertida nasce exatamente desses processos de exclusão, ao instituir que apenas aqueles que não ingressaram no mercado, são reconhecidos pelo Estado e autorizados a acessar algum tipo de proteção, ou seja, emerge desses processos históricos de exclusão, instituindo que apenas aqueles que não atendem se integram ao mercado de trabalho são reconhecidos pelo Estado e autorizados a acessar algum tipo de

proteção, ainda que de forma residual e condicionada. Trata-se de uma cidadania hierarquizada, fragmentada e desigual.

A cidadania invertida emerge, portanto, desses processos históricos de exclusão, ao instituir que apenas aqueles que não atendem se integram ao mercado de trabalho são reconhecidos pelo Estado e autorizados a acessar algum tipo de proteção, ainda que de forma residual e condicionada. Trata-se de uma cidadania hierarquizada, fragmentada e desigual. Esse padrão de proteção social fragmentado e excludente ganha novos contornos durante o período da ditadura militar, momento em se consolida a unificação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), posteriormente reorganizado no Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS). Embora esse processo represente uma ampliação formal da cobertura previdenciária, tal expansão não se deu a partir da universalização de direitos, mas da manutenção da lógica contributiva e seletiva, profundamente vinculada ao mercado de trabalho formal e à inserção regulada dos trabalhadores. Conforme analisa Santos (1979), a Política Social no período autoritário combina expansão institucional com forte controle político, preservando a segmentação do acesso aos direitos e reforçando mecanismos de exclusão social.

É também durante a ditadura militar que se intensifica aquilo que Vianna (1998) denomina de “americanização perversa” da proteção social brasileira. Esse processo caracteriza-se pela expansão das políticas sociais por meio de vias privatizantes, sobretudo com o fortalecimento dos planos privados de previdência e com a progressiva mercantilização da saúde, em detrimento das transações de um sistema público universal. Enquanto a Previdência Social se amplia de forma estratificada e funcional às necessidades do desenvolvimento capitalista dependente, a Assistência Social permanece marcada pela precariedade, pela fragmentação institucional e pela ausência de reconhecimento como direito. Assim, consolida-se um modelo de proteção social profundamente desigual, no qual a ampliação da cobertura ocorre simultaneamente à privatização dos riscos sociais, aprofundando a lógica da cidadania regulada e da cidadania invertida.

Behring (2008) também reforça esse fato. Reforça, que, no período da ditadura militar, estabeleceu-se uma modernização conservadora que reorganizou a Seguridade Social sob a perspectiva da privatização. Embora tenha ocorrido a incorporação de trabalhadores rurais, domésticos e autônomos ao sistema previdenciário, as medidas adotadas seguiram um padrão contraditório: ao mesmo

tempo em que ampliaram os trabalhadores contribuintes, fortalecem políticas privatizantes, terceirizações e convênios (BEHRING, 2008). Como resultado, o Estado passou a fornecer uma garantia de direitos precária aos usuários que tinham acesso a essas políticas, enquanto a migração para o mercado de serviços privados, especialmente saúde e previdência complementar crescia.

A partir desse cenário de exclusões e hierarquizações no interior da própria Proteção social, a emergência do neoliberalismo aprofunda e reconfigura as desigualdades históricas, produzindo as características identificadas como americanização perversa (VIANNA, 1998). A americanização perversa reorganiza a proteção social brasileira ao estimular soluções privadas para riscos que deveriam ser administradas coletivamente, promovendo a mercantilização de direitos.

Contudo, a despeito das britânicas intenções reformistas e da proposta beveridgeanas sancionada constitucionalmente, o modelo brasileiro de proteção social vem se tornando, na prática, cada vez mais "Americano". Pois, ainda que formalmente universais e imaginadas como indutora de cidadania, as previsões públicas se resumem a parte de benefícios para os pobres, enquanto ao mercado cabe a oferta de proteção aqueles cuja situação permite a obtenção de planos ou de seguros privados (Vianna, 1998. p. 138).

Cabe destacar, entretanto, que esse processo não se inicia com o neoliberalismo, mas encontra suas bases no período da ditadura militar. É nesse contexto autoritário que ocorre a expansão das Políticas Sociais no Brasil, porém de forma seletiva, fragmentada e profundamente marcada pela lógica precarizante e privatizante. A ampliação da proteção social durante a ditadura não teve como objetivo a universalização de direitos, mas sim a manutenção da ordem social e da acumulação capitalista, reforçando a vinculação dos benefícios sociais à inserção no mercado de trabalho formal e abrindo espaço para a atuação crescente do setor privado na oferta de serviços sociais.

Dessa forma, a expansão das políticas sociais no período ditatorial contribuiu para a consolidação de um modelo de proteção social excludente e hierarquizado, que antecede e viabiliza a posterior intervenção neoliberal. O neoliberalismo, ao se afirmar nas décadas seguintes, aprofunda tendências já apresentadas, intensificando a privatização e mercantilização dos direitos sociais, elementos centrais do que Vianna (1998) denomina americanização perversa.

A transferência de uma nova concepção de Proteção Social ganha força somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Pela primeira vez, a Segurança Social é concebida de forma ampliada, integrando as políticas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social, fundamentada nos princípios da

universalidade, da integralidade e da responsabilidade estatal na garantia dos direitos sociais.

A promulgação da CF88 foi um longo processo de redemocratização, profundamente marcado pela atuação dos movimentos sociais e pela mobilização da classe trabalhadora no enfrentamento ao regime autoritário instaurado durante a ditadura. Ao longo das décadas de 1970 e 1980, a emergência e o fortalecimento de movimentos sociais, foram fundamentais para tensionar o Estado e disputar a Seguridade Social (BEHRING, 2002). Os movimentos sociais atuaram não apenas como força de resistência ao autoritarismo, mas também como sujeitos ativos na formulação de propostas e na construção de alternativas ao padrão restritivo e seletivo de Políticas Sociais vigentes até então. A organização coletiva da classe trabalhadora foi essencial na defesa da Saúde, da Previdência e da Assistência Social como direito, e não como favores ou benefícios condicionados à inserção no mercado formal de trabalho.

Nesse processo, a Constituição de 1988 expressa a manifestação de forças resultantes dessas lutas sociais, incorporando demandas históricas da classe trabalhadora e dos movimentos populares. A consolidação da Seguridade Social como um sistema integrado de Proteção Social reflete, portanto, a materialização de conquistas políticas alcançadas por meio da ação coletiva e da participação social. Trata-se de um marco que reafirma o protagonismo dos movimentos sociais na construção de direitos e na ampliação da cidadania, evidenciando que os avanços institucionais no campo da Proteção Social são frutos de disputas, resistências e processos históricos de organização popular.

A Constituição Brasileira de 1988 consagrou a expressão Seguridade Social, até então oficialmente inexistente, para consignar um padrão de proteção social que se queira abrangente e redistributivo, de certa forma coroando um ciclo de críticas e debates que desde fins dos anos 70 se desenvolverá em torno da Previdência (Vianna, 1998. p. 138).

A Previdência Social, passa a ser um direito de todos os trabalhadores, incluindo os rurais e os informais, reconhecendo a diversidade das formas de inserção no mundo do trabalho e a necessidade de proteção estatal frente às desigualdades históricas, em outras palavras, amplia-se a noção de cidadania, garantindo direitos sociais não apenas aos trabalhadores formais, mas a todos os cidadãos e cidadãs. Já a saúde é elevada à condição de direito de todos e dever do Estado, com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), baseada na universalidade.

A Assistência Social, por sua vez, deixa de ser tratada como caridade ou favor e passa a ser reconhecida como direito de todos, especificamente a quem dela necessitar, independentemente de contribuição, e dever do Estado. Essa mudança é significativa, pois afasta da profissão a lógica exclusivamente filantrópica que havia predominado até então. Dessa forma, a Constituição de 1988 representa uma ruptura com a lógica estritamente contributiva e seletiva, no entanto, desde então, o sistema previdenciário tem sido alvo de constantes reformas e ameaças, evidenciando as tensões entre os interesses do capital e os direitos sociais.

O reconhecimento da Assistência Social como um direito dentro do Estado capitalista representou um grande avanço histórico, pois vinculou ao Estado a responsabilidade de garantir o acesso a bens e serviços indispensáveis à reprodução da classe trabalhadora. Contudo, esse reconhecimento não elimina a tensão estrutural entre Assistência Social e Trabalho. Tal contradição é constitutiva da própria sociabilidade capitalista, uma vez que o Estado, embora se apresente como uma instituição acima da sociedade, é, na realidade, como aponta (Marx 2004), a forma de organização política que a burguesia constrói para assegurar seus interesses e proteger a propriedade privada.

2.2 O NEOLIBERALISMO: FUNDAMENTOS E IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS.

O neoliberalismo, ao propor a redução do Estado e a centralidade do mercado, redefine o sentido das políticas sociais. Boschetti (2018) aponta que o discurso da “eficiência” e da “responsabilidade fiscal” serve como justificativa para o desmonte dos direitos sociais e para a substituição da noção de cidadania universal pela lógica da seletividade e da meritocracia. Nesse contexto, o Estado deixa de ser concebido como garantidor de direitos e passa a atuar como “gestor da pobreza”, implementando políticas focalizadas, de caráter compensatório. Salvador (2010) complementa essa análise ao evidenciar que o ajuste fiscal permanente e a financeirização da economia intensificam a disputa pelo fundo público.

O autor demonstra que a Política econômica neoliberal prioriza o pagamento das dívidas públicas e a transferência de recursos ao setor financeiro, em detrimento do investimento nas Políticas sociais. Esse processo revela o aprofundamento das desigualdades sociais junto à Questão social e o desmonte da seguridade social como sistema de proteção integral, conforme estabelecido na Constituição Federal de

1988. Assim, o neoliberalismo não apenas redefine o papel do Estado, mas altera a própria natureza das Políticas sociais, as subordinando à lógica do mercado.

A política social se traveste à imagem e semelhança do neoliberalismo e da ofensiva burguesa e descaracteriza os direitos, fruto da luta histórica da classe trabalhadora pela emancipação política. A redução do direito ao trabalho, a mercantilização de direitos e serviços e a expansão da assistência social colocam em risco a própria emancipação política e subjugam a classe trabalhadora às mais perversas formas de exploração e subsunção do trabalho ao capital (Boschetti, 2018, p. 171).

Ainda no contexto neoliberal, onde a Seguridade Social passa por esse processo contínuo de diminuição, desresponsabilização estatal e sucateamento das Políticas Públicas. A crise fiscal é utilizada como justificativa permanente para restringir investimentos em Políticas sociais e para legitimar medidas que fragilizam os direitos assegurados na Constituição federal de 1988, convertendo esses direitos previstos na Constituição em “ajuda” condicionada à inserção individual no mercado de trabalho (BEHRING, 2008). Esse movimento coincide com transformações profundas no mundo do trabalho, marcadas pela precarização, rotatividade, informalidade e desemprego estrutural.

A reestruturação produtiva, intensificada a partir da década de 1990, consolida um cenário em que a instabilidade torna-se realidade para a maior parte da classe trabalhadora. Tal realidade tem efeitos diretos sobre a proteção social, uma vez que o acesso às políticas passa a ser crescentemente vinculado à condição de “cidadão produtivo”. Assim, aquilo que deveria constituir um direito de todos, converte-se em benefício condicionado a trajetórias contributivas, realidade que exclui, desempregados, trabalhadores informais e idosos que enfrentam dificuldades para cumprir os requisitos previdenciários.

As possibilidades preventivas e até eventualmente redistribuir as tornam-se mais limitadas, prevalecendo o trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: a privatização, a fiscalização e a descentralização, aqui compreendida como mero repasse de responsabilidades para entes de federação ou para instituições privadas e novas modalidades jurídico+institucionais correlatas, que configuram o setor público não-estatal, componente fundamental do Programa de Publicização (Behring, 2008, p. 248 - 249).

Com isso, observa-se o distanciamento progressivo entre os direitos formalmente garantidos pelas CF88 e sua efetivação concreta no cotidiano da classe trabalhadora. A focalização, a seletividade e o gerencialismo tornam-se estratégias centrais do Estado para responder às expressões da Questão Social em um contexto de ajuste permanente, enquanto o mercado assume papel crescente na oferta de

proteção social. O resultado é a precarização da Seguridade Social como sistema integrado e universal, e a intensificação de um padrão de Proteção Social que reproduz desigualdades, limita e descentraliza o acesso e responsabiliza o indivíduo pelas desigualdades produzidas pela própria dinâmica capitalista.

Com a inserção do Neoliberalismo na sociedade, o individualismo se torna um ponto de destaque quando se trata de acesso a direitos, aqui, a meritocracia também começa a ter um maior destaque. Elaine Rossetti Behring e Ivanete Boschetti (2012) trazem uma reflexão sobre o Neoliberalismo e o desmonte do Estado nos anos de 1990, as autoras afirmam que a reforma do Estado, até os dias atuais, são, na verdade, contrarreformas, sem lisura, sendo apresentadas como benéficas para a economia e para os usuários das políticas sociais. Contudo, na prática, apropriam-se do fundo público como uma estratégia que visa apenas melhorar o cenário econômico, prioritariamente destinado ao pagamento de dívidas públicas, e não para o mantimento e desenvolvimento das políticas sociais. Tal direcionamento revela a contradição no papel do Estado, que deveria atuar como garantidor de direitos e não como agente do seu desmonte.

Os anos 1990 até os dias de hoje têm sido de contra-reforma do Estado e de obstaculização e / ou redirecionamento das conquistas de 1988, num contexto em que foram derruídas até mesmo aquelas condições políticas por meio da expansão do desemprego e da violência (Behring; Boschetti, 2009, p. 147).

A centralidade dos programas de transferência de renda, nesse cenário, deve ser compreendida como uma estratégia política funcional ao neoliberalismo, que redefine o papel do Estado e o próprio significado da proteção social. Ao reduzir a intervenção estatal à provisão financeira mínima, o Estado se exime da responsabilidade de enfrentar as determinações estruturais da pobreza e das desigualdades sociais, operando uma gestão da miséria que garante a reprodução da força de trabalho em níveis mínimos, sem tensionar as bases da exploração capitalista. A proteção social deixa de ser entendida como um direito social vinculado à condição de cidadania e passa a ser operacionalizada como uma política de ruptura imediata da pobreza, restrita àqueles considerados mais vulneráveis, reforçando a hierarquização do acesso aos direitos no interior da própria classe trabalhadora.

Dessa forma, o Estado deixa de ser garantidor de direitos e assume progressivamente o papel de regulador mínimo, enquanto as políticas focalizadas substituem a universalidade e reforçam a lógica da cidadania invertida. O resultado é a intensificação da questão social, aqueles já excluídos da cidadania regulada são

dependentes de mecanismos assistenciais restritos e condicionais, enquanto novos grupos passam a enfrentar barreiras crescentes no acesso à proteção, em razão do desmonte das bases universais que sustentavam a CF88. Desse modo, o neoliberalismo não cria novas formas de desigualdade, mas radicaliza isso historicamente presente, consolidando um sistema em que os direitos se convertem em mercadorias e em que a proteção social deixa de ser um compromisso estatal para tornar-se responsabilidade individual.

Nesse sentido, a hegemonia dos programas de transferência de renda revela-se como uma expressão concreta do esvaziamento do projeto de Seguridade Social inscrito na CF88, evidenciando a opção política por um modelo de proteção social restrito, focalizado e subordinado às exigências do capital. Tal configuração limita o acesso aos direitos e compromete a construção de respostas estruturais às múltiplas expressões da Questão Social, reafirmando a necessidade de resistência e defesa intransigente dos direitos sociais (CFESS).

O argumento central é o de que as políticas que integram a seguridade social brasileira longe de formarem um amplo e articulado mecanismo de proteção, adquiriram a perversa posição de conformarem uma unidade contraditória: enquanto avançam a mercantilização e privatização das políticas de saúde e previdência, restringindo o acesso e os benefícios que lhes são próprios, a assistência social se amplia, na condição de política não contributiva, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil (Mota, 2017, p.133).

A forma como a Previdência vem sendo reorganizada, sobretudo com processos de desmonte, intensifica a migração dos usuários que deveriam acessar benefícios previdenciários para a Assistência, devido ao acesso destes benefícios não serem vinculados ao trabalho. Esse movimento, e organização, onde a Previdência assegura aos que possuem veículos empregatícios e a Assistências aos que não estão inseridos no mercado de trabalho têm como consequência, o enfrentamento da Questão Social ainda mais fragilizado e insuficiente, pois a Assistência passa a absorver uma demanda que deveria ser atendida por outras políticas e benefícios próprios da Previdência, reforçando uma dinâmica de precarização e transferência das responsabilidades estatais, e, também, a exclusão da parcela de trabalhadores pobres, ou seja, dos economicamente ativos que não dispõem de uma renda suficiente que garanta sua subsistência (BOSCHETTI, 2003).

2.3 A CONTRARREFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO NEOLIBERAL

A Contrarreforma neoliberal traz consigo uma lógica voltada para a estabilização monetária, abertura comercial e privatização (MOLJO, 2012), acarretando um retrocesso nas políticas de assistência, previdência e saúde, direitos conquistados por meio da mobilização de organizações e movimentos populares e garantidos pela Constituição Federal de 1988. As Políticas sociais, neste cenário, são como instrumentos de controle e não como direitos conquistados pela classe trabalhadora, neste momento, há intenção de reduzir o papel do Estado e limitar os direitos sociais, ou seja, reduzir as políticas sociais que já eram mínimas, deixando de responder às expressões da Questão Social e passando apenas a garantir a sobrevivência da classe trabalhadora, visando a produção do capital.

O “Programa de Publicização”¹, surge como uma máscara para essa intenção de retirar do Estado esse papel de promotor, essa responsabilidade, passando para o terceiro setor a gestão das políticas sociais. A década de noventa foi marcada pelo desmonte e ataque à democracia, junto a um discurso de que a reforma seria necessária, assim como as privatizações, que carregavam com si argumentos falsos, que justificavam esses ataques diretos. Em suma, o neoliberalismo teve sua atuação voltada a privatização e redução das políticas sociais, anulando todo avanço obtido na Constituição Federal de 1988 e toda essa movimentação foi apresentada como um avanço, um salto para o Estado e para as políticas sociais, em nome da “necessária” Reforma do Estado. Tais justificativas e retrocessos foram utilizados também na reforma de 2019, após o Impeachment da Ex Presidente Dilma Rousseff e durante o Governo do Ex Presidente Michel Temer.

A autora Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna traz uma análise sobre “A reforma da previdência”, de 2019. Dentro de sua análise, ela destaca que essa expressão, utilizada por especialistas e até mesmo pelos governantes, é uma expressão enganosa, “Trata-se de uma expressão enganadora. Não existe uma única possibilidade de reforma e sim várias.” (VIANNA, 2017, p. 3). Tendo apenas interesses econômicos, a proposta original ignorava o envelhecimento dos usuários, a uberização do mercado de trabalho, o desemprego, entre outros desdobramentos consequentes do modo de produção capitalista. Aqui, fica claro que a intenção do Estado não foi, e não será, uma “boa reestruturação” da previdência, preservando o

¹ Art. 20. Será criado, mediante decreto do Poder Executivo, o Programa Nacional de Publicização - PNP, com o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, que atuem nas atividades referidas no art. 1o, por organizações sociais, qualificadas na forma desta Lei, observadas as seguintes diretrizes: I - ênfase no atendimento do cidadão-cliente; II - ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados; III - controle social das ações de forma transparente.

seu fundo e sim uma estratégia que visa melhorar o cenário econômico, assim como a Reforma de 1990, que visou as questões monetárias e minimizou o foco nas políticas públicas.

A Emenda Constitucional nº 103/2019 consolida e aprofunda o processo histórico de contrarreforma da Previdência Social brasileira, materializando, os pressupostos neoliberais que vêm orientando a reconfiguração da Seguridade Social desde a década de 1990. Entre as principais mudanças introduzidas pela Emenda, destaca-se o estabelecimento da idade mínima obrigatória para aposentadoria, introduzido em 65 anos para homens e 62 anos para mulheres, além do aumento do tempo mínimo de contribuição. Tal medida desconsidera as profundas desigualdades no mercado de trabalho brasileiro, marcadas por trajetórias laborais precárias, intermitentes e informais. Ao impor critérios rígidos e homogêneos, a EC nº 103/2019 ignora as condições reais do cotidiano e trabalho da classe trabalhadora brasileira, tratando de forma abstrata, sujeitos inseridos em contextos profundamente desiguais.

Além disso, a reforma reforça a extensão da Proteção Social do campo previdenciário para o assistencial, uma vez que amplia o exército de trabalhadores que, ao não conseguirem cumprir os requisitos contributivos, passam a depender do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Conforme Mota (2017) afirma, esse movimento evidencia que a EC nº 103/2019 não apenas restringe os direitos previdenciários, mas também intensifica a centralidade da Assistência Social como política compensatória frente ao desmonte da Previdência, sobrecarregando um sistema que também vem sendo alvo de cortes e restrições orçamentárias, cabe destacar que a reforma de 2019 foi conduzida sem ampla participação social e com escassa transparência no debate público

Todas as decisões e articulações dentro da seguridade, na verdade, dentro de todas as políticas públicas, vêm sendo determinadas apenas por decisões políticas, por atores internos, aqueles que concordam e compactuam com os ataques contínuos que as políticas públicas vêm sofrendo. Todo esse distanciamento da população, junto a não divulgação e esclarecimento do que já foi e ainda vem sendo feito, dificulta mais ainda uma limitação ou a possibilidade de impedimento para que tantos ataques sejam feitos, de forma tão rápida e de forma velada. E atualmente, ainda temos a religião envolvida, utilizada para justificar e eleger aqueles que contribuem para o desmonte das políticas sociais, em nome de Deus e da família.

A Seguridade Social no Brasil vem sendo desmontada desde 1990, onde surge a possibilidade de usar o fundo da previdência para outras ações.

A Seguridade Social no Brasil, todavia, embora mantida no texto da Lei Maior, foi paulatinamente desmontada desde 1990. Interessante notar esse aspecto: nenhuma das reformas constitucionais realizadas para mexer na Previdência (1998, 2003) retirou da Carta o termo seguridade. Mesmo a PEC atual se exime de fazê-lo. Penso que isso tem uma explicação: contribuições que eventualmente sejam criadas para a saúde, por exemplo, uma área que tem forte apelo social – como foi o caso da CPMF –, podem ser legalmente usadas para outras ações. Vale dizer: a permanência do termo tem certa utilidade instrumental (VIANNA, 2017, p. 6-7).

O rombo, que tanto usam como justificativa para as ações errôneas do Estado, é causado por falhas e lacunas desse sistema, que desconsidera as transformações do mercado de trabalho, a precarização e o empobrecimento da classe, tornando insustentável a forma de organização da Seguridade. O aumento da idade mínima para acessar a aposentadoria é um dos pontos que traz uma reflexão sobre o quão raso são os investimentos do fundo público nas políticas sociais. Segundo Vianna (2017), cerca de 53% das aposentadorias no país são por idade e apenas 29% são por tempo de contribuição².

Ao priorizar o ajuste das contas públicas e o atendimento aos critérios do capital financeiro, a EC nº 103/2019 reafirma o uso do fundo público como mecanismo de sustentação da acumulação capitalista, em detrimento da garantia de direitos sociais (SALVADOR, 2010). Dessa forma, não se categoriza uma reforma orientada à ampliação e qualificação da proteção previdenciária, mas sim uma contrarreforma que aprofunda desigualdades, restringe direitos historicamente conquistados, comprometendo a Previdência Social, e, além disso, extrapolam o campo previdenciário, impactando diretamente a configuração da Segurança Social como um todo, reforçando a lógica de focalização, seletividade e responsabilização individual que caracteriza o projeto neoliberal no país.

Todos os que acessam a aposentadoria por idade, recebem o valor mínimo, insuficiente para o mantimento da própria existência. O que torna essa problemática maior ainda, é reconhecer que, geralmente, é essa renda mínima, oriunda da aposentadoria por idade, que sustenta famílias numerosas, desencadeando, então, a necessidade dos idosos regressarem ao mercado de trabalho, seja ele informal ou não, para a complementação de renda. Quanto maior for a dificuldade de acessar esse benefício, maior serão as consequências, os “respingos” nos próximos anos, futuro esse que, cada vez mais, não permitirá aos idosos o acesso à educação, a

² VIANNA, Maria Lúcia Werneck. Reforma da Previdência: contexto atual, pós-verdade e catástrofe. *Plataforma Política Social*, 20 maio de 2017.

saúde, a moradia, o lazer, entre outros direitos sociais que deveriam ser garantidos pelo Estado de forma igualitária.

2.4 O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) NA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA

Referente a aposentadoria por invalidez, concedida para aqueles que o INSS reconhece como incapaz de exercer qualquer tipo de atividade laboral, não existem carências, por enquanto. Essa via de acesso à aposentadoria, junto ao acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) por idade, são as maiores demanda do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)³. É frequente a busca pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) por aqueles que não possuem o tempo mínimo de contribuição e já possuem mais de 65 anos.

Em 1996 também foi implantado outro programa de transferência de renda abrangendo todo o território nacional: o Benefício de Prestação Continuada – BPC, que constitui-se em transferência monetária de valor igual a 01 salário mínimo mensal à idosos e portadores de deficiência incapacitados para a vida independente (FERREIRA,2007. p. 44).

Esse movimento evidencia as transformações ocorridas no âmbito da Seguridade Social brasileira, especialmente no que se refere à fragilização da Previdência Social e ao fortalecimento da Assistência Social como principal resposta estatal às expressões da Questão Social. O Benefício de Prestação Continuada, regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), inserido como um benefício de caráter não contributivo, destinado a garantir um salário mínimo mensal às pessoas idosas e às pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade socioeconômica, assumindo centralidade no acesso à renda para aqueles que não conseguem se inserir ou permanecer no sistema previdenciário.

A ausência do tempo mínimo de contribuição não se deve ao afastamento dos trabalhadores do mercado de trabalho. Ao contrário, a maioria deles está inserida nesse mercado desde a infância, geralmente por meio de ocupações informais e precarizadas. Trata-se de vínculos não formalizados, marcados por violação sistemática de direitos trabalhistas, tanto por parte dos representantes quanto pela omissão do Estado. Diante desse cenário, vemos, por exemplo, a PL 4614/2024⁴, que

³ GSUAS: <https://www.gsuas.com.br/>

⁴ Projeto de Lei nº 4614, de 2024. <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166895>. Acesso em: 05/08/2025.

visa dificultar o acesso do benefício, ataques como esse às políticas públicas costumam ser acompanhados de expressões como “fiscalização”, “controle”, “otimização de recursos” e “redução de fraudes”.

Tais justificativas incidem, quase exclusivamente, sobre as Políticas Sociais. Essa seletividade reforça a ideia de que, na lógica capitalista, o indivíduo que não é produtivo, seja por idade, condição de saúde ou outra limitação, torna-se descartável, deixando de ser prioridade na sociabilidade atual e até mesmo digno de receber parte do que é dele por direito. E vale destacar que uma das condicionalidades para ter acesso ao BPC, é a renda igual a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, ou seja, caso seja notada alguma movimentação financeira daqueles que são beneficiários do programa, que ultrapasse esses valores, o benefício é cortado, reforçando ainda mais que a condicionalidade para acessar o benefício é a miserabilidade. Assim, o BPC, embora represente um importante mecanismo de Proteção Social para garantir mínimos de sobrevivência, também explicita a fragmentação da Segurança Social e a substituição progressiva de direitos universais por benefícios focalizados e seletivos.

Nesses casos, acabam sendo uma armadilha de pobreza, pois impedem o beneficiário de melhorar sua renda e condição de vida. Todos independem de prévia contribuição direta à seguridade social – isso os diferencia dos seguros sociais e os caracteriza como benefícios assistenciais (Boschetti 2007, p. 97).

2.5 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CENÁRIO ATUAL: ANÁLISE DE DADOS E REALIDADE SOCIAL

Com base nos dados do Observatório do Cadastro Único e do Sistema de Monitoramento Social da Prefeitura de Juiz de Fora, observa-se que o perfil predominante das famílias cadastradas no Cadastro Único é composto majoritariamente por mulheres, pessoas negras ou pardas e em idade produtiva. No âmbito nacional, segundo o Governo Federal, o Brasil registrou, em outubro de 2025, um total de 94.800.889 pessoas inscritas no Cadastro Único⁵, das quais 57,18% são mulheres e 68,76% se declaram pretas ou pardas. No município de Juiz de Fora, especificamente, havia 158.170 cadastros ativos em julho de 2025⁶, sendo 59,9% do gênero feminino e 61,7% de pessoas negras ou pardas.

Cabe ressaltar que a renda máxima permitida para inclusão no Cadastro Único é de meio salário mínimo por pessoa, de modo que famílias com renda per capita

⁵ Observatório do Cadastro Único. <https://painéis.mds.gov.br/public/extensions/observatorio-do-cadastro-unico/index.html>. Acesso em: 14/11/2025.

⁶ Gestão e Controle da SAS. <https://lovable-link-pad.lovable.app/>. Acesso em 09/11/2015.

igual ou inferior a esse valor são definidas como de baixa renda pelo Governo Federal⁷ e, portanto, habilitadas ao cadastro. Entretanto, os limites de renda estabelecidos para o acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e ao Programa Bolsa Família são significativamente menores, o que torna o acesso a esses benefícios mais restritivo e intensifica as barreiras enfrentadas pelas famílias em situação de vulnerabilidade.

A centralidade da mulher enquanto “responsável familiar” nos cadastros do Cadastro Único evidencia um movimento histórico e político de transferência para as famílias e, mais especificamente, para as mulheres, de responsabilidades que deveriam ser assumidas pelo Estado. Embora o discurso institucional reforce frequentemente a ideia de que atribuir às mulheres a posição de responsáveis pelo núcleo familiar promoveria autonomia, participação e fortalecimento identitário, tal ação mascara os reais efeitos dessa política. Como aponta MOTA (2017), desde os anos 1990, a centralidade conferida à família nos programas de assistência social, constitui uma estratégia ideopolítica de racionalização e focalização das políticas sociais, restringindo aquilo que deveria ser público e universal. No caso do Programa Bolsa Família, essa lógica se consolida quando as condicionalidades, que apesar de serem direcionadas a garantia de direitos da criança, recaem diretamente sobre as mulheres-mães, que passam a assumir a co-responsabilidade pelos resultados do programa, como a frequência escolar e o acompanhamento de saúde dos filhos. Assim, a figura da “família” utilizada pelo discurso estatal oculta que a verdadeira executora e gestora cotidiana das exigências dos programas é, de fato, a mulher.

Fato é que, seja através da ação do Estado, seja das Organizações Não-Governamentais ou das empresas, é recorrente a centralidade da família nos programas de assistência social sob o argumento da participação, da formação de identidades ou mesmo, da condição de usuárias/os de benefícios sociais. Temos assim que, desde os anos de 1990, a família passou a ganhar centralidade nos programas de assistência social, especialmente os de transferência monetária, como o PETI, em nome da participação da família-mulher e da sua consideração como “sujeito” das referidas políticas. Daí considerarmos que essa inserção da mulher como unidade de atenção da política de assistência deve ser compreendida como uma estratégia ideopolítica e econômica do Estado, na medida em que se constitui num meio de racionalizar e focalizar programas sociais e iniciativas que deveriam ser públicas e universais. (Mota, 2017, p.241).

Esse processo intensifica a sobrecarga feminina, reforça o afastamento do mercado de trabalho formal e reafirma seu lugar social de cuidadora não se forma

⁷ Para o Governo, família de baixa renda é aquela que vive com até meio salário mínimo por pessoa, isso dá R\$ 706,00 por mês para cada pessoa da família.

simbólica, mas também materialmente. As mulheres são direcionadas a preencher as lacunas deixadas pelo Estado frente aos cortes nas Políticas Sociais, assumindo custos e responsabilidades por meio de jornadas de cuidado extensas, de trabalhos informais e de estratégias precárias de sobrevivência. Em vez de ampliar os Políticas, o Estado transfere às mulheres a responsabilidade de suprir a ausência ou insuficiência do que a Seguridade Social deveria garantir.

Tais cortes do gasto social do Estado forçam as mulheres a absorverem esses custos, intensificando os cuidados e o trabalho com a reprodução no espaço doméstico-familiar ou nos seus espaços ampliados, com o trabalho voluntário ou em condições de subemprego, de que são exemplares as atividades realizadas pelas mulheres. De um modo geral, estas atividades são para suprir a ausência de serviços como os de segurança, saúde, abastecimento de água, transporte, além de outros que também se transformam em necessidades privadas da família a exemplo, no caso do PETI, daquelas relativas ao acompanhamento e responsabilidade quanto à presença e ao desempenho dos filhos/das filhas na escola. (Mota, 2017, p.244).

Dessa forma, quando as políticas de transferência de renda são fragilizadas ou restringidas, como ocorre diariamente, essas mulheres são ainda mais expostas a recorrer ao trabalho informal para garantir aquilo que as Políticas Sociais deveriam assegurar, mas não asseguram. Esse cenário revela que a aparente “autonomia” conferida às mulheres não expressa emancipação, mas sim a intensificação das desigualdades de gênero e a privatização das responsabilidades coletivas no interior das famílias.

Embora no discurso estatal o sujeito ativo de tais políticas seja a família, na realidade, este sujeito é a mulher, especificamente a mulher-mãe-esposa-dona-de-casa e/ou a trabalhadora desempregada, cujas identidades sociais de gênero estão intimamente relacionadas com a reprodução e lugar prático e simbólico, tanto nos espaços privados, quanto nos públicos da produção e do emprego remunerado. Daí porque a figura feminina, a mulher/mãe/dona-de-casa fica diluída na expressão “família”, que assim a silencia (Mota, 2017. p.243).

Ainda analisando os dados do Observatório do Cadastro Único, conforme os dados, baseado nos dados referentes ao mês de outubro do ano de 2025, o Brasil possui 6.436.734 de pessoas acessando o Benefício de Prestação Continuada (BPC), dentre elas, 2.433.209 de pessoas recebem o benefício por atender o requisito de ter 65 anos ou mais. Ou seja, em termos percentuais, esses números representam aproximadamente 37,64% dos beneficiários do BPC. Esse número é indicativo que cerca de 4 em cada 10 idosos beneficiários deveriam, na verdade, estar amparados por uma aposentadoria regular, com direitos integrais garantidos, como o décimo terceiro salário, a pensão por morte, a possibilidade de reajustes, além de um valor

justo, perante a jornada de trabalho percorrida, ainda que muitos deles tenham sido atuados em condições precárias, sem registro formal em carteira de trabalho.

Paiva, por sua vez, reconhece que a expansão do desemprego impactou na perda de vínculos com a seguridade contributiva (Previdência), pressionando os sistemas de proteção a acionarem “outras redes de segurança, mais precisamente a assistência social” (2006, p. 14) e admite que alguns direitos preexistentes foram progressivamente abandonados e “introduzidos mecanismos de mercadorização sutilmente incorporados”. Com esta colocação a autora demonstra tanto o aumento da demanda por Assistência Social, como sinaliza a possibilidade de uma *nova fratura na universalidade da seguridade social* que deveria ser assegurada pelo conjunto articulado das políticas de saúde, previdência e assistência que a integram (Mota, 2017. p. 136, grifos nossos)

Essa realidade aponta para a sobrecarga da política de Assistência Social, que vem sendo utilizada como via de compensação às limitações da Política Previdenciária. Entretanto, esse reposicionamento não é isento de contradições. A Assistência Social, como dito anteriormente, também tem sido objeto de ataques por parte do Estado, o que compromete ainda mais a sua capacidade de resposta às demandas da população. A inclusão do Programa Bolsa Família no cálculo da renda familiar per capita para fins de concessão do BPC é um exemplo claro desses ataques à Assistência Social. Tal alteração, formalizada pelo Decreto n.º 12.534⁸, representa um retrocesso, pois interfere diretamente na elegibilidade de milhares de famílias pobres ao benefício, desconsiderando a correlação entre políticas de transferência de renda e benefícios continuados no combate às expressões da Questão Social e à desigualdade social.

O decreto 12.534/2025 integra um conjunto de orientações dos Ministérios da Fazenda e Ministério do Planejamento e Orçamento, que, com a dificuldade de manter as metas estabelecidas no arcabouço fiscal, têm tentado cortar gastos principalmente das políticas sociais, como saúde, educação e assistência social. Cabe lembrar que, ainda em 2024, o governo federal já havia mudado regras para aumentar a fiscalização e impor normas mais rígidas principalmente para a concessão do BPC (CFESS, 2025, Online).

Diante do exposto, evidencia-se que tanto o Programa Bolsa Família (PBF) quanto o Benefício de Prestação Continuada (BPC) revelam os limites e as contradições da política de Assistência Social e da Seguridade Social no contexto do avanço das contrarreformas. Os dados demonstram que a Assistência tem sido progressivamente utilizada como política compensatória frente ao desmonte da

⁸ Presidência da República Casa Civil Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos. DECRETO Nº 12.534, DE 25 DE JUNHO DE 2025. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12534.htm. Acesso em: 14/07/2025.

Previdência e à precarização das condições de trabalho, absorvendo demandas que deveriam ser enfrentadas por políticas universais e estruturantes da Segurança Social. A expressiva presença de mulheres entre as responsáveis familiares do Bolsa Família e a elevada proporção de idosos no BPC, que deveriam estar amparadas por aposentadorias, não são acontecimentos isolados, mas expressões da Questão Social intensificadas pelo neoliberalismo.

Na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho (postulado inexistente na sociedade regida pelo capital), seja pelas condições que ele assume contemporaneamente, seja pelo nível de desemprego, ou pelas orientações macro-econômicas vigentes, o Estado capitalista amplia o campo de ação da Assistência Social ao mesmo tempo em que limita o acesso à saúde e à previdência social públicas. Não se trata de uma visão estreita ou residual da política de Assistência Social — seja ela concebida como política setorial ou intersetorial — o que está em discussão é o estatuto que ela assume nessa conjuntura (Mota, 2017.p, 146)

Assim, a articulação entre a Assistência Social e a Previdência Social, longe de operar como política de garantia de direitos, vem sendo tensionada para cumprir um papel de contenção da pobreza extrema, em detrimento de seu caráter público e universal. Tal dinâmica reforça desigualdades de gênero, classe e raça, ao mesmo tempo em que silencia a responsabilidade estatal pela garantia da Segurança Social, deslocando para as famílias os custos da crise e da insuficiência das Políticas Sociais.

É oportuno destacar que autoras como Ivanete Boschetti (2000 e 2003) e Beatriz Paiva (2006) fazem incursões sobre o tema da seguridade social, apresentando elaborações que nos auxiliam ao tratar a tese central deste texto. Embora Boschetti não esteja discutindo o mérito da expansão da Assistência Social em face da privatização da previdência e da saúde, apresenta uma interessante discussão sobre o modelo de seguridade social adotado no Brasil, criticando a ausência de uma concepção universal de proteção social. A autora identifica uma relação contraditória entre previdência e assistência em função da vinculação das coberturas da previdência com a existência de vínculos com o trabalho assalariado e da assistência com os não-inseridos no mundo do trabalho, os pobres. Afirma que a combinação entre previdência — decorrente do exercício do trabalho — e assistência aos pobres inaptos para o trabalho pode parecer coerente e garantir proteção social universal nos países onde predomina ou predominou o Welfare, mas numa sociedade do trabalho precarizado como o Brasil, ela deixa completamente a descoberto os pobres economicamente ativos, ou seja, os que têm trabalho, mas com renda insuficiente para garantir suas condições de vida (2000, p. 9-10) (Mota, 2017. p. 136).

Nesse sentido, a tensão entre Assistência Social e Previdência Social, conforme analisada por Boschetti, se reatualiza e se aprofunda no contexto brasileiro, marcado pela precarização estrutural do trabalho e pela retração dos direitos previdenciários. A vinculação da Previdência Social ao trabalho assalariado formal e a associação da Assistência Social aos usuários não inseridos no mercado

de trabalho produzem uma relação contraditória que, longe de assegurar proteção social universal, amplia os vazios de cobertura da seguridade social. Como assinala a autora, em uma sociedade atravessada por altos índices de informalidade, desemprego e baixos rendimentos, essa combinação deixa desprotegidos os trabalhadores pobres economicamente ativos, que não acessam de forma plena eficaz nem a previdência contributiva, nem a assistência focalizada. Desse modo, a expansão da Assistência Social passa a operar como resposta compensatória ao desmonte da Previdência Social.

Boletim Estatístico da Previdência Social - Vol. 30 Nº 11

novembro/2025

03	EVOLUÇÃO DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS PELO INSS, POR GRANDES GRUPOS DE ESPÉCIE - 2006/2025												
ANOS/MESES		QUANTIDADE				VALOR (R\$)				VALOR MÉDIO (R\$)			
		Total	Grandes Grupos de Espécie			Total	Grandes Grupos de Espécie			Total	Grandes Grupos de Espécie		
			RGPS	Assistencial	BLE		RGPS	Assistencial	BLE		RGPS	Assis- tencial	BLE
2006	Total	4.238.816	3.932.623	305.493	700	2.454.718.849	2.351.066.546	103.022.256	630.047	579,10	597,84	337,23	900,07
2007	Total	4.173.350	3.846.213	326.509	628	2.565.614.483	2.442.972.963	122.059.721	581.799	614,76	635,16	373,83	926,22
2008	Total	4.461.842	4.083.135	377.324	1.383	2.939.609.022	2.783.625.365	154.770.467	1.213.190	658,83	681,74	410,18	877,22
2009	Total	4.473.905	4.108.220	362.090	3.595	3.183.818.356	3.013.322.876	167.087.472	3.408.009	711,64	733,49	461,45	947,99
2010	Total	4.640.120	4.261.083	376.438	2.599	3.581.722.281	3.387.149.314	191.746.367	2.826.601	771,90	794,90	509,37	1.087,57
2011	Total	4.767.039	4.423.616	341.291	2.132	3.974.824.813	3.786.637.079	185.733.712	2.454.023	833,81	856,00	544,21	1.151,04
2012	Total	4.957.681	4.629.268	327.038	1.375	4.532.732.386	4.327.514.932	203.419.876	1.797.578	914,28	934,82	622,01	1.307,33
2013	Total	5.207.629	4.851.554	355.165	910	5.142.736.655	4.900.654.776	240.705.598	1.376.281	987,54	1.010,12	677,73	1.512,40
2014	Total	5.211.030	4.866.734	343.669	627	5.485.224.495	5.235.465.186	248.766.109	993.200	1.052,62	1.075,77	723,85	1.584,05
2015	Total	4.344.701	4.065.490	278.683	528	5.038.457.733	4.817.687.216	219.840.504	930.013	1.159,68	1.185,02	788,86	1.761,39
2016	Total	5.246.464	4.890.080	355.890	494	6.848.619.803	6.533.395.135	314.284.549	940.120	1.305,38	1.336,05	883,09	1.903,08
2017	Total	5.103.661	4.770.262	332.821	578	6.989.804.383	6.675.734.950	312.915.154	1.154.279	1.369,57	1.399,45	940,19	1.997,02
2018	Total	5.123.777	4.810.947	312.430	400	7.062.462.720	6.763.042.808	298.568.365	851.548	1.378,37	1.405,76	955,63	2.128,87
2019	Total	5.190.239	4.895.718	294.158	363	7.559.238.611	7.264.854.553	293.511.429	872.629	1.456,43	1.483,92	997,80	2.403,94
2020	Total	4.868.146	4.398.252	469.239	655	6.298.301.733	5.897.466.928	399.649.289	1.185.516	1.293,78	1.340,87	851,70	1.809,95
2021	Total	4.729.820	4.327.628	401.749	443	7.063.904.733	6.621.800.402	440.902.303	1.202.028	1.493,48	1.530,12	1.097,46	2.713,38
2022	Total	5.212.631	4.521.753	690.557	321	8.339.641.334	7.502.617.855	836.353.445	670.033	1.599,89	1.659,23	1.211,13	2.087,33
2023	Total	5.964.270	5.159.696	803.969	605	10.041.369.446	8.981.820.822	1.056.962.792	2.585.832	1.683,59	1.740,77	1.314,68	4.274,10
2024	Total	6.938.786	6.155.157	783.341	288	12.393.978.307	11.287.974.489	1.105.249.061	754.757	1.786,19	1.833,91	1.410,94	2.620,68
2025	Janeiro	509.680	446.843	62.816	21	906.718.039	818.478.907	88.133.704	105.428	1.778,99	1.831,69	1.403,05	5.020,37
	Fevereiro	520.315	459.357	60.942	16	928.688.972	842.615.542	86.035.382	38.048	1.784,86	1.834,34	1.411,76	2.377,98
	Março	597.701	526.689	70.986	26	1.065.315.017	965.040.514	100.218.112	56.391	1.782,35	1.832,28	1.411,80	2.168,89
	Abril	650.154	570.145	79.975	34	1.149.684.060	1.036.696.315	112.904.218	83.527	1.768,33	1.818,30	1.411,74	2.456,67
	Maio	567.312	490.487	76.786	39	1.003.834.182	895.302.812	108.392.878	138.493	1.769,46	1.825,33	1.411,62	3.551,11
	Junho	624.628	543.566	81.030	32	1.115.000.346	1.000.525.701	114.402.358	72.287	1.785,06	1.840,67	1.411,85	2.258,98
	Julho	525.198	469.032	56.146	20	933.191.774	853.907.335	79.240.125	44.314	1.776,84	1.820,57	1.411,32	2.215,71
	Agosto	511.737	442.977	68.736	24	915.948.287	818.863.502	97.029.110	55.675	1.789,88	1.848,55	1.411,62	2.319,80
	Setembro	622.222	569.523	52.686	13	1.126.388.793	1.051.982.041	74.378.512	28.240	1.810,27	1.847,13	1.411,73	2.172,31
	Outubro	681.263	615.595	65.640	28	1.225.853.256	1.133.144.164	92.649.826	59.266	1.799,38	1.840,73	1.411,48	2.116,64
	Novembro	601.645	548.669	52.956	20	1.079.510.906	1.004.734.954	74.733.630	42.322	1.794,27	1.831,22	1.411,24	2.116,09
	Dezembro	526.931	472.274	54.642	15	943.844.675	866.682.703	77.131.206	30.766	1.791,21	1.835,13	1.411,57	2.051,07
	Janeiro	449.102	397.241	51.849	12	864.504.799	786.044.309	78.329.064	131.425	1.924,96	1.978,76	1.510,72	10.952,12
	Fevereiro	531.679	476.915	54.747	17	1.014.319.393	931.207.498	83.066.478	45.417	1.907,77	1.952,56	1.517,28	2.671,59
	Março	575.133	515.703	59.409	21	1.084.001.174	993.807.050	90.141.117	53.007	1.884,78	1.927,09	1.517,30	2.524,14
	Abril	698.619	624.195	74.396	28	1.322.649.907	1.209.639.720	112.902.009	108.177	1.893,23	1.937,92	1.517,58	3.863,47
	Maio	769.878	707.373	62.475	30	1.475.114.715	1.380.234.085	94.808.320	72.310	1.916,04	1.951,21	1.517,54	2.410,33
	Junho	713.879	630.254	83.593	32	1.346.567.922	1.219.637.882	126.860.778	69.262	1.886,27	1.935,15	1.517,60	2.164,43
	Julho	653.283	597.573	55.675	35	1.239.356.341	1.154.796.113	84.489.603	70.625	1.897,12	1.932,48	1.517,55	2.017,86
	Agosto	748.100	696.895	50.933	272	1.437.479.168	1.359.610.800	77.291.247	577.121	1.921,51	1.950,96	1.517,51	2.121,77
	Setembro	706.114	666.579	39.373	162	1.359.981.388	1.299.895.082	59.742.408	343.898	1.926,01	1.950,10	1.517,34	2.122,83
	Outubro	663.856	629.240	33.868	748	1.280.147.384	1.222.815.379	51.383.541	5.948.464	1.928,35	1.943,32	1.517,17	7.952,49
	Novembro	566.963	543.594	23.318	51	1.094.418.228	1.058.760.920	35.358.127	299.181	1.930,32	1.947,71	1.516,34	5.866,29
	Subtotal	7.076.606	6.485.562	589.636	1.408	13.518.540.419	12.616.448.839	894.372.693	7.718.887	1.910,31	1.945,31	1.516,82	5.482,16

FONTES: INSS, Suíbe e Síntese-web

Conforme se observa na tabela do *Boletim Estatístico da Previdência Social* (BEPS), na edição de março de 2025, que apresenta a evolução dos benefícios concedidos, a análise da primeira coluna evidencia um crescimento discrepante entre os benefícios previdenciários e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) no período de 2006 a 2024. No âmbito da Previdência Social, o número de beneficiários passou de 3.923.623 para 6.938.786, o que representa um crescimento percentual de aproximadamente 76,9%. Já o BPC registrou uma expansão significativamente superior, passando de 306.493 para 783.341 benefícios no mesmo período,

correspondendo a um aumento de cerca de 155,6%. Esses dados indicam que, embora a Previdência tenha ampliado seu alcance em termos absolutos, é a Assistência Social, por meio do BPC, que apresenta o crescimento proporcional mais acentuado, reforçando a centralidade desse benefício como resposta às limitações de acesso à proteção previdenciária contributiva e reatualizando a tensão histórica entre assistência e previdência no interior da Seguridade Social brasileira.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente Trabalho de Conclusão de Curso teve como objetivo analisar o desmonte da Previdência Social brasileira e seus impactos no direito à Seguridade Social, com ênfase nas transformações impostas pela Emenda Constitucional nº 103/2019 e na intensificação da procura pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS) por parte de idosos que não conseguem acessar a aposentadoria previdenciária. A partir de uma abordagem crítica, fundamentada nos aportes teóricos do Serviço Social e da Política Social, bem como na observação realizada durante o estágio curricular obrigatório no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), o estudo permitiu evidenciar que tal fenômeno não se configura como um movimento isolado, mas como expressão das contradições estruturais da Seguridade Social brasileira em um contexto de avanço do neoliberalismo.

Ao longo do trabalho, foi possível apreender a Questão Social como categoria central para a compreensão das desigualdades produzidas pelo modo de produção capitalista, especialmente em sua fase monopolista. Conforme discutido, a Questão Social não se reduz a situações individuais de pobreza ou exclusão, mas expressa a contradição fundamental entre capital e trabalho, manifestando-se cotidianamente por meio das desigualdades sociais, da precarização das condições de vida e da exploração da força de trabalho. Nesse sentido, as Políticas Sociais emergem como respostas historicamente construídas pelo Estado diante das expressões da Questão Social, assumindo um caráter contraditório, pois, ao mesmo tempo em que representam conquistas da classe trabalhadora, também operam como mecanismos de controle social e de manutenção da ordem capitalista.

A análise dos modelos de proteção social bismarckiano e beveridgiano evidenciou que a Seguridade Social brasileira se estrutura a partir da coexistência de lógicas distintas e tensionadas. Enquanto a Previdência Social permanece fortemente ancorada no modelo contributivo, vinculando o acesso aos direitos à inserção formal no mercado de trabalho, a Assistência Social se orienta por princípios não contributivos, direcionando-se aos segmentos excluídos da lógica do trabalho formal. Tal organização revela limites significativos em um contexto marcado pela informalidade, pelo desemprego estrutural e pela precarização das relações de trabalho, características centrais da realidade brasileira.

Como demonstrado, a centralidade do trabalho como critério de acesso à Previdência Social exclui amplos contingentes da classe trabalhadora, especialmente

aqueles que vivenciam trajetórias laborais instáveis, descontinuadas ou informais. Essa realidade reforça a histórica tensão entre Previdência e Assistência Social no interior da Seguridade, fazendo com que a Assistência assuma, progressivamente, um papel de compensação das insuficiências do sistema previdenciário. Tal dinâmica, longe de representar um fortalecimento da Assistência Social enquanto direito, evidencia sua utilização como política residual frente ao desmonte das bases universais da proteção social.

Reconstruindo a trajetória histórica da Previdência Social e da Assistência Social no Brasil, foi possível identificar que a proteção social brasileira se constituiu de forma seletiva, estratificada e excludente desde suas origens. A lógica da cidadania regulada e da cidadania invertida estruturou o acesso aos direitos sociais ao longo do século XX, condicionando a proteção à posição ocupada no mercado de trabalho ou à comprovação da incapacidade e da pobreza extrema. Mesmo com os avanços institucionais proporcionados pela Constituição Federal de 1988, que instituiu a Seguridade Social como um sistema integrado, universal e de responsabilidade estatal, tais contradições não foram plenamente superadas.

A análise do neoliberalismo e de suas implicações para as Políticas Sociais evidenciou que, a partir das décadas finais do século XX, intensifica-se o processo de desmonte da Seguridade Social, marcado pela mercantilização dos direitos, pela focalização das políticas e pela desresponsabilização progressiva do Estado. Nesse contexto, as contrarreformas da Previdência Social se apresentam como estratégias centrais de ajuste fiscal e de adequação do sistema às exigências do capital, em detrimento da garantia de direitos historicamente conquistados pela classe trabalhadora.

A Reforma da Previdência de 2019, materializada pela Emenda Constitucional nº 103, insere-se nesse processo ao promover alterações profundas nos critérios de acesso aos benefícios previdenciários, elevando a idade mínima, ampliando o tempo de contribuição e modificando o cálculo dos benefícios. Tais mudanças impactam de forma mais intensa os trabalhadores inseridos em vínculos precários, informais e intermitentes, que não conseguem cumprir trajetórias contributivas contínuas. Como consequência, observa-se o aumento da procura pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS), especialmente entre idosos que, embora tenham trabalhado ao longo da vida, não conseguem acessar a aposentadoria previdenciária.

Os dados analisados, aliados à experiência empírica no CRAS, confirmam que esse deslocamento da demanda da Previdência para a Assistência Social tem se

intensificado nos últimos anos. Trata-se de um movimento que evidencia a sobrecarga da Política de Assistência Social, que passa a absorver demandas que deveriam ser atendidas pela Previdência Social. Tal sobrecarga ocorre em um contexto no qual a própria Assistência Social também sofre sucessivos ataques, restrições orçamentárias e processos de focalização, comprometendo sua capacidade de resposta às necessidades da população.

Nesse sentido, o crescimento da demanda pelo BPC não pode ser compreendido como resultado de escolhas individuais ou de uma suposta ampliação indevida da Assistência Social, mas como expressão direta do desmonte das garantias previdenciárias e da reconfiguração da Seguridade Social brasileira. Dessa forma, a Seguridade Social brasileira, longe de se constituir como um sistema articulado e integral de proteção, passa a operar como uma unidade contraditória, marcada pela ampliação da mercantilização e privatização da Previdência Social e pela centralidade crescente da Assistência Social enquanto política compensatória. Esse processo compromete os princípios da universalidade, da integralidade e da justiça social inscritos na Constituição Federal de 1988, reafirmando a necessidade de uma análise crítica sobre os rumos da proteção social no país.

Por fim, ressalta-se que os achados deste trabalho evidenciam desafios centrais ao Serviço Social, tanto no âmbito da intervenção profissional quanto na produção de conhecimento. A atuação cotidiana nos equipamentos da Assistência Social revela as contradições vivenciadas pelos usuários e reforça a importância da defesa dos direitos sociais e da Seguridade Social enquanto política pública universal. Assim, compreender o desmonte da Previdência Social e seus impactos sobre a Assistência Social constitui uma tarefa fundamental para o fortalecimento do projeto ético-político do Serviço Social e para a construção de estratégias de resistência frente ao avanço das contrarreformas e do neoliberalismo.

8 REFERÊNCIAS

- ANDERSON**, Perry. **Balanço do neoliberalismo**. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (organizador). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- BOSCHETTI**, Ivanete. **Assistência social e trabalho no capitalismo [e-book]**. São Paulo: Cortez Editora, junho de 2018.
- BOSCHETTI**, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. 2. ed. Brasília: Ivanete Boschetti, 2003.
- BOSCHETTI**, Ivanete. **Implicações da reforma da previdência na segurança social brasileira**. Psicologia & Sociedade, Belo Horizonte, v. 1. jan./jun. 2003.
- BOSCHETTI**, Ivanete. **Segurança social na América Latina após o dilúvio neoliberal**. In: **BEHRING**, Elaine; **BOSCHETTI**, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção Observatório da Cidadania).
- BOSCHETTI**, Ivanete. **Segurança social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação**. Brasília: [sn], [sd].
- BOSCHETTI**, Ivanete. **Segurança social: uma armadilha dos conceitos**. Brasília: Universidade de Brasília – UnB, [2002].
- BRASIL**. Senado Federal. Projeto de Lei nº 4.614, de 2024 . Brasília: Senado Federal, 2024. Disponível em: Senado Federal. Acesso em: 08/05/2025.
- DESLANDES**, Suely Ferreira; CRUZ NETO, Otávio; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 21. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.
- FERREIRA**, Ana Maria. **Política de assistência social e programas de transferência de renda mínima: análise introdutória à luz dos pressupostos da assistência social**. 2007. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2007.
- FLEURY**, Sônia. **Segurança Social: um novo patamar civilizatório**. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado/IPEA, 2018.
- Gestão e Controle da SAS**. Referência Julho de 2025 : <https://lovable-link-pad.lovable.app/> Acesso em: 28/10/2025.
- GIL**, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GRANEMANN**, Sara. Para uma crítica marxista das políticas sociais . In: MARX E O

MARXISMO 2011: TEORIA E PRÁTICA, 2011, Niterói. Anais [...]. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2011.

JINKINGS, Ivana; **DÓRIA**, Kim; **CLETO**, Murilo (organizadores). **Por que gritamos Golpe?** Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

MARX, Carlos; **ENGELS**, Friedrich. **O Manifesto Comunista**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2004.

MINAYO, MCS; **SANCHES**, O. **Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou Complementaridade?** Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 9(3): 239-262, jul./set., 1993.

Ministério da Previdência Social. Boletim Estatístico da Previdência Social: Vol. 30, nº 03, março/2025. Brasília: Secretaria de Regime Geral de Previdência Social, Coordenação-Geral de Estatísticas e Estudos Previdenciários, 2025. PDF. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps032025_final.pdf

MOTA, Ana Elizabete. **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. Texto revisado e ampliado a partir da 2. ed. São Paulo: Cortez, 2017.

Observatório do Cadastro Único v1.9.1. Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único. Referência: março de 2025. Disponível em: <https://painéis.mds.gov.br/public/extensions/observatorio-do-cadastro-unico/Acesso> em: 14/07/2025.

Presidência da República Casa Civil Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos. DECRETO Nº 12.534, DE 25 DE JUNHO DE 2025 . Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12534.htm Acesso em: 14/07/2025.

Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2019 . Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm Acesso em: 14/07/2025.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e segurança social no Brasil**. 1. ed., 1. reimpr. São Paulo: Corte

SALVADOR, Evilásio; **BEHRING**, Elaine; **BOSCHETTI**, Ivanete; **GRANEMANN**, Sara (organizadores). Financeirização, fundo público e política social . São Paulo: Cortez,

2012.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

TEMPORAL. **Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**. Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS. Ano 2, n. 3 (jun./jul. 2001). Brasília: ABEPSS; Grafilina, 2001.

VIANNA, Maria Lúcia Werneck. **Reforma da Previdência: contexto atual, pós-verdade e catástrofe**. Futuros do Brasil, Rio de Janeiro, 20 de maio de 2017. Disponível em: https://www.cesit.net.br/wp-content/uploads/2021/08/Artigo_Maria_Lucia_Werneck.pdf Acesso em: 12/05/2025.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **A Americanização (Perversa) da Seguridade Social No Brasil: Estratégias de Bem-Estar e Políticas Públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 2000.