



**PPGD**  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM DIREITO • UNESC



**fapesc**  
Fundação de Amparo à  
Pesquisa e Inovação do  
Estado de Santa Catarina

## A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL À LUZ DAS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO CONTEMPORÂNEO: ANÁLISE DO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL

## THE SOCIAL ASSISTANCE POLICY IN LIGHT OF THE TRANSFORMATIONS OF THE CONTEMPORARY STATE: ANALYSIS OF THE FINANCING OF THE SOCIAL PROTECTION POLICY

Priscila Salamon<sup>1</sup>

Ismael Francisco de Souza<sup>2</sup>

### RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a trajetória da política de assistência social na perspectiva das transformações do Estado contemporâneo, destacando os impactos deste processo na oferta da política pública à população considerando o seu financiamento. Refletindo a assistência social como política garantidora do direito fundamental de proteção social dos cidadãos, é inegável que os processos neoliberais são caracterizados pela busca da eficiência administrativa, pela redução da presença do Estado em determinadas áreas e pelo incentivo à privatização. Apesar das normativas e regulamentações que regem a política de assistência social, inexistente a obrigatoriedade de um percentual mínimo para o financiamento como política que integra o sistema de seguridade social. Assim, o presente estudo tem por finalidade estudar os impactos das transformações promovidas pelo ideário neoliberal somados à cultura assistencialista intrínseca à política de assistência social brasileira, no que tange ao financiamento da mesma, na perspectiva de contribuir para um debate com vistas ao fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Utiliza-se, para tanto, o método de abordagem dedutivo, caracterizando-se por ser um estudo explicativo de pesquisa bibliográfica e documental.

**Palavras-chave:** Assistência Social; Políticas Públicas; Proteção Social; Financiamento.

<sup>1</sup> Mestranda em Direito na linha de pesquisa Políticas Públicas Estado e Sociedade Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC com bolsa CAPES modalidade II (2024-2026). Pós-Graduada em Psicologia Sistêmica na Universidade de Caxias do Sul -UCS. Graduada em Serviço Social na Universidade de Caxias do Sul - UCS (2009). Assistente Social CRESS/RS nº 8047. E-mail: priscilasalamon@hotmail.com.

<sup>2</sup> Doutor em Direito. Professor do Programa de Pós-Graduação –Mestrado em Direito da Unesc.



## **ABSTRACT OU RESUMEN**

This article aims to analyze the trajectory of social assistance policy from the perspective of transformations in the contemporary state, highlighting the impacts of this process on the provision of public policy to the population, considering its financing. Reflecting on social assistance as a policy that guarantees the fundamental right to social protection for citizens, it is undeniable that neoliberal processes are characterized by the pursuit of administrative efficiency, the reduction of state presence in certain areas, and the promotion of privatization. Despite the regulations governing social assistance policy, there is no requirement for a minimum percentage of funding as part of the social security system. Thus, this study aims to examine the impacts of transformations driven by the neoliberal ideology, combined with the inherent assistentialist culture of Brazilian social assistance policy, regarding its financing. The goal is to contribute to the debate on strengthening the Unified Social Assistance System (USAS). To this end, the study adopts a deductive approach, characterizing itself as an explanatory and exploratory research based on bibliographic and documentary analysis.

**Keywords: Social Assistance; Public Policies; Social Protection; Financing.**

## **1 INTRODUÇÃO**

A política de assistência social no Brasil desempenha um papel essencial na garantia de direitos e na promoção da dignidade humana, especialmente para os segmentos mais vulneráveis da sociedade. A trajetória de implementação política de assistência social no Brasil é frágil e complexa, sendo necessária sua compreensão histórica da política que tem sua centralidade na proteção social. Embora a década de 1980 tenha sido marcada pelo processo de democratização política, importantes conquistas no campo jurídico-legal dos direitos de cidadania, muitos desafios se apresentam para a efetivação da assistência social como direito fundamental de proteção social dos cidadãos.

O cerne da assistência social brasileira é marcado pela caridade, filantropia, solidariedade religiosa e no primeiro-damismo que emerge na década de 1940, com criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), o objetivo era atender as famílias dos pracinhas combatentes da Segunda Guerra Mundial. A assistência social ao ser inserida como política integrante do sistema de seguridade social



brasileiro, com o advento da Constituição Federal de 1988, instaurou o princípio da cidadania como condutor da política e imprimiu como parâmetro de sua organização a descentralização político-administrativa e a participação popular, através de organizações representativas, na formulação e controle das ações, nas três esferas de governo.

No processo de constituição e consolidação da política, a legislação brasileira imprime papel fundamental na garantia dos direitos aos cidadãos, a assistência social como política de seguridade social, de direito do cidadão e dever do Estado, reconhecida na Constituição Federal de 1988. Instituído a concepção de um "pluralismo institucional, que incumbe ao Estado papel decisivo no enfrentamento da pobreza, de par com a sociedade" (Pereira, 1998, p.74). Instaura o princípio de cidadania, inscrevendo aquisições jurídico-normativas as quais destaca-se, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) em 2005, e adquire reconhecimento nacional e internacional.

Entretanto, as transformações produzidas pelo capital somadas à matriz histórica do assistencialismo e do (des)financiamento da política pública apresentam-se a cada dia mais desafiante a efetivação da proteção social aos cidadãos. Vianna (1988) sugere a existência de um comportamento político que afeta as diferentes áreas da seguridade social por igual, impedindo a sua consolidação nos moldes legalmente substanciados.

Corroborado a isso, mesmo que incluída no sistema de seguridade social, a assistência social, não conta com a mesma garantia da saúde e da previdência social, reiterando o conservadorismo enraizado na própria constituinte, pois o assistencialismo e a benemerência se fazem pela caridade e não pelo financiamento. "[...] tendo como fundamento a formação social, histórica, política e cultural da nossa particularidade, expressando na contemporaneidade inflexões importantes que negam a perspectiva do direito" (Soares; Silva, 2024, p. 36).

Agravadas pelas transformações do Estado contemporâneo, que se orientam, em larga proporção, por diretrizes neoliberais de austeridade fiscal e



redução do papel do Estado na promoção do bem-estar social, a política de assistência social “[...] integra um novo modelo de governo, “neodesenvolvimentista”” (Silva, 2013, p. 87).

Recentemente um o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) apresentaram o estudo intitulado sugestivamente de: “O custo da assistência social no Brasil: parâmetros de análise da proteção social básica na União, nos estados e municípios”, que dentre seus objetivos foi estimar os custos da proteção social básica no ano de 2022.

A compreensão das políticas públicas sociais não pode estar dissociada da discussão sobre o seu financiamento, não se garante direitos sociais sem financiamento, nem mesmo se coloca tal legitimidade à mercê “vontade política”, nem mesmo de atores sociais sensibilizados em “ajudar” o próximo, paradigma ainda não superado na assistência social. A problematização da política pública deve estar pautada em seus elementos constitutivos, na perspectiva dos direitos fundamentais, na profissionalização, na gestão e financiamento.

Nessa perspectiva, será apresentado o processo de implementação da política de assistência social no Brasil em face das transformações do Estado contemporâneo, e na sequência os desafios impostos pelo (des)financiamento da política de proteção social. Por meio de uma abordagem exploratória e bibliográfica, este estudo busca contribuir para o debate sobre a sustentabilidade financeira da assistência social e seu papel na promoção da justiça social, considerando os desafios e as perspectivas para a manutenção e o fortalecimento dessa política pública essencial para a redução das desigualdades e a garantia da cidadania.

Este estudo adotou uma abordagem metodológica dedutiva e método de procedimento monográfico. A pesquisa se baseou em fontes bibliográficas (artigos científicos, teses, dissertações e livros) e documentais (análise de legislação relevante), coletadas em bases de dados como o Banco de Teses e Dissertações da Capes e o Google Acadêmico.

## **2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL À LUZ DO ESTADO CONTEMPORÂNEO**



Nos últimos séculos ocorreram processos profundos que alteraram significativamente na estrutura e no papel do Estado, transformações culturais, econômicas, sociais e internacionais que impactaram o Estado, tradicionalmente limitado a garantir a segurança, a propriedade e a liberdade dos cidadãos, o qual precisou se adaptar às novas realidades socioeconômicas trazidas pelo processo de industrialização e pela sociedade pós-industrial (García-Pelayo, 2009).

Essas mudanças transcendem as divisões tradicionais entre Estados capitalistas e socialistas, afetando profundamente as funções e a estrutura estatal, levando ao surgimento de novas modalidades de Estado, como o *Welfare State* (Estado de Bem-Estar) e o Estado Social (García-Pelayo, 2009).

No Brasil a “ação social”, iniciou-se na década de 1940, com a instauração da Legião Brasileira de Assistência (LBA) coordenada pelo primeiro-damismo, caracterizou-se por ações assistencialistas, prestação de auxílios pontuais. Surgindo assim, a primeira instituição de assistência social, na instância federal, marcada pelo patriotismo e a presença de senhoras, sendo um ato de vontade, ação social, e não como direito de cidadania (Sposati, 2005). “Esse modelo predominou até o golpe de 1964, apesar da democratização vivida pelo País desde 1946” (Faleiros, 2000, p. 46).

Em 1969, a LBA é transformada em fundação, vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, e atua colateralmente à Secretaria de Assistência Social no governo militar.

Em meados do século XX, na conjuntura do capital pós Segunda Guerra Mundial, o impacto econômico repercute na sociedade brasileira, especialmente às políticas financiadas pelo Estado. “As expressões radicalizadas da questão social num Brasil recém-saído do escravismo começavam a ser enfrentadas na forma de greves e mobilizações e também de uma parca e inócua legislação social” (Behring; Boschetti, 2011, p. 104). Inicia-se um processo de organização política da classe trabalhadora. Nesse contexto, surgem os primeiros marcos da seguridade social no Brasil.

O final do século passado e o início do novo milênio testemunharam, então, a irrupção de mobilizações contra a ofensiva neoliberal conduziram o neoliberalismo a uma restauração de tipo “social-liberalista” que, sob o mote retórico da justiça social, incorpora um novo discurso, articulando o



**PPGD**  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM DIREITO • UNESC



**fapesc**  
Fundação de Amparo à  
Pesquisa e Inovação do  
Estado de Santa Catarina

crescimento econômico e equidade, como ferramentas do enfrentamento da questão social globalizada (Castelo, 2008).

Neste período, a perspectiva do conceito de *Welfare State* (Estado de Bem-Estar), característica particular da política do Estado voltado para a criação de condições de bem-estar social, passa a emergir no Brasil. O Estado passa a envolver-se diretamente na promoção de políticas públicas que garantam a educação, a saúde, a previdência social e a habitação, dentre outros serviços essenciais. Porém, ele é mensurável quantitativamente em função do orçamento destinado aos serviços sociais e de outros índices (García-Pelayo, 2009).

A política de assistência social só adquiriu a condição de política social com a Constituição Federal de 1988 entrando no processo de institucionalização, de profissionalização e de condição técnico-política.

A Carta Magna, no art. 194, reconhece a assistência social como política social que, junto com as políticas de saúde e de previdência Social, compõem o sistema de seguridade social brasileiro e define as diretrizes financeiras, de gestão e de controle social. Adquire o *status* de uma política social pública, entretanto o senso comum e a lógica da ação social perduram na atualidade.

A Constituição Federal de 1988, ainda prevê explicitamente o público, seus objetivos e o caráter não contributivo da política de assistência social:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:  
I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;  
II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;  
III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;  
IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;  
V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (Brasil, 2004, p. 118-119).

Porém, somente após cinco anos incluída no âmbito da seguridade social, foi regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) 1993. “[...] como política social pública, a assistência social inicia seu trânsito para um campo novo: o



campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal” (Yazbek, 2004, p.26).

A LOAS, ainda estabeleceu os princípios doutrinários e organizativos da política, mantendo o princípio da democratização, da descentralização, da equidade e da complementaridade entre o poder público e a sociedade, reafirmando a assistência social como “política pública de seguridade como direito do cidadão e dever do Estado, prevendo-lhe um sistema de gestão descentralizado e participativo, cujo eixo é posto na criação do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS” (Mestriner, 2001, p. 206).

Outro marco importante foi a definição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 que acrescenta novas orientações ao definir explicitamente o campo de proteção social não contributiva de assistência social. Na sequência a NOB – SUAS de 2005, que requer um reordenamento do município para habilitação no Sistema Único de Assistência Social, marcando a assistência social nos municípios como política pública (Brasil, 2004, p. 41).

Trata-se de modelo de gestão para todo território nacional, integrando os três entes federados, visando a consolidar um sistema descentralizado e participativo, instituído pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, resultado de onze anos de formulação e debate em todos os Estados e consagra os eixos estruturantes para implementação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS no Brasil.

Segundo Behring (2009) muitos fatores se mantiveram no percurso que dificultam as possibilidades de consolidação do tripé da seguridade social como reforma democrática, pontua, que neste campo as principais inovações se deram na assistência social como a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e de todo o seu marco regulatório.

No entanto, sem adentrar em programas, serviços e benefícios e suas especificidades no âmbito da assistência social, percebe-se que as regulamentações estruturantes da política, avançaram morbidamente, e reiteradas vezes esclarecem em sua redação seu conceito, seus pressupostos, seus destinatários e seu modelo de financiamento e gestão.



**PPGD**  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM DIREITO • UNESC



**fapesc**  
Fundação de Amparo à  
Pesquisa e Inovação do  
Estado de Santa Catarina

Essa persistência em reiterar os pressupostos da política nas redações, soa uma falta de compreensão da mesma, se pode afirmar uma insistência esclarecedora frente à oposição de suas normativas e diretrizes, em detrimento da crença, do que foi culturalmente produzido e reproduzido, denotando a tendência veemente da cultura do clientelismo, daquilo que a originou, e que produziu sua crise, fragilizando reiteradamente a perspectiva do direito.

De modo a oferecer subsídios para compreensão, utiliza-se Esping-Andersen (1991; 1995), para compreensão dos modelos de *Welfare State*. São categorias que representam diferentes modelos de organização social e econômica, refletindo variações na distribuição de poder e na natureza das relações sociais em cada contexto. São eles:

O modelo liberal, na qual enfatiza a importância do mercado como principal mecanismo de distribuição de bens e serviços. Nos Estados de bem-estar liberal, o papel do governo é minimizado, e os benefícios sociais tendem a ser limitados e baseados em testes de necessidade. Exemplos incluem Estados Unidos, Reino Unido e Austrália. Nos Estados de bem-estar liberais, a provisão de benefícios sociais é frequentemente deixada ao mercado, com um papel limitado para o governo. Os benefícios são geralmente modestos e baseados em testes de necessidade, com o objetivo de evitar a dependência do Estado.

O conservador-corporativo este, por outro lado, enfatiza a preservação das hierarquias sociais e as tradições. O *welfare state* conservador-corporativo é caracterizado por uma forte ênfase na família e na subsidiariedade, onde o Estado intervém apenas quando outras instituições sociais, como a família, falham. Exemplos incluem Alemanha, Áustria e França. Nos Estados de bem-estar conservadores-corporativos, a estrutura é mais complexa e estável. O sistema de bem-estar é frequentemente baseado em seguros sociais, que são financiados por contribuições dos trabalhadores e das empresas. O papel da família é central, com políticas que incentivam a preservação das estruturas familiares tradicionais.

Por fim, o modelo social-democrata, que visa à igualdade de oportunidades e à proteção social universal. Os Estados de bem-estar social-democratas buscam minimizar as desigualdades sociais e garantir um elevado nível de bem-estar para



**PPGD**  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM DIREITO • UNESC



**fapesc**  
Fundação de Amparo à  
Pesquisa e Inovação do  
Estado de Santa Catarina

todos os cidadãos. Exemplos incluem países nórdicos, como Suécia e Noruega. Nos Estados de bem-estar social-democratas, o governo desempenha um papel mais ativo na provisão de benefícios sociais. Os sistemas de bem-estar social são geralmente universais e financiados por impostos, com o objetivo de garantir a igualdade de acesso a serviços como saúde, educação e segurança social.

Para a estudiosa Draibe (1988;1993), os países Latinoamericanos, com exceção a Cuba, tem como modelo predominante o meritocrático-particularista, o qual tem a prerrogativa de que "as pessoas devem estar em condições de resolver suas próprias necessidades, com base em seu trabalho, em seu mérito, no desempenho profissional, na sua produtividade" (Draibe,1993, p. 08). Para a autora, no Brasil especialmente, o *welfare state* tendeu a adquirir, conotação corporativista, típica dos sistemas de base meritocrática-particularista, em seu relacionamento com o sistema político e grupos de interesse, porém foi o caráter clientelista, o que mais acentuou sua dinâmica. (Draibe, 1988, p. 34).

Outra peculiaridade brasileira é sustentada por Vianna (1998) quando sugere uma americanização no sistema seguridade no Brasil, referindo que no país há padrões norte-americanos de proteção social, e que possui uma tradição corporativista, o qual incita os cidadãos a se autoprotgerem. Uma vez que o arcabouço legal influenciado pelo modelo social-democrata, de caráter universalista, e sua inclinação pragmática, contraditoriamente, alinhada a uma tendência liberal.

A proteção social na contemporaneidade com tendência norte-americana que tem como prerrogativa a lógica do mercado, a retração dos investimentos sociais, defendendo que as questões sociais devem ser delegadas para a sociedade, afetando a proteção social dos indivíduos e impactando e precarizando ainda mais a política de assistência social, quando Draibe e Henrique (1988) enunciam a crise e a gestão da crise do *welfare state*. "A ação do Estado no campo social deve estar restrita à área de caridade pública - auxílio à pobreza - e de preferência em caráter complementar à caridade privada" (Draibe; Henrique, 1988, p. 75).

Nesta perspectiva, o ideário neoliberal institui-se na perspectiva de saída da crise em curso, o intuito é alcançar a livre atuação do mercado "[...] a proteção



**PPGD**  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM DIREITO • UNESC



**fapesc**  
Fundação de Amparo à  
Pesquisa e Inovação do  
Estado de Santa Catarina

social garantida pelo Estado social, por meio de políticas redistributivas, é perniciosa para o desenvolvimento econômico” (Behring; Boschetti, 2011, p. 126).

Além da crise/ fragilidade do sistema de seguridade social, potencializado e transformado pelos processos neoliberais, a assistência social, particularmente, deve ser analisada sob a perspectiva de Vianna (1998), afirmando que os componentes da seguridade social são afetados pela existência de um comportamento político que impede a sua consolidação nos moldes substanciados legalmente.

Oliveira (2009) refere que para compreensão do sistema de seguridade social brasileira, neste caso a assistência social, é necessário analisar entre outras particularidades, sob o prisma da cultura política viabilizador da emergência, consolidação e a crise dos sistemas de proteção social no mundo, na América Latina e no Brasil.

É possível supor, nesse caso específico, que variáveis como identificação religiosa, identificação partidária e níveis de participação em espaços relacionados à Assistência Social podem contribuir para o conhecimento das orientações a ela referidas (Oliveira, 2009 p. 21).

No Brasil, o estilo de fazer política não superou os regimes autoritários, o elitismo e o clientelismo são ainda muito evidentes, o sistema de proteção social é atravessado por ações de grupos sociais.

No caso da Assistência Social, essas culturas apresentam características que de um lado, favorecem a "transição" para um modelo participativo, e, de outro, impedem sua consolidação, na medida em que mantêm atitudes e práticas perpetuadoras do elitismo e do clientelismo (Oliveira, 2009, p. 22).

Os desafios da política são cada vez mais complexos, de um lado, o Estado com papel decisivo no enfrentamento da pobreza, de par com a sociedade, no sentido de garantir padrões de redistributividade e proteção social compatíveis com a democracia e a cidadania (Pereira, 1998). De outro, a cultura de caráter tecnocrático, focalizada em ações emergenciais e descontínuas no enfrentamento da pobreza e da desigualdade social, associadas a reformas político-administrativas do Estado (Oliveira, 2009), que tem na descentralização as parcerias com entidades sociais para



**PPGD**  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM DIREITO • UNESC



**fapesc**  
Fundação de Amparo à  
Pesquisa e Inovação do  
Estado de Santa Catarina

auxílio aos “mais necessitados”, sem contar a cultura do clientelismo que anula a perspectiva do direito e sugere a ideia do favor e do merecimento.

O ideário se mostra muito em voga nas narrativas atuais de gestores públicos, quando se referem aos benefícios sociais, quando a solução milagrosa para pobreza é o trabalho e que os programas de transferência de renda não passam de meras “bengalas” para o sustento de “vagabundos”.

No próximo tópico será abordado aspectos mais evidentes do (des)financiamento da política de assistência social, que reforçam a ordem clientelista estrutural, de enfrentamento às desigualdades sociais, embora remetesse a infindáveis discussões teóricas.

### **3 O FINANCIAMENTO OU O CUSTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL?**

O estudo divulgado na primeira quinzena de fevereiro do ano de 2025, intitulado “O custo da assistência social no Brasil: parâmetros de análise da proteção social básica na União, nos estados e municípios”, já incumbe nem investimento, nem mesmo financiamento da política pública. Apresentado no primeiro tópico deste estudo, têm-se algumas hipóteses que corroboram com o por quê? da política de assistência social, que perpetrada pelas suas bases fundamentos, estrutura-se num sistema organizado pelo sua regulamentação jurídico-normativa orgânica racionalizada, porém desprovida de aparato legal de percentual mínimo de financiamento, o que a distingue consideravelmente das demais políticas que compõem o sistema de seguridade social brasileiro.

Já nas primeiras linhas do prefácio a falta de investimento da política é reforçada no caráter apelativo das palavras do diretor do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) “O objetivo é subsidiar [...] e sensibilizar a equipe econômica do governo federal sobre a real necessidade de um orçamento que possa atender as demandas emergentes dos próximos anos” (Brasil, 2025).

Ora, a real necessidade de um orçamento?, a política pública deve ter um orçamento real e compatível com a execução dos socioassistenciais continuados normatizados, os quais foram organizados em uma complexa estrutura que demanda



investimentos e não a sensibilidade econômica, reforçando o caráter clientelista da política, pelos próprios gestores em andarem com o “pires na mão”, implorando por recursos, denotando uma situação quase que de mendicância, assemelhando-se por vezes ao público atendido pela assistência social.

O estudo supracitado traz dados interessantes sobre a pesquisa realizada com amostragem de 70% dos municípios brasileiros, referente ao financiamento/custo da assistência social na proteção social básica na União, estados e municípios, tomando como base o ano de 2022. A pesquisa não contempla alguns dados importantes, como por exemplo, os recursos investidos através de transferências voluntárias, programas emergenciais, além dos recursos investidos nos programas de transferência de renda e financiamento da proteção social especial.

No ano de 2022, pós-pandemia do COVID-19, o investimento na proteção social básica foi de R\$4,6 bilhões, dos quais 40% foram destinados aos custos relacionados com recursos humanos, 27% com gastos não discriminados, 16% com recursos próprios executados em programas federais, além de outras categorias, que somaram 17% (Brasil, 2025). Investimentos que comparados à política de saúde, representam uma diferença desoladora de R\$50 bilhões. “Nesses moldes, não se dispensa, no entanto, o poder discricionário de governo, que convive, paradoxalmente, com a defesa da intervenção mínima nas questões sociais” (Oliveira, 2009, p. 27).

Embora previsto no pacto federativo, a assistência social, na perspectiva descentralizadora inaugurada na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993, não teve previsão da redistribuição de capacidade de decisão e de recursos para as instâncias de pactuação. Denota ter ocorrido a centralização da capacidade nos aparatos federais, prática que, combinada com extrema pulverização na execução dos serviços sociais, além de inviabilizar a meta da equidade social, incentiva disputas regionais e mina a estabilidade do pacto federativo (Almeida, 1995).

Na perspectiva do pacto federativo, o levantamento remonta uma discrepância significativa em detrimento ao financiamento e cofinanciamento pelos entes federados nas regiões do Brasil. Nos estados nordestinos, cerca de um terço



dos recursos tiveram origem Federal, contrastando com as mais baixas proporções no centro-oeste, sul e sudeste, entre 10% e 15% (Brasil, 2025).

[...] a descentralização das políticas públicas nada mais significa do que a *desconcentração* de tarefas e atribuições, seja do nível central para os demais níveis de *governo*, seja do Estado para a sociedade, *sem* que a eles se repassem recursos e poder decisório (Oliveira, 2009, p. 26-27).

Desde de o ano de 2017 tramita a proposta de Emenda Constitucional nº 383, que altera a Constituição Federal para garantir recursos mínimos para o financiamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A redação acrescenta novo dispositivo.

Art. 203-A. A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

§ 1º A União aplicará, anualmente, nunca menos de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro no financiamento do Sistema Único de Assistência Social. (SUAS).

§ 2º A aplicação da União a maior ou menor em função da diferença entre a receita utilizada para o cálculo a que se refere o § 1º deste artigo e a receita efetivamente realizada será ajustada no 1º (primeiro) quadrimestre do exercício imediatamente subsequente e será acrescida ou deduzida da aplicação do referido quadrimestre (Cabral, 2017).

Nas Conferências de Assistência Social, bem como em conselhos de assistência social e colegiados, nas instâncias federadas, há muito vem problematizando, tendo sido deliberado, inúmeras vezes nas instâncias por um percentual mínimo de financiamento, inclusive com movimentos e moções para que a PEC 383/2017 fosse aprovada, no entanto o movimento perverso de muitos gestores e legisladores clientelistas neoliberais é reverso, a pauta municipalista está calcada em cortes de benefícios sociais apenas, e não substanciada por pressões pela aprovação do percentual mínimo para que assistência social seja consolidada nos termos de política integrante do sistema de seguridade social, de fato por eles desconhecida.

Ademais, a política de assistência social tem sido historicamente reduto da precarização da mão de obra, advindos de cargos políticos ou temporários. Corroborado a isso, a pesquisa aponta que os recursos humanos nas unidades do



CRAS são predominantemente compostos por mulheres jovens, com menos de um terço possuindo vínculos empregatícios mais estáveis (servidores estatutários ou CLT). A insegurança laboral foi contrastada pela alta qualificação profissional, quase dois terços dos membros das equipes do CRAS possuindo nível superior (Brasil, 2025).

Sem adentrar na temática de gênero, as práticas conservadoras enraizadas no âmbito da assistência social se somam pela divisão sexual do trabalho, que levando em conta a construção social que coloca a mulher como ser periférico, coligado ao universo doméstico e a área do cuidado, a mesma foi sendo processualmente associada à mediação das expressões da questão social (Cisne, 2007). Atrelado a isso, tem-se a precarização dos contratos de trabalho, quando dois terços dos trabalhadores e trabalhadoras da política tem seus vínculos de trabalho fragilizados, em sua maioria através de contratações por período determinado, pensa-se, como garantir a oferta de serviços continuados? reiteradamente reforça-se a significativa desproteção da assistência social no campo da proteção social.

A frase que diz “na prática, a teoria é outra”, atribuída a vários autores, retrata o senso comum, ainda muito presente, na *práxis* da assistência social.

Neste sentido, o fato surpreendente apontado pela pesquisa, é de que apesar dos baixos investimentos na política de assistência social em detrimento às demais políticas essenciais, das manifestações pela garantia de um percentual mínimo para o seu financiamento, das discrepâncias regionais, o estudo aponta que se verificou ainda um elevado saldo financeiro de recursos federais correspondente a R\$ 340 milhões ao final de 2022 (Brasil, 2025).

Ora, o estudo denota a fragilidade da assistência social nos processos de gestão, a conta da execução físico-financeira não está fechando. Ocorre que a estrutura robusta desenhada para assistência social, especialmente a do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) não foi possível ser implementada de modo qualificado nos territórios, por inúmeros desafios, que se pode elucidar.

A tendência global de reforma do Estado na década de 1990, advinda do Consenso de Washington, é caracterizada pela busca da eficiência administrativa, pela redução da presença estatal em determinadas áreas e pelo incentivo à



**PPGD**  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM DIREITO • UNESC



**fapesc**  
Fundação de Amparo à  
Pesquisa e Inovação do  
Estado de Santa Catarina

privatização e à focalização das políticas sociais. Esses processos impactaram e repercutem diretamente na efetividade da assistência social, precarizando sua capacidade de garantir direitos e de oferecer serviços adequados à garantia da proteção social da população. Além disso, deve-se levar em conta em que medida os territórios implementaram o comando único da assistência social, temática abordada em dissertação de mestrado.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A política de assistência social no Brasil, desde seus primórdios, carrega consigo um dilema fundamental: a transição do assistencialismo caritativo para um modelo de proteção social baseado em direitos. Se, por um lado, a Constituição Federal de 1988 representou um marco ao institucionalizar a assistência social como dever do Estado, por outro, a concretização dessa política enfrenta desafios estruturais e ideológicos que ainda persistem.

A trajetória histórica revela que a assistência social foi, por muito tempo, marcada pelo primeiro-damismo e pela caridade, características que reforçaram o clientelismo e a filantropia como eixos centrais. A criação da LOAS e do SUAS trouxe um novo paradigma, porém, a falta de financiamento adequado e a fragilidade das gestões municipais impedem uma implementação eficaz e contínua.

Diante das políticas neoliberais que promovem cortes orçamentários e a retirada do Estado como agente garantidor da proteção social, a assistência social se vê em uma encruzilhada. O financiamento incerto e insuficiente, evidenciado no estudo sobre o custo da assistência social no Brasil, denuncia a precariedade dos investimentos e a ausência de um percentual mínimo garantido, o que reforça a fragilidade desse direito fundamental.

Outro ponto crucial é a valorização dos profissionais que atuam na assistência social. A predominância de vínculos precários de trabalho, em sua maioria ocupados por mulheres, demonstra o quanto a área ainda é tratada como residual dentro do tripé da seguridade social. Sem trabalhadores qualificados e devidamente



**PPGD**  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM DIREITO • UNESC



**fapesc**  
Fundação de Amparo à  
Pesquisa e Inovação do  
Estado de Santa Catarina

reconhecidos, a prestação de serviços de qualidade torna-se um desafio quase intransponível.

O estudo recente que revelou um saldo financeiro de R\$340 milhões em recursos federais não aplicados é emblemático. Ele aponta para falhas na gestão e na execução financeira dos recursos, o que compromete diretamente a efetividade das ações no território. Assim, o problema da assistência social no Brasil não se resume apenas à falta de financiamento, mas também à capacidade de implementação eficiente e à superação do paradigma assistencialista.

Neste contexto, é imperativo que a assistência social seja tratada como uma política pública de Estado, e não de governo. A luta pela aprovação da PEC 383/2017, que prevê um percentual mínimo de financiamento para a assistência social, precisa ser intensificada, pois sem recursos garantidos, essa política continuará à mercê de oscilações políticas e econômicas.

Por fim, para que a assistência social cumpra seu papel de garantir direitos e promover a dignidade humana, é necessário que a sociedade como um todo entenda sua relevância. O discurso que estigmatiza os usuários da assistência social como "vagabundos" e os programas de transferência de renda como "muletas" precisa ser desconstruído. A assistência social é um direito, e sua consolidação é um dos pilares para a construção da justiça social.

O desafio, portanto, é romper com a tradição clientelista e emergencial e consolidar um modelo de proteção social baseado na universalização do acesso, na gestão eficiente e na garantia de financiamento contínuo. Somente assim será possível transformar a assistência social de um instrumento de dependência em uma ferramenta de emancipação cidadã.

## 5 REFERÊNCIAS:

ALMEIDA, M. H. T. de. Federalismo e políticas sociais. **RBCS: Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 28, jun. 1995.

BEHRING, E. R. Notas para um balanço crítico do SUAS: a título de prefácio. CRESS-7ª Região. **Em Foco**. Rio de Janeiro: Cress, mar./2009, p. 7-12.



**PPGD**  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM DIREITO • UNESC



**fapesc**  
Fundação de Amparo à  
Pesquisa e Inovação do  
Estado de Santa Catarina

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 9. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2011. 212 p. v. 2. ISBN 978-85-249-1259-7.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf). Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. **O custo da assistência social no Brasil: parâmetros de análise da proteção social básica na União, nos estados e municípios**. Brasília, DF: MDS; FNAS; UNICEF, 2025. Disponível em: [https://fnas.mds.gov.br/wp-content/uploads/2025/02/ESTUDO-2-UNICEF\\_v3-1.pdf](https://fnas.mds.gov.br/wp-content/uploads/2025/02/ESTUDO-2-UNICEF_v3-1.pdf) Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: MDS, 2004.

CABRAL, D. **Proposta de Emenda à Constituição n. 383/2017**. Altera a Constituição Federal para garantir recursos mínimos para o financiamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Brasília: Câmara dos Deputados, 09 nov. 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2162116&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 14 jan. 2025.

CASTELO, R. O social-liberalismo e a globalização da “questão social”. In: **“La Obra de Carlos Marx y los Desafíos del Siglo XXI”**, 4., Anais. Havana, Instituto de Filosofia de La Habana, 2008.

CISNE, M. A “feminização” da assistência social: apontamentos históricos para uma análise de gênero. **II Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Luís – MA, ago. 2007. Disponível em: [https://seminarioservicosocial.paginas.ufsc.br/files/2017/05/Eixo\\_3\\_036-3.pdf](https://seminarioservicosocial.paginas.ufsc.br/files/2017/05/Eixo_3_036-3.pdf). Acesso em: 10 jan. 2025.

DRAIBE, S. M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, 1988.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Revista USP**, Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo, n. 17, p. 86-101, mar./maio, 1993.

DRAIBE, S. M.; HENRIQUE, W. Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **RBCS: Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 6, v. 3, fev. 1988.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.



ESPING-ANDERSEN, G. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 35, p. 73-111, 1995.

FALEIROS, V. de P. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. In: **Capacitação em serviço social e política social**, módulo 3. Brasília: UnB, Centro de Educação aberta, continuada à Distância, 2000.

GARCÍA-PELAYO, M, 1909-1991. **As transformações do estado contemporâneo/ Manuel Garcia-Pelayo**; tradução e prefácio de Agassiz Almeida Filho. — Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MESTRINER, M. L. **O estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, H. M. J. de. Cultura Política e Assistência Social: desafios à consolidação de uma singular política pública no âmbito da proteção social. **SER Social**, Brasília, n. 12, p. 09–36, 2009. DOI: 10.26512/ser\_social.v0i12.12928. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/12928](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12928). Acesso em: 20 fev. 2025.

PEREIRA, P. A. A política social no contexto da seguridade social brasileira: a particularidade da Assistência Social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 56, p. 60-76, mar. 1998.

SILVA, S.S. de S. Contradições da Assistência Social no governo “neodesenvolvimentista” e suas funcionalidades ao capital. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 113, p. 86-105, jan./mar. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/sxjzP6hJc9P9hcjw8qGjMbr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 05 jan. 2025.

SOARES, A. B.; SILVA, F. J. S. Política de Assistência Social na Contemporaneidade: inflexões e reatualizações frente ao recrudescimento das políticas sociais na era ultraneoliberal. **Open Minds International Journal**. São Paulo, vol. 5, n. 3: p. 35-55, Set, Out, Nov, Dez, 2024. Disponível em: <https://openminds.emnuvens.com.br/openminds/article/view/319/255>. Acesso em: 26 jan. 2025.

SPOSATI, Aldaíza. (coord.). **Fotografia da assistência social no Brasil na perspectiva do SUAS**. CNAS. Brasília, dez. 2005.

VIANNA, M. L. T. W. **A emergente temática da Política Social na bibliografia brasileira**. BIB, Rio de Janeiro, n. 28, p. 3-41, 2. sem. 1989. Disponível em: [https://fnas.mds.gov.br/wp-content/uploads/2025/02/ESTUDO-2-UNICEF\\_v3-1.pdf](https://fnas.mds.gov.br/wp-content/uploads/2025/02/ESTUDO-2-UNICEF_v3-1.pdf). Acesso em: 15 fev. 2025.

YASBEK, M. C. As ambiguidades da assistência social brasileira após 10 anos de LOAS. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 25, n. 77, 2004, p.11-29.