

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS - UNIMONTES

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social - PPGDS

Erica Aline A. Araújo

**CONFIGURAÇÕES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA
TRAJETÓRIA DE AVANÇOS E RETROCESSOS**

Montes Claros – MG

Novembro/2022

Erica Aline A. Araújo

**CONFIGURAÇÕES DA POLÍTICA ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA
TRAJETÓRIA DE AVANÇOS E RETROCESSOS**

Dissertação apresentada à Banca Avaliadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social – PPGDS – da Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES, como requisito para futura obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Social.

Membros da Banca:

1. Orientador: Prof. Dr. Gilmar Ribeiro dos Santos
2. Coorientador: Prof. Dr. Wesley Helker Felício Silva
3. Examinador: Prof. Dr. Ildenilson Meireles Barbosa
4. Examinador: Prof. Dr. Rodrigo de Souza Filho

Montes Claros – MG
Novembro/2022

AGRADECIMENTOS

Na realização deste Mestrado, contei com a contribuição de várias pessoas, para as quais dedico estes agradecimentos.

Agradeço aos professores do PPGDS, especialmente ao professor Gilmar, meu orientador, e ao professor Geraldo, que sempre se mostrou disponível.

Agradeço imensamente ao professor Wesley, co-orientador, que não mediu esforços para contribuir com este trabalho, para me apoiar e fazer as cobranças necessárias, visando o desenvolvimento das minhas habilidades e competências.

Agradeço a Deus (a) e aos meus familiares, que demonstraram compreensão com as minhas ausências necessárias para a realização do Mestrado.

Agradeço aos meus amigos/as, especialmente Nanci Lagioto e Darlene Batista, pelo incentivo que sempre me deram neste processo, e aos colegas de mestrado pelas trocas de experiências, materiais e, até mesmo, angústias.

Agradeço aos professores da banca: Professor Rodrigo de Souza Filho e Professor Ildenilson Meireles, que contribuíram com a realização deste trabalho e com a minha formação.

Araújo, Erica Aline A.

663c A Configurações da política de assistência social [manuscrito]: uma trajetória de avanços e retrocessos / Erica Aline A. Araújo. – Montes Claros, 2022. 96 f. : il.

Bibliografia: f. 90-96.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social/PPGDS, 2022.

Orientador: Prof. Dr. Gilmar Ribeiro dos Santos.

Coorientador: Prof. Dr. Wesley Helker Felício Silva.

1. Assistência social - Brasil. 2. Sistema Único de Assistência Social (Brasil). 3. Neoliberalismo. I. Santos, Gilmar Ribeiro dos. II. Silva, Wesley Helker Felício. III. Universidade Estadual de Montes Claros. IV. Título. V. Título: uma trajetória de avanços e retrocessos.

Catálogo: Biblioteca Central Professor Antônio Jorge

EPIÍGRAFE

*“Enfrentamos hoje um vazio de ideias que já dura décadas. A falta de um real plano de desenvolvimento de longo prazo acaba por jogar o governo (seja qual for) e a sociedade em um curto-prazismo e uma total incapacidade de pensar/sonhar com um futuro possível e melhor que o atual”. **Lucas Bressan de Andrade** (Instituto Humanitas Unisinos – IHU)*

RESUMO

A presente pesquisa analisou os rumos da política de Assistência Social no Brasil após a restauração neoliberal decorrente do golpe institucional-parlamentar de 2016. Identificou-se, através do estudo bibliográfico e de análise documental, que essa política foi interrompida na sua efetivação, prevista na Política Nacional de Assistência Social. A Assistência Social, conforme a constituição federal de 1988, é um direito do cidadão e dever do Estado. Com a implantação do Sistema Único de Assistência Social-SUAS em 2005, ocorreu a oportunidade de essa assistência se efetivar como uma política pública; porém, esse processo foi interrompido nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Assim, a pesquisa analisou os programas implantados a partir desse período. Através da análise do Programa Criança Feliz e Auxílio Brasil, foi possível identificar que os elementos que haviam sido superados pelo avanço das legislações da política de Assistência Social e da implantação do SUAS foram retomados. Além disso, os serviços socioassistenciais começaram a ter cada vez menos recursos para a sua efetivação, o que compromete a qualidade dos serviços prestados e o próprio funcionamento dos equipamentos de Assistência Social.

Palavras-chave: neoliberalismo; assistência social; Sistema único de Assistência Social - SUAS.

ABSTRACT

The present research analyzed the directions of the Social Assistance policy in Brazil after the neoliberal restoration resulting from the institutional-parliamentary coup of 2016. It was identified through the bibliographic study and document analysis, that this policy was interrupted in its effectiveness as foreseen in the Policy National Social Assistance. Social Assistance, as provided for in the 1988 Federal Constitution, in turn, is provided as a citizen's right and a duty of the State, breaking with the logic that permeated this policy. With the implementation of the Unified Social Assistance System-SUAS in 2005, there was an opportunity to become effective as a public policy, but this process was interrupted in the governments of Michel Temer and Jair Bolsonaro. Thus, the research analyzed the programs implemented from this period. Through the analysis of the Programa Criança Feliz and Auxílio Brasil, it was possible to identify that the elements that had been overcome by the advance of the legislation of the Social Assistance policy and the implementation of SUAS are resumed. In addition, social assistance services are beginning to have fewer and fewer resources for their implementation, which compromises the quality of services provided and the very functioning of Social Assistance equipment.

Keywords: neoliberalism; social assistance; Single Social Assistance System.

LISTA DE SIGLAS

ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
BPC - Benefício de Prestação Continuada
CAGED - Cadastro de Empregados e Desempregados do MTE
CLT- Consolidação dos direitos trabalhistas
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS- Conselho Nacional de Serviço Social
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social
CREAS- Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CF - Constituição Federal
DRU - desvinculação de receitas da União
FGV - Fundação Getúlio Vargas
PFMI - Fundo Monetário Internacional
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGD - Índice de Gestão Descentralizada
LBA - Lei Orgânica da Assistência Social
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
MPAS - Ministério de Previdência e Assistência
MTE - Ministério do Trabalho e Previdência
NOB/SUAS - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOBRH - Normas Básicas Operacionais de Recursos Humanos
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos
PBF - Programa Bolsa Família
PCF- Programa Criança Feliz
PBSM - Plano Brasil sem Miséria
PNAD - Pesquisa nacional de amostras por domicílio
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
PND - Plano nacional de desenvolvimento
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
SUS - Sistema Único de Saúde
OMC - Organização Mundial do Comércio
ONU - Organizações das Nações Unidas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO I - A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	11
1.1 A constituição de uma superpopulação relativa e a assistência social	12
1.2 A assistência social entre o direito e a filantropia	18
1.3 Constituição federal de 1988 e a proteção social: A assistência social torna-se política pública no Brasil.....	29
CAPÍTULO II - A CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL NO CONTEXTO NEOLIBERAL	34
2.1 O neoliberalismo e a espoliação de direitos	35
2.2 O neoliberalismo à brasileira e a política de assistência social	38
2.2.1 A prioridade dos programas de transferência de renda como estratégia de combate à pobreza no Brasil.....	41
2.3 A construção do Sistema Único de Assistência Social- SUAS.....	46
2.3.1 O orçamento da política e a consolidação do SUAS.....	49
CAPÍTULO III - COM TODO VAPOR AO ATRASO: A REFILANTROPIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL APÓS O GOLPE DE 2016	58
3.1 A intensificação do neoliberalismo e o desmonte dos direitos sociais.....	59
3.2 O golpe no SUAS e os retrocessos na política de Assistência Social	68
3.2.1 O Programa Criança Feliz e o pluralismo de bem-estar.....	73
3.2.2 O Auxílio Brasil e a financeirização das políticas sociais.....	81
CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	91

INTRODUÇÃO

A assistência social como política pública, direito do cidadão e dever do Estado, é recente no Brasil. Ela começa a fazer parte do sistema de proteção social brasileiro a partir da constituição federal de 1988, como política constitutiva da Seguridade Social. Todavia, o traço assistencial sempre esteve presente nas políticas públicas brasileiras, normalmente considerado como benesses do Estado. Este caráter da assistência social não parece superado, o que faz com que não seja reivindicada enquanto direito e, ao mesmo tempo, se torne uma política frágil, que pode ser desmontada com facilidade pelos governantes.

São características históricas da Assistência Social no Brasil a descontinuidade e a fragmentação, mesmo após o seu reconhecimento como política pública pela Constituição Federal de 1988 e a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS em 1993, a exemplo do Programa Comunidade Solidária nos governos de Fernando Henrique Cardoso. Embora esses marcos regulatórios tenham sido fundamentais para a garantia dos direitos sociais, a Assistência Social não superou integralmente tais características, bem como o seu caráter de ajuda.

A partir da aprovação da LOAS, foram definidos os seus princípios, as suas diretrizes, as competências, a gestão e o seu financiamento, o que, indubitavelmente, consistiu em avanços, dada a conjuntura adversa à sua implementação enquanto política pública. Vale mencionar que o processo de elaboração e aprovação da LOAS não foi isento de tensões, sendo que a sua primeira formulação, que contemplava as históricas demandas da sociedade, não obteve aprovação. Posteriormente, no governo de Fernando Henrique Cardoso, através de medidas provisórias, foram realizadas inúmeras alterações na LOAS, distanciando-a, ainda mais, da proposta original de sua formulação.

Dessa forma, a política pública de assistência social no Brasil segue a seguinte trajetória após a inclusão na constituição de 1988 na Seguridade Social e da regulamentação pela LOAS (8742/93): em 2005, houve a criação do SUAS; de 2012 a 2016, a consolidação e, a partir de 2016, inicia-se o processo de desconstrução desse sistema e de toda a proteção social no Brasil (SILVA E SILVA, 2018).

Assim, o presente estudo analisou a trajetória histórica da política de Assistência Social no Brasil, a construção do Sistema Único de Assistência Social e os programas criados

recentemente, a fim de identificar os novos rumos da política de Assistência Social. Com vistas a atingir tal objetivo, realizou-se pesquisa bibliográfica através de livros, artigos e periódicos e análise de documentos presentes em sites de pesquisa. Esta pesquisa é do tipo qualitativa e utilizou como método de análise o crítico-dialético, que visa a compreensão dos fenômenos a partir do momento histórico e das contradições inerentes.

Para entender as transformações societárias presentes em nossa sociedade, é preciso levar em consideração a crise do capital, os ataques ao fundo público, as condições de vida da classe trabalhadora e o (des)financiamento das políticas públicas. Nesse contexto, para compreender os rumos da política de Assistência Social no Brasil, torna-se relevante analisar a construção histórica dessa política e seu orçamento. Para tanto, foram analisados os relatórios da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal-ANFIP, a partir da implantação do SUAS, com o objetivo identificar as configurações da política de Assistência Social dentro do contexto da Seguridade Social, com vistas a apreender as principais mudanças ocorridas nos últimos anos. Os relatórios analisados foram de 2011, ano em que ocorre a regulamentação do SUAS, a 2020. Foi analisado também o relatório publicado em 2018, que faz um balanço dos 30 anos de Seguridade Social, com vistas a estabelecer comparações a partir do período de 2016.

Assim, no primeiro capítulo deste trabalho será descrita a trajetória da política de Assistência Social até a sua configuração enquanto política pública regulamentada na Constituição Federal de 1988 e na LOAS. O capítulo aborda o surgimento da assistência social atrelada ao surgimento do capitalismo e sua necessidade para garantir a reprodução social da sociedade burguesa, considerando as diferentes formas de manifestação da superpopulação relativa. Analisa-se ainda como essa política pública se configura no Brasil, transferindo recursos públicos para o setor privado, através das entidades filantrópicas.

No segundo capítulo, é abordado como a crise de acumulação capitalista de dimensão global, que eclode na década de 1970, afeta as políticas sociais. Essa crise faz com que o mundo capitalista recomponha o seu processo de acumulação, o que implica em fortes incidências na organização dos processos de trabalho, na organização dos trabalhadores e no redirecionamento das ações do Estado que, sob a égide do capital financeiro e do ideário neoliberal, inaugura novas formas de relacionamento entre o Estado, a sociedade e o mercado (MOTA, 2011).

No terceiro capítulo, analisa-se os programas criados a partir de 2016, paralelos aos serviços ofertados pelo SUAS, que fragilizam a perspectiva da garantia de direitos. O Programa

Criança Feliz foi analisado como forma de identificar as novas configurações da política de Assistência social. Realiza-se também uma breve análise do Auxílio Brasil, com esse mesmo intuito. Cabe destacar que a análise desses programas, especialmente do Auxílio Brasil, são análises preliminares, uma vez que existem poucos estudos, dado o pouco espaço de tempo de criação do programa. No entanto, a importância dessa análise é a possibilidade de exemplificar as modificações ocorridas na política de Assistência Social no período de intensificação do neoliberalismo. Por fim, são apresentadas as considerações finais desse estudo.

CAPÍTULO I

A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A construção da política de Assistência Social inserida no campo das políticas públicas, ou seja, prestadas pelo Estado e com caráter de direito do cidadão e dever do Estado, só se efetiva no Brasil a partir da constituição de 1988.

A assistência social é uma política social que tem como objetivo atender as mais diversas necessidades humanas relacionadas à proteção social. Ao longo da sua trajetória até se tornar política pública, ela se apresentou de diversas formas e atendendo a diferentes atores sociais. Até ser posta enquanto direito social na constituição federal de 1988, com vistas a atender os interesses coletivos, teve como objetivo amenizar a pobreza, diminuir conflitos e permitir a continuidade de processos de exploração, ou ainda como forma de compensar a perda de outros direitos nos longos períodos de ditaduras.

O surgimento das políticas sociais nos países de capitalismo central ocorre de forma gradual e normalmente estão relacionadas aos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora na luta pela efetivação de direitos.

As políticas sociais se inserem em um contexto de conquista dos direitos sociais, no século XIX, nos países de capitalismo central, logo após a conquista de direitos civis e políticos. Os direitos sociais necessitam da intervenção do Estado, através de políticas sociais, para que se efetivem, sendo considerados direitos positivos, dada a necessidade de investimento e intervenção do Estado, diferentemente dos direitos políticos e civis, que são considerados de prestação negativa, pois referem-se ao direito de ir e vir, de votar e ser votado, por exemplo, não havendo a necessidade de intervenção estatal.

Segundo Piketty (2014), a partir de 1930, houve um aumento da arrecadação do Estado, especialmente nos países ricos, o que permitiu a instituição de um Estado Social que oferta em quase toda a Europa políticas sociais de saúde, educação e sistemas de substituição de renda, tais como aposentadoria e pensões.

Esse modelo de Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State* também pode contribuir para acesso ao consumo dos bens produzidos pelo sistema capitalista. Em determinados contextos históricos, as políticas sociais também cumprem essa função, como no período pós-guerra, no

qual países da Europa começam a efetivar um modelo econômico de recuperação da economia, atrelado à ampliação de direitos sociais.

O modelo conhecido como Bem-estar social foi propiciado enquanto política de Estado direcionada aos indivíduos de um dado território e, após a industrialização tardia de alguns países, como Alemanha e Itália, ao fim do século XIX, ganhou a atenção de políticos e estudiosos na Europa, dado o contraponto ao liberalismo e ao socialismo (KERSTENETZKY; KERTENETZKY, 2015).

As políticas públicas costumam ainda ser um instrumento do Estado para garantir coesão social, funcionando como forma de garantir um certo equilíbrio e normalmente costuma atender aos interesses de diferentes atores políticos e sociais. As políticas públicas executadas pelo Estado são contraditórias em si pela própria natureza do Estado.

O Estado não é um ator neutro que atua independentemente da sociedade, formulando a vontade geral e solucionando problemas. Tampouco é o instrumento do capital ou dos poderes coloniais, como se costuma pensar. Parece-me mais produtivo concebê-lo como uma relação social que assegura há séculos as relações sociais dominantes (BRAND, 2016 p.131).

Assim, as políticas sociais são uma forma de mediação realizada pelo Estado para o enfrentamento dos conflitos inerentes à relação capital-trabalho, dentro da sociedade capitalista. Esse enfrentamento ocorre de diferentes formas, a depender do contexto histórico. A assistência, assim, pode ser compreendida como uma modalidade de produção de bens e serviços a uma classe social, mediado pelo Estado (SPOSATI, 2003).

Os primórdios desta política, porém, podem ser compreendidos a partir do surgimento do processo de acumulação capitalista e do surgimento da Questão Social inerente a esse processo, conforme será abordado a seguir.

1.1 A constituição de uma superpopulação relativa e a assistência social

O processo de acumulação do capital gera uma população excedente, que é inerente ao modo de produção capitalista, e resulta num processo de pauperização, que vai exigir a intervenção do Estado. Essa população excedente é criada pela liberação constante de trabalhadores, na medida em que se aumenta a necessidade de produção. Conforme Marx (1989),

à medida que cresce a necessidade de trabalhadores para produção, ocorre um aumento da população excedente, o que pode se dar de várias formas. Uma das formas de criação de proletariado é a destruição dos meios de vida anteriores, tal como ocorre no processo de acumulação primitiva.

Na acumulação primitiva, processo descrito por Marx, encontra-se o início de um duro processo de expulsão dos camponeses de suas terras para servir de mão-de-obra para o nascente sistema de produção capitalista. A acumulação primitiva nada mais é do que a separação entre o produtor e meios de produção, processo inerente à acumulação capitalista. O processo de expulsão da população do campo ocorre na Europa com a expulsão dos camponeses no final do feudalismo. As terras são tomadas, cercadas, privatizadas, ao mesmo tempo em que se cria um proletariado (MARX, 1989).

Os camponeses foram expulsos de suas terras na Europa, enquanto na América e Austrália, as florestas são devastadas para suprir a necessidade de matéria prima da nascente indústria. Com o tempo, as terras da agricultura foram transformadas em pastagens, demonstrando que a terra começa a ser utilizada para atender ao lucro, em detrimento dos interesses do povo.

Sobre essa questão, Polanyi (2000) tem importante contribuição, na medida em que descreve todo o processo da transformação da sociedade feudal para o que ele vai chamar de sociedade de mercado. A “sociedade de mercado” foi imposta pelo Estado Absolutista como sistema dominante após a decadência da sociedade feudal na Europa. Esse processo separou o homem da natureza, modificando a forma de produção. “O homem, sob o nome de mão-de-obra, e a natureza sob o nome de terra, foram colocados à venda” (POLANYI, 2000 p. 162).

O processo de colonização ampliou essa forma de produção capitalista e as riquezas trazidas das colônias foram transformadas em mercadoria, impulsionando o nascimento de um sistema de produção que iria se expandir por todo o mundo.

A criação da população excedente ou exército industrial de reserva é inerente ao modo de produção capitalista, como posto anteriormente. Assim, a acumulação capitalista é um processo permanente e que gera por si só um excedente de trabalhadores desempregados e outros que jamais conseguirão emprego. Essa massa de desempregados ou surperpopulação relativa é composta, segundo Marx (1989), por algumas categorias: a flutuante, composta por trabalhadores que ora estão trabalhando, ora desempregados; a latente, composta por trabalhadores rurais,

quando se desenvolvem relações capitalistas e acabam por migrar para a cidade; a estagnada, que são trabalhadores que, não conseguindo emprego, migram de uma ocupação a outra; e o lumpemproletariado, que são uma parcela da população que nunca consegue emprego e vive no pauperismo e na miséria.

Essa superpopulação relativa é utilizada para diminuir os salários dos que estão trabalhando e para atender às necessidades emergenciais na produção no processo de acumulação, ou seja, em dado momento, pode se fazer necessária e, em outro, não, para o processo de produção. Assim, a massa de desempregados ou exército industrial de reserva, é, portanto, condição inerente ao modo de produção capitalista, mas pode variar o quantitativo de tempos em tempos, de acordo com a necessidade para o processo de acumulação de capital.

Para Marx (1989), a formação da superpopulação relativa é o processo de liberação de trabalhadores para o processo de produção. Na medida em que cresce a produção, existe a necessidade de liberação, além do necessário, para o processo de produção de mercadorias. A condenação de uma parte dos trabalhadores ao ócio obriga outra parte ao sobretrabalho, o que provoca o enriquecimento do capitalista. “A superpopulação relativa é, portanto, o pano de fundo sobre o qual a lei da oferta e da procura de mão-de-obra se movimenta” (MARX, 1989 p. 269).

Na medida em que o capital se expande, ele esmaga pequenos capitalistas e amplia seu poder na economia (e na política), o que faz com que cresça o exército industrial de reserva e diminuam-se os salários. Esse grande contingente de desempregados acaba por exercer uma pressão nos trabalhadores empregados, que podem ser substituídos facilmente se não atenderem às condições impostas pelo empregador. Assim, na medida em que cresce a necessidade de produção com vistas à acumulação capitalista, procuram-se formas de aumento do exército industrial de reserva, que podem ser variadas, tais como extensão da carga horária, trabalho infantil e o avanço de tecnologias e mecanização do trabalho (NETTO e BRÁZ, 2006).

Netto e Bráz (2006) argumentam, porém, que o avanço tecnológico não gera desemprego por si só, mas que o desemprego decorre do avanço das forças produtivas sobre as relações sociais de produção capitalista.

Na medida em que cresce o exército industrial de reserva, cresce a acumulação de capital e aumenta o processo de pauperização, constituindo o grande antagonismo do modo de produção capitalista. A pauperização, portanto, não pode ser entendida sem considerar a relação capital-trabalho e o processo de acumulação capitalista.

O processo de acumulação capitalista separa os homens dos meios de produção, assim, a acumulação de capital gera um aumento da miséria de forma proporcional ao acúmulo de riquezas. Ou seja, na medida em que se aumenta a acumulação de capital, crescem a miséria e a pauperização. Daí decorre a lei geral da acumulação capitalista, denominada por Marx (1989).

A Questão Social é resultante desse processo denominado “lei geral da acumulação capitalista”. Mesmo que ganhe novos contornos, o capitalismo se desenvolve e a gênese da questão social permanece a mesma (NETTO E BRÁZ, 2006).

Na sociedade capitalista, se convencionou que o trabalho deveria prover o sustento do trabalhador e de sua família; no entanto, as condições de sobrevivência eram insuficientes, mesmo para os que trabalhavam. Assim, surgem as primeiras legislações sociais, na tentativa de promover condições mínimas de existência e controle da pobreza gerada pelo processo de acumulação capitalista.

As formas de lidar com a Questão Social que surgem a partir do processo de acumulação capitalista foram as mais diversas. No processo de acumulação primitiva, em que os camponeses foram expropriados dos seus meios de produção, ocorre a intervenção da igreja e do Estado, através da lei dos pobres, entre outras. Essas intervenções atendem a necessidade de reprodução social de manter vivos os trabalhadores e os desempregados que também cumprem uma função no processo de acumulação capitalista.

Na tentativa de controle da pobreza, foram implantadas as Speenhamland, que eram uma forma manter as condições mínimas de sobrevivência através de um auxílio ou complemento de salário que se dava por meio das paróquias, porém havia um enorme controle dos pobres pela forma como estavam organizadas essas instituições de apoio. Além disso, essas ações contribuíam para a diminuição dos salários, beneficiando os empregadores (POLANYI, 2000).

Em 1834, a Speenhamland é revogada e é aprovada a Nova Lei dos Pobres, por influência dos liberais. Nessa nova configuração, a assistência social então se constitui ligada ao não trabalho. A assistência social é destinada aos inválidos e aos que não podiam trabalhar, enquanto os que eram considerados aptos ao trabalho eram enviados ao trabalho forçado; caso contrário, eram presos como criminosos, pois a pobreza era vista como ameaça à ordem social (BOSCHETTI, 2016).

O tratamento era diferenciado aos que não podiam trabalhar e aos que eram considerados aptos ao trabalho. O trabalho forçado, a aprendizagem e as constantes orações para manter a

ordem combinavam-se à assistência social. A assistência social, nesse contexto, é destinada a quem não podia trabalhar (idosos, crianças, inválidos), priorizando esses grupos que não conseguem prover sua subsistência. Assim, essa concepção demarca os critérios para acesso à assistência que, nesse contexto, é realizada, principalmente, pelas paróquias.

As modificações ocorridas no capitalismo no século XX, entre 1890 e 1940, em que o capitalismo concorrencial é sucedido por grandes monopólios e por mudanças profundas no processo de acumulação, período também conhecido como imperialismo, são marcadas pelo controle dos mercados. Nesse contexto, ocorre um incremento dos avanços tecnológicos no processo de produção, que tem como principal consequência o aumento do exército industrial de reserva.

Nesse período, há dificuldade de valorização do capital acumulado. Assim, muitos monopólios controlam povos e Estados, dando início a uma política neocolonialista, configurando um processo de mundialização ou internacionalização do capital. Nesse cenário, há uma redefinição do papel do Estado, com vistas a atender aos interesses desses monopólios e a perda da soberania nacional (NETTO,1996).

O Estado cumpre diversas funções para assegurar os superlucros das corporações, fornecendo aos monopólios custo mais baixo para produção, tais como energia e matéria-prima mais barata, infraestrutura, subsídios e, de forma mais explícita, a entrega de fundos públicos e a privatização de serviços públicos, bem como a contratação de serviços dessas grandes corporações. Além disso, prepara a mão de obra, investe em pesquisas e, em determinados momentos, os planos de desenvolvimento do Estado têm a finalidade de conduzir a economia, especialmente em momentos de crise. Em resumo, o Estado, no capital monopolista, funciona para proporcionar as condições favoráveis para a acumulação.

No capitalismo monopolista, o Estado tem ainda como uma das principais funções regular e controlar toda a força de trabalho. Segundo Netto (1996), as alternativas sócio-políticas do capitalismo vão desde o *Welfare State* até o fascismo. Assim, a legitimidade do Estado para continuar servindo aos interesses dos monopólios se dá de formas diversas, a depender do contexto.

O Estado, no capitalismo monopolista, busca se legitimar através da democracia e acaba por incorporar demandas dos trabalhadores. Assim, a Questão Social torna-se alvo das políticas

públicas nessa forma de desenvolvimento capitalista, ao passo que no capitalismo concorrencial a Questão Social só era tratada como ameaça à ordem.

Assim as respostas positivas as reivindicações dos trabalhadores seria uma forma de manter-se como regulador na economia. Apesar das diferenças de implementação dos sistemas de proteção social o que se tem em comum é a intervenção do Estado na regulação do mercado e na reprodução ampliada do capital.

Dessa forma, as lutas sociais propiciaram a construção de um Estado Social em grande parte da Europa e outros países, que garantisse uma proteção social aos trabalhadores, mas alguns elementos do contexto de capitalismo concorrencial permaneceram e os capacitados e incapacitados marcaram a formação dessas novas legislações. O trabalho acaba sendo condição para ter acesso ao seguro social, pois uma parte do seu salário é subtraída para ter acesso ao seguro no futuro, enquanto a assistência é destinada a pessoas como idosos, crianças e pessoas com deficiência.

A assistência social passou do dever moral de ajuda para o dever legal de assistência, compondo o rol de direitos sociais nas sociedades capitalistas, sobretudo nos países de capitalismo central, mas também, em menor grau, nos países de capitalismo periféricos, que passaram a incluí-la como política de seguridade social (BOSCHETTI, 2016 p. 76).

A seguridade social foi uma forma de resposta encontrada pela sociedade capitalista para lidar com a Questão Social, sem acabar com a propriedade privada. A seguridade social seria, portanto, uma forma de propriedade coletiva que asseguraria a reprodução social dos que não possuem nenhuma forma de propriedade, nos termos de Castel (apud BOSCHETTI, 2016).

Ainda segundo as análises de Boschetti (2016), quanto menor o grau de proteção ligada aos seguros e, portanto, ao trabalho, maior a demanda por assistência social. Todavia, os países em que a assistência social é mais requisitada são os que mais sofrem com interpretações equivocadas, que atribuem a assistência à filantropia e onde ela é relegada à reprodução da superpopulação relativa estagnada.

No contexto de deterioração do trabalho, a assistência social se constitui como forma de garantia de reprodução de toda a superpopulação relativa. Para Netto e Braz (2006), por mais que o capitalismo tenha se modificado nos últimos anos, permanecem a existência do exército

industrial de reserva e as dificuldades constantes de uma parcela da população em usufruir dos meios necessários à sua subsistência. Sendo assim, os trabalhadores que não conseguem trabalho necessitam da assistência para sobreviver.

Para Esteva (2000), o indivíduo frágil, cuja sobrevivência depende do mercado ou da intervenção do Estado, é uma criação histórica, na medida em que se destroem os meios de vida e se separa o homem dos meios de sua subsistência ou, nos termos de Marx, dos meios de produção.

No Brasil, esse processo inicia-se a partir do início da industrialização e mercantilização da terra. A população é expulsa ou obrigada a sair de suas terras devido ao empobrecimento do solo, causado pelo extrativismo comercial, com a implantação da monocultura, uso de agrotóxico e produção em grande escala para exportação, contexto que exige intervenção do Estado para a propiciar a acumulação capitalista.

1.2 A assistência social entre o direito e a filantropia

O Estado brasileiro, marcado pela desigualdade social, tem por característica o uso das políticas assistenciais como forma de enfrentamento à extrema pobreza e compensação pela espoliação. Dessa forma, o assistencial nas políticas públicas brasileiras se constitui elemento com vistas a amenizar as péssimas condições de vida do trabalhador e subalternos (SPOSATI, 2003).

Sendo assim, os mecanismos de enfrentamento da extrema pobreza nunca ultrapassam o limite imposto pelo capital e, na maioria dos casos, nem chegam a tocar na redistribuição, sendo apenas formas paliativas de lidar com a miséria e com o conflito inerente à relação capital-trabalho, na maior parte do período histórico brasileiro.

Trata-se sempre de uma reação conservadora à possibilidade de uma transformação efetiva e radical proveniente “de baixo”. Ou seja, a satisfação de algumas demandas pela classe dominante para evitar o rompimento da ordem vigente (COUTINHO, 2012 p. 118).

Constitui, no entanto, um espaço contraditório, que pode atender distintos interesses, a depender das correlações de forças existentes. Sendo assim, a política social brasileira apresenta diferentes objetivos em diferentes períodos na história, ora como controle das populações

carentes, ora como espaço de representação dos interesses da classe trabalhadora, ora como tentativa de desmobilização dos trabalhadores (SPOSATI, 2003).

O período corresponde ao que se vivencia na formação do Estado social na Europa, corresponde ao governo de Getúlio Vargas, no Brasil. Esse período marca o surgimento, ainda que de forma incipiente, da implantação de políticas sociais no Brasil. Nesse cenário, essas políticas visavam amenizar os conflitos e acelerar o processo de industrialização, além de garantir a legitimidade do governo autoritário. Dessa forma, nesse contexto, as políticas sociais cumprem a função de atenção aos interesses das classes subalternas e, ao mesmo tempo, garante a continuidade da exclusão. O Estado intervém através da repressão aos trabalhadores e classes subalternas e da assistência focada na extrema pobreza. Dessa forma, a assistência social é utilizada como benevolência e não como direito, o que dificulta a formação da cidadania e do senso de direito.

O país é marcado por profundas desigualdades sociais em decorrência da forma de acumulação capitalista, do processo de escravidão e da colonização. O Brasil se insere no contexto da economia mundial enquanto país periférico com economia pautada no extrativismo predatório¹ da natureza, o que gera ainda mais pobreza.

Francisco de Oliveira analisa o processo de inserção do Brasil no capitalismo mundial e as intervenções do Estado para propiciar o processo de acumulação capitalista. “As economias pré-industriais da América Latina foram criadas pela expansão do capitalismo mundial, como uma reserva de acumulação primitiva do sistema global” (OLIVEIRA, 1972 p. 5).

A intervenção do Estado através da fixação de preços, infraestrutura para indústria, regulamentação do trabalho, subsídios, entre outras medidas, propiciou condições de acumulação - planificação da economia e destruição do modo de produção anterior. Nesse contexto, a política de assistência social é uma das políticas públicas de intervenção do Estado na questão social advinda desse processo.

Esse processo traz como consequência a criação do exército industrial de reserva, necessário para a liberação de mão-de-obra excedente para o capital.

¹ O extrativismo se caracteriza por ser destinado à exportação, com produtos pouco processados, com pouca utilização de mão de obra e com agravos ao meio ambiente. Esse processo inicia-se desde o período da colonização da América e permanece até os dias atuais. Normalmente, é praticado por grandes empresas que possuem muito controle do Estado, como empresas de mineração (ACOSTA, 2016).

Essa conversão de enormes contingentes populacionais em "exército de reserva", adequado à reprodução do capital, era pertinente e necessária do ponto de vista do modo de acumulação que se iniciava ou que se buscava reforçar, por duas razões principais: de um lado, propiciava o horizonte médio para o cálculo econômico empresarial, liberto do pesadelo de um mercado de concorrência perfeita, no qual ele devesse competir pelo uso dos fatores (OLIVEIRA, 1972 p. 12).

Ainda segundo Francisco de Oliveira (1972), foi a necessidade de acumulação que propiciou a industrialização, e não as necessidades de consumo. Esse processo ocorre combinando o arcaico e o moderno: a criação de novas relações de trabalho não abandona as relações anteriores, o que pode ser verificado na formulação das primeiras legislações trabalhistas e previdenciárias, que por muito tempo excluem grandes segmentos de trabalhadores.

Assim como na Alemanha, no Brasil, o início do capitalismo não ocorre por meio de ruptura abrupta com o antigo modo de produção, mas por meio de “um caminho lento reacionário, conciliando o progresso com o atraso” (ANTUNES, 1982, p 46). Todavia, há singularidades importantes, uma vez que, enquanto na Alemanha o latifúndio é herança do feudalismo, no Brasil é da colonização, ou seja, do processo de acumulação primitiva realizada pela metrópole.

O processo de industrialização se dá no Brasil a partir de 1930, com o golpe na hegemonia política do setor agrário exportador, de forma lenta, conciliando o velho com o novo pelo alto, em conformidade com a via colonial². A industrialização brasileira é hipertardia e subordinada aos países de capitalismo central (ANTUNES, 1982).

Importante observar que, tanto na Alemanha como no Brasil, o processo de industrialização ocorre de forma tardia, guardada as proporções, e busca implementar alguma forma de compensação às consequências geradas com esse processo que, na maioria das vezes, destrói um modo de vida anteriormente existente. A inserção do Brasil no processo de industrialização capitalista é realizada sem rupturas, conciliando os interesses de ambos os setores da Elite, a burguesia nascente e a aristocracia agrária, em um processo denominado “revolução

² No Brasil, não ocorreu o feudalismo como nos países europeus, mas uma retirada constante de matérias primas, que irá abastecer o início do sistema capitalista, através do processo de colonização. Apesar de apresentar alguma similaridade em relação ao processo de industrialização alemão, em que não ocorre rompimento com a antiga forma de produção, mas mudanças lentas e graduais, existem diferenças significativas. O termo via colonial é cunhado para identificar o processo de industrialização brasileira, apontando essas diferenças fundamentais em relação ao processo de industrialização alemão, como o fato de no Brasil não ter existido uma fase manufatureira e o país se inserir no capitalismo mundial em um contexto já avançado, de forma hipertardia e, portando, subordinado aos países de capitalismo central (ANTUNES, 1982).

passiva” por Gramsci, retomado por Coutinho (2012) para explicar períodos históricos brasileiros.

Coutinho analisa a formação sócio-histórica do Brasil com base em três paradigmas: “via prussina”, conceito cunhado por Lênin, que explica o surgimento do capitalismo sem romper com sistema de produção anterior; o conceito de “revolução passiva”, de Gramsci, que consiste em conciliar o velho com o moderno, de modo a impedir que a camada popular tenha acesso ao poder; e a “modernização conservadora”, em que a burguesia prefere aliar-se a latifundiários a aliar-se com camadas populares. Afirma-se que, apesar da particularidade brasileira, esses três paradigmas podem auxiliar na compreensão do Brasil, especialmente após a independência (COUTINHO, 2006).

Com a industrialização induzida pelo Estado a partir de 1930 e a tentativa de aglutinar as demandas da sociedade através de um Estado forte centralizador, a questão social começa a entrar em cena, visto que antes disso era tratada apenas como caso de polícia.

O Estado brasileiro, a partir desse período, inicia a implantação de políticas sociais com fortes influências dos países centrais, com tendência a copiar os modelos de políticas sociais, desconsiderando, porém, a realidade do Brasil, um país colonial que vivenciou longos períodos de escravidão, com população na grande maioria ainda rural, nesse contexto.

Outro ponto de análise das políticas sociais no Brasil é a possibilidade de transferência de recursos públicos para o setor privado com incentivo da filantropia, ocorrida de forma mais recorrente através das subvenções realizadas pelo Estado à instituições privadas, a partir de 1930.

No que se refere à construção da política de assistência social, enquanto política prestada ou incentivada pelo Estado, iniciou-se no governo de Getúlio Vargas, com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que era uma forma de financiamento de amparo social pelo Estado, mas realizada por organizações sociais (MESTRINI, 2001).

Nesse período, a assistência se efetivava ligada à filantropia e ao favor, atribuída como prática de ajuda sem a perspectiva de direito e cidadania. Assim, a Assistência Social pública torna-se uma forma de apoio a grupos institucionais ligados à filantropia, na forma de subvenções fornecidas pelo Estado, que não realiza nenhuma forma de serviços prestados diretos à população.

O CNSS é uma forma inaugural de intervenção do Estado na assistência aos pobres, que antes era realizada principalmente pela igreja católica. Porém, essa intervenção se dava através da

filantropia. O Estado ofertava subvenções à organizações da sociedade de civil que prestavam algum tipo de assistência aos considerados pobres.

Sob esse ângulo, pode-se dizer que a assistência social se desenvolveu mediada por organizações sem fins lucrativos ou por voluntários, num obscuro campo de publicização do privado, sem delimitar claramente o que nesse campo era público ou era privado (MESTRINI, 2001, p. 17).

O CNSS é regulamentado pelo Decreto 525/38 e inaugura a legislação de Assistência Social no Brasil. Esse conselho era formado, basicamente, por pessoas da alta sociedade, ligadas à instituições como a Igreja, altos funcionários do Banco do Brasil, entre outros, configurando-se como uma relação entre a elite e o Estado para prestação da filantropia. Antes desse período, na República Velha, o Estado não prestava nenhuma forma de assistência, já que não era considerada função do Estado esse tipo de intervenção. A assistência até então era prestada, principalmente, pela Igreja Católica.

A partir de 1930, o Estado brasileiro começa a assumir responsabilidades, superando apenas a função coercitiva. Iniciam-se atividades de maior controle na economia, alinhando-se às tendências mundiais e de emergência do proletariado urbano e do avanço do capitalismo. Nesse cenário, o Estado se vê obrigado a prestar assistência à população empobrecida em decorrência do período de escravidão e do êxodo rural (MESTRINI, 2001).

Apesar de criticar o liberalismo, o governo Vargas atrela a ideia de direito ao trabalho e a Assistência Social se efetiva como dádiva do Estado atrelada à lógica da subsidiariedade que desresponsabiliza o Estado por essa intervenção. Nesse contexto, o CNSS torna-se um mecanismo de transferência de recursos públicos para o setor privado, como forma de incentivo à filantropia (MESTRINI, 2001).

O ideário liberal desconsidera o processo de expropriação dos meios de subsistência e considera que quem não consegue suprir as necessidades através do mercado não é digno de direito. Assim, resta apenas a caridade por parte do Estado e o estigma social a esses grupos.

Nesse cenário, o Estado se esforça para fornecer uma proteção social ao operário que estava na extrema pobreza devido aos péssimos salários. Os operários viviam em péssimas condições de higiene, moradia e falta de alimentação adequada. Em relação à educação e à saúde, somente eram prestadas pelas instituições religiosas e entidades filantrópicas.

Diante disso, o governo Vargas implanta uma proteção social, porém com tratamento totalmente diferente para os trabalhadores formais e os demais. Para os trabalhadores formais, o

Estado executa serviços e define direitos; para os demais, se esconde através das organizações sociais (MESTRINI, 2001).

Outra importante conquista dos trabalhadores formais nesse contexto foi o direito à previdência social, através dos institutos de aposentadorias e pensões. Esses institutos têm como parâmetro a lei Eloy Chaves que, em 1923, cria uma caixa de aposentadoria e pensões aos ferroviários. Porém, estes institutos atendem a uma pequena parcela de trabalhadores organizados e, posteriormente, se expande para outras categorias profissionais. Os benefícios são mantidos com financiamento dos empregados, empregadores e, posteriormente, do Estado. No entanto, a contribuição do Estado se deu por meio da criação de carga tributária adicional sobre os serviços prestados.

Assim, o Estado passa a exercer um sistema de dupla regulação: aos trabalhadores do mercado formal pela previdência social e ao exército de reserva pela via da benemerência e da filantropia (MESTRINI, 2001, p. 103).

Inicia-se, assim, a regulamentação do trabalho e a garantia de alguns direitos, priorizando os setores da economia considerados fundamentais e que têm maior poder de organização. O trabalhador é incentivado a vincular-se a alguma corporação como forma de acesso a direitos. Através desse mecanismo, o Estado pôde controlar mais facilmente o trabalhador, através do ministério do trabalho. Em contrapartida, amplia-se a repressão aos trabalhadores e sindicatos independentes. O direito à sindicalização e ao pluralismo de sindicato é instituído na Constituição federal em 1934, porém, com o golpe de 1937, o sindicato é integrado ao aparelho do Estado e regulamentado através do Decreto 1402 de 1939, greves são proibidas, minando os direitos políticos. Nesse cenário de retirada de direitos políticos, as políticas sociais cumprem uma função compensatória em relação à retirada de outros direitos.

A partir de 1930, no período da industrialização brasileira e início da proteção social para os trabalhadores, o Estado determina quem são os merecedores de direitos, que são os trabalhadores com vínculos formais de trabalho, ligados ao ramo da produção. Os demais trabalhadores, especialmente os trabalhadores do campo, e os que estão no âmbito da reprodução social, em sua grande maioria mulheres, não são reconhecidos como cidadãos. É importante ressaltar que a Assistência Social nesse cenário ocupa o lugar de não direito, de caridade, benemerência.

A legislação trabalhista e previdenciária não abrange a população, rural mantendo alta exploração do campo e custo mais baixo dos produtos, principalmente a alimentação, que barateava o custo de reprodução da força de trabalho na cidade.

Esse processo no qual o Estado escolhe quem é o cidadão detentor de direito, através da regulamentação de direitos apenas para algumas categorias de trabalhadores formais, organizados e sindicalizados, é denominado por Wanderley Guilherme Santos como “cidadania regulada”. Santos (1994) considera que as regulamentações ocorridas na Constituição federal de 1934 como direito ao salário mínimo e todas as demais regulamentações posteriores no que se refere a proteção ao trabalho, vinculam-se com a política de acumulação. Todo o problema do governo “consistia em conciliar uma política de acumulação que não exacerbasse as iniquidades sociais a ponto de torna-las ameaçadoras” a esse processo (SANTOS, 1994, p. 30-31).

Em 1943, é aprovada a Consolidação dos direitos trabalhistas- CLT que, como o nome diz, consolida uma série de direitos e benefícios garantidos anteriormente, fazendo com que o trabalhador possa reclamar juridicamente esses direitos trabalhistas e previdenciários, agrupados pela CLT.

Sendo assim, forma-se no Brasil um sistema de proteção social em que os direitos, tanto saúde como previdência, são assegurados aos trabalhadores formais, enquanto os demais são percebidos como não detentores de direitos, ficando a mercê da benevolência de instituições ou do Estado, ou seja, a assistência social não é reconhecida como direito, por isso, apenas os detentores de trabalho formal eram considerados merecedores de direitos de cidadania.

Nesse contexto, a proteção social para as pessoas pobres ou indigentes, consideradas aquelas que fracassaram no mercado, ocorre através da caridade privada ou pública, em uma condição denominada de “cidadania invertida” por Fleury (1994), por meio de medidas de caráter preventivo e punitivo. A autora identifica três modelos de cidadania a partir da avaliação de modelos ideais de políticas sociais. A cidadania invertida, que seria prestada aos mais pobres através da caridade e filantropia, tendo como principal referência a *Poor Law* (lei dos pobres, implantada em países da Europa no período que antecedeu o Estado de Bem-Estar Social); a cidadania regulada, vinculada ao Seguro Social baseado em contribuições dos segurados, no contrato, cujo modelo de referência é o Bismarckiano³; e, por fim, a cidadania universal de

³ Na Alemanha, entre os anos 1883 e 1889, ocorre um sistema de proteção social que ficou conhecido como modelo “Bismarckiano”, já que foi estruturado sob o comando do Chanceler Otto Von Bismarck. O mencionado sistema era

carácter público, garantida através do orçamento público, com vistas a atender as necessidades sociais, sem discriminação, tendo como referência o plano de seguridade social de Beveridge⁴. A autora enfatiza que esses modelos ideais não correspondem muitas vezes à realidade, mas sim, como foram elaborados (FLEURY, 1994).

A partir desses conceitos elaborados por Fleury (1994), depreende-se que, no Brasil, a cidadania universal só ocorre a partir de 1988 e que nesse período prevalece a cidadania invertida e regulada.

Por conseguinte, o governo Vargas torna-se um grande fiador do processo de industrialização, através do controle do trabalhador e da repressão a situações que pudessem prejudicar esse processo. Nesse contexto de industrialização, uma outra problemática é identificada para que o processo de industrialização ocorra: a falta de escolarização dos trabalhadores. Nesse cenário, é delegado ao CNSS a atribuição de conceder subvenções a instituições de educação para que pudessem proporcionar uma escolaridade mínima ao trabalhador. Além disso, caberia ao CNSS a concessão de subvenções para instituições de saúde, asilos para idosos, entre outros, fazendo com que esse órgão ganhe grande destaque no governo Vargas (MESTRINI, 2001).

Há, ainda um incentivo para a criação de instituições, tais como institutos de ensino, creches e educandários que atendessem aos filhos dos pobres, na perspectiva de formação e controle da pobreza. A maioria dessas instituições eram ligadas a entidades religiosas. Assim, se constituíam uma filantropia disciplinadora, com vistas a disciplinar o pobre e produzir um trabalhador adequado ao mercado (MESTRINI, 2001).

O Estado, baseado em formas clientelistas e de favor, mediado pelas organizações sociais, concede benefícios sem critérios previamente estabelecidos e sem atender as necessidades sociais, já que as subvenções são concedidas à organizações sem critérios que tivessem relação

constituído pelo seguro-saúde, o seguro acidente de trabalho e a aposentadoria por invalidez e velhice. Teve como centralidade o “seguro social”, contributivo e destinado apenas aos trabalhadores assalariados e seus dependentes, sendo desprovido, portanto, de qualquer traço de universalidade (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

⁴ O conceito contemporâneo de Seguridade Social, expresso no “Relatório sobre Seguro Social e Serviços Afins”, publicado em 1942 na Inglaterra, sendo amplamente conhecido como “Plano Beveridge de Seguridade Social”, recebeu essa nomenclatura em virtude de o seu relator ter sido o Lord William Beveridge. O referido plano preconizava o combate à pobreza, adotando como estratégia fundamental viabilizar a manutenção do pleno emprego e prevenir o desemprego e era baseado nos princípios de generalidade e universalidade, objetivando atender não só os trabalhadores, mas a todos que necessitam de proteção social, entendida como um direito (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

com as necessidades da população, mas muitas vezes o que determinava a concessão de subvenções era o poder dos lobbies (MESTRINI, 2001).

Em 1942, o governo Vargas, através da primeira dama, cria outra instituição com objetivo de prestar assistência social: a Legião Brasileira de Assistência - LBA. Essa instituição inaugura o primeiro *damismo* no Brasil, que se estende até os dias atuais e marca a política de assistência social, associando o trabalho feminino e as elites da época, inaugurando a “benemerência do Estado” (MESTRINI, 2001).

Dentro do princípio liberal de subsidiariedade do Estado, o governo estimula o voluntariado, especialmente o feminino, por meio da LBA mobilizada, inclusive pelas teses da igreja católica, através da encíclica papal *Quadragésimo Ano* de 1931.

Assim, o trabalhador não formal é transformado em pobre dependente de organizações da sociedade civil, ligadas a entidades religiosas e às elites, vistas como sujeitos que proporcionam a justiça social.

Após o período de inserção do Brasil no capitalismo mundial de forma tardia, como apontado anteriormente, da privatização da terra e da destruição dos meios de vidas anteriores, em decorrência da implantação de novos modelos econômicos, ocorre um grande êxodo rural no Brasil. Dussel (2016) aponta que os camponeses da América Latina desprovidos de terra vão para cidade servir de mão-de-obra ao capitalismo mercantil, ou seja, existe uma relação intrínseca dos modelos econômicos adotados no Brasil e a geração da pobreza.

Harvey descreve esse processo como a desvalorização e destruição de vida anteriormente viáveis: a privatização da terra, da água e a transformação das terras comunais, da agroecologia em agronegócio (HARVEY, 2003).

Esses processos são intensificados no Brasil no período desenvolvimentista, inclusive com ampliação de práticas extrativistas de mineração, que causam danos ao meio ambiente, além de tirar o meio de vida de uma boa parte da população, que é obrigada a buscar atender todas as suas necessidades através do mercado. Porém, essas necessidades não são supridas, dado o empobrecimento da população.

A Assistência Social, nesse contexto, se qualifica enquanto política de proteção social, com a finalidade de atender às necessidades do cidadão, concedendo os serviços e bens necessários. No entanto, vale lembrar que essa política visa atenuar os efeitos dos próprios sistemas econômicos. Além disso, os recursos destinados às políticas sociais são, de certa forma,

frutos da extração da mais valia, ou seja, a apropriação por parte do Estado de uma parte do trabalho da classe trabalhadora (SPOSATI, 2003).

Embora a prevalência da política de assistência social no Brasil possa se dar por meio do assistencialismo aos mais pobres, utilizada como forma de amenizar a pobreza e com objetivo de controle dos conflitos e legitimidade do Estado, no período conhecido como desenvolvimentista⁵, tentou-se conceber a assistência social como forma de promoção social e integração ao desenvolvimento social, na tentativa de superar o assistencialismo tradicional e incorporar elementos técnicos científicos.

Porém, a política de Assistência Social adota uma visão equivocada, conforme Sposati (2003), no que se refere à perspectiva de acreditar que a marginalidade e a exclusão são fruto do subdesenvolvimento e que seria papel da assistência social a promoção humana e a integração ao desenvolvimento.

Com a perspectiva de superar o assistencialismo tradicional, a assistência social deixa de atender às necessidades imediatas da população. O assistencialismo, no entanto, está intimamente ligado ao clientelismo e à forma de entender às políticas sociais como benesse do Estado ou de grupos políticos. “É preciso tornar claro que a prestação de serviços assistenciais não é elemento revelador da prática assistencialista” (SPOSATI, 2003 p.68), mas como se desenvolve, a finalidade que exprime a atividade e a que interesses atendem.

Dessa forma, o assistencialismo seria a prática adotada pelas classes dominantes para amenizar a pobreza e perpetuar a exploração. Conclui-se, portanto, a partir da análise de Sposati (2003), que o assistencial seria a forma de justificação da exploração através do atendimento de determinadas necessidades da classe subalterna, enquanto o assistencialismo seria a forma de encobrimento dessa realidade, fazendo com que a assistência prestada seja vista como benesse, e não como direito.

Não se pode considerar uma determinada ação assistencialista apenas pelo fato de atender às necessidades concretas da população. Romper com o assistencialismo não é romper com esses

⁵ O modelo desenvolvimentista nasce a partir do discurso do presidente Truman nos Estados Unidos (1949), quando se inaugura a ideia de desenvolvimento e subdesenvolvimento. Essas ideias têm suas raízes no livro *A Riqueza das Nações*, de Adam Smith. A partir desse momento, surgem várias instituições de financiamento, especialistas e manuais para o desenvolvimento. Os países considerados subdesenvolvidos por essa lógica começam a ter o desenvolvimento econômico financiado por organismos como o Fundo Monetário Internacional (FMI), porém precisam seguir as recomendações de seus credores numa espécie de novo imperialismo (ACOSTA, 2016).

serviços; ao contrário, está na necessidade de romper com os critérios focalizados na extrema pobreza e buscar a universalidade do direito de ter atendidas suas necessidades, tendo claros os direitos que aparente assistência escamoteia (SPOSATI, 2003).

Em termos de estrutura da política de Assistência Social, não se altera de forma significativa até a constituição federal de 1988. No entanto, no período pós 1964, ocorre uma ampliação dos trabalhadores incluídos no sistema de proteção social, até então excluídos desses direitos. Os institutos de previdência garantiam direito à aposentadorias, pensões e acesso à saúde aos seus segurados, porém ainda eram vinculados ao trabalho. Em 1966, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, ocorre a unificação dos diversos institutos e benefícios, que eram muito diversos.

No entanto, esse período é marcado pela ditadura militar, com grande repressão aos movimentos sociais, partidos de esquerda, intelectuais e suspensão de direitos políticos. Tratava-se de um modelo econômico voltado à internacionalização do capital, o que faz com que os processos de industrialização, iniciados no governo Vargas, comecem a entrar em dificuldades. A economia interna fracassa e muitas empresas são fechadas, aumentando o desemprego. Assim, as ações assistenciais são utilizadas como forma de compensar a pobreza e a retirada dos direitos políticos, tal como no governo Vargas.

Nesse cenário, é criado o ministério de Previdência e Assistência (MPAS) e, dentro desse ministério, é criada a secretaria de Assistência Social, que planeja as ações de assistência social acopladas ao plano nacional de desenvolvimento (PND). Porém, essas ações são extremamente fragmentadas por faixa etária, necessidades e problemas. Não há clara definição do papel do Estado, subordinação da iniciativa privada ou diretrizes, o que ocasiona uma sobreposição de serviços. A maioria dos projetos e programas são realizados nos gabinetes de deputados e senadores e o CNSS é controlado por organizações privadas.

Esses elementos da política de assistência social permanecem arraigados na cultura brasileira e, mesmo após a efetivação dessa política enquanto direito, a concepção de assistência social como benesses do Estado permanece. Essas concepções aprofundam o clientelismo aos mais pobres, fazendo com que, em diversos momentos, essa política seja utilizada com objetivo de controle dos pobres e legitimidade do Estado, dificultando sua efetivação como direito (SPOSATI, 2003).

A assistência, todavia, não se reduz à prestação de serviços, programas e benefícios; é também um espaço de mediações, que pode propiciar a luta de classes, com vistas à ampliação de direitos. Em conformidade com Gudynas (2016), as políticas sociais de assistência social e combate à pobreza devem garantir o atendimento às necessidades da população, não como forma de compensação, mas como justiça social.

As políticas sociais como espaço contraditório e antagônico expressam a possibilidade de um espaço de lutas das camadas populares em busca de direitos, fazendo com que esses movimentos sociais se articulem e consigam a efetivação de vários direitos na constituição federal de 1988, dentre eles, o direito à Assistência Social.

1.3 Constituição federal de 1988 e a proteção social: A assistência social torna-se política pública no Brasil

Como anteriormente demonstrado, o período situado entre 1930 e a constituição federal de 1988 é marcado pela tentativa de construção de uma proteção social no Brasil, porém incipiente e com muitos trabalhadores fora dessa proteção. Além disso, as políticas sociais, nesse período vivenciado sob ditadura e com suspensão dos direitos políticos e civis, tem mais a função de promover legitimidade desses regimes e compensação da pobreza do que promover a cidadania.

Todavia, com o fim da ditadura militar, no Brasil, ocorre uma grande mobilização social, especialmente de setores de esquerda, movimentos sociais de defesa da previdência e movimento de sanitaristas, conselhos de profissão, universidades, movimentos religiosos ligados à pastorais sociais, entre outros, reivindicando direitos. Todos esses atores e movimentos sociais contribuíram na construção da constituição federal de 1988, que é fruto da luta por direitos.

A constituição federal de 1988 é também considerada como constituição cidadã, justamente porque insere uma série de direitos sociais, além dos direitos civis e políticos, completando a concepção de cidadania.

Nesse cenário, a assistência social ganha contornos de política pública inserida na Seguridade Social, junto com a política de Saúde e de Previdência Social, construindo no Brasil, pelo menos no plano legal, um arcabouço de direitos, tendo como referência a perspectiva de proteção social a todos os brasileiros, mesmos os que não possuem trabalho formal. É importante salientar que a Assistência Social, na Constituição federal de 1988, é considerada direito do

cidadão e dever do Estado, rompendo com a forma como era tratada no Brasil, como benesses do Estado.

Inserida no Título da Ordem Social na constituição federal de 1988, a Seguridade Social estabelece uma série de direitos sociais, inclusive com possibilidade de serem reclamáveis juridicamente, e impõe como responsabilidade do Poder Público a sua efetivação. Estabelece, ainda, a universalidade e a gestão democrática e descentralizada das políticas que a compõe.

Nos artigos 203 e 204, são estipulados os objetivos da Assistência Social e sua gestão, que vão desde a proteção à maternidade, à criança, ao idoso e à pessoa com deficiência, garantindo ainda um salário mínimo ao idoso e à pessoa com deficiência que não tem como prover sua subsistência nem a ter provida por outros, ou seja, para quem necessitar.

O sistema de seguridade social brasileiro se baseia nos moldes adotados na Europa no período conhecido como Estado de Bem-Estar Social e se efetiva enquanto um sistema híbrido, que tem fortes influências na ideia de seguro adotado pelo plano Bismarckiano, que procurava atender as necessidades dos trabalhadores em momentos de risco social, e pelo Beverigiano, que adotava a ideia de combate à pobreza (BOSCHETTI, 2011).

Sendo assim, o sistema de Seguridade Social brasileiro adota um sistema híbrido baseado em três políticas: a política de Saúde, que é universal, sem exigência de contribuição prévia; a política de Previdência Social, destinada a quem contribui; e a política de Assistência Social, para quem dela necessitar, sem exigência de contribuição prévia. Assim, a política de Assistência Social, no Brasil será legitimada como estratégia de enfrentamento da pobreza.

O desafio pós constituinte consistia não apenas na abertura democrática do país, mas na construção de um novo relacionamento Estado-sociedade e no enfrentamento da herança da ditadura. “Enfim, o resgate da democracia supunha saldar a dívida social, restabelecendo a cidadania a população brasileira” (MESTRINI, 2001 p. 185).

Porém, a transição para a democracia ocorreu de forma negociada, sem ruptura, o que impunha uma série de dificuldades para implantação dos direitos sociais garantidos na C.F. 88. Sendo assim, apesar da constituição garantir direitos e a previsão da construção de um sistema de proteção social baseado na ideia de universalidade, na prática, apresentava uma série de dificuldades na implementação, haja vista que as negociações não permitiram avançar em temas como a reforma tributária e fiscal, o que permitiria um aporte financeiro para sua execução.

Além disso, no plano internacional, apesar da constituição brasileira se basear no modelo de Bem-Estar Social, este já se encontrava em desmonte nos países que o adotaram, dadas as novas configurações do sistema capitalista. Internamente, a transição da ditadura para o país democrático representou um avanço político e social para o Brasil; porém, a década de 1980 é reconhecida como a década na qual o país passou pela sua pior experiência econômica. Assim, os direitos sociais garantidos na Constituição tiveram sua implantação prejudicada, principalmente a política de Assistência Social.

Nesse cenário, a regulamentação das políticas da seguridade social vão trilhar caminhos diferentes para sua aprovação, prejudicando a integração prevista na constituição. A Saúde avança mais rápido na regulamentação, em 1990, garantindo a universalidade do acesso através do SUS. A Previdência Social é regulamentada em seguida, em 1991, porém privilegia os aspectos relacionados à ideia de seguro social; a Assistência Social só consegue regulamentação em 1993, através da Lei nº 8.742/93, após várias tentativas frustradas.

Com a abertura política do país, as principais instituições de assistência social do Brasil, a LBA e o CNSS, são desmoralizadas, revelando apropriação da coisa pública nesses órgãos. O CNSS, ao passar para os parlamentares a outorga de subvenções no período de ditadura militar, perde seu carácter regulador da filantropia, sendo tomado como “locus de clientelismo e fisiologismo” (MESTRINI, 2001 p. 184).

Assim, com vistas a superar a fragmentação da política de Assistência Social, a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS prevê como diretrizes: “descentralização político-administrativa para os Estados e Municípios e comando único das ações em cada esfera de governo”; “a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”, assim como a “primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo”(LOAS, Art. 5º).

A LOAS estabeleceu como instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social os Conselhos de Assistência Social (CNAS), nas diferentes esferas de composição paritária entre governo e sociedade civil. As Conferências de Assistência Social passam a ser um instrumento de participação social, as quais devem ser convocadas pelos Conselhos em suas respectivas instâncias e têm a “atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema” (Art. 18º). Essas conferências

estabeleceram papel importante na construção do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, que será tratado adiante.

Porém, em contrassenso a todas essas propostas e conquistas sociais, os governos que foram eleitos para governar o país, a partir de 1990, com a finalidade de amenizar a crise econômica, adotaram medidas de cunho neoliberais, com base nas recomendações do Consenso de Washington⁶, o que prejudicou a efetivação dos direitos sociais, recém-conquistados na CF/88 e regulamentados posteriormente. Isso ocorre porque a ideologia neoliberal de Estado mínimo reforça a desresponsabilização do Estado e a retomada das instituições filantrópicas e da família para atender as necessidades humanas que não podem ser atendidas pelo mercado.

Esse contexto situa-se com a mundialização da economia, em que grupos industriais se fundem, tornando-se grandes corporações. Os grupos transnacionais se associam à várias outras fontes de investimento e espraiam por vários países, aliando-se ao poder do Estado para definir as condições de trabalho e perfil do mercado, através de tratados, intensificando seus lucros (IAMAMOTO, 2014).

Esses tratados estabelecem diversas recomendações, aplicadas por vários países como o Brasil, tendo como resultado o empobrecimento da população e o aumento da concentração de riquezas, além de uma série de ditames econômicos do FMI, que impactam na efetivação das políticas sociais. Assim, a Seguridade Social não se efetiva na perspectiva da garantia da proteção social, conforme prevê a constituição Federal. Antes disso, cria-se programas baseados na perspectiva do voluntarismo como o Programa Comunidade Solidária, que vai na contramão do que estava posto na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social (1993).

O Programa Comunidade Solidária é considerado o carro chefe dos programas de combate à pobreza adotados no governo de Fernando Henrique Cardoso, posterior à aprovação da LOAS. Todavia, nas análises de Silva e Silva et. al. (2001), é um programa que reproduz as características históricas da política de assistência social no Brasil, a fragmentação, a descontinuidade e a desresponsabilização do Estado com chamamento à solidariedade, que na prática é uma estratégia neoliberal de transferência da responsabilidade do Estado para a sociedade civil. Além disso, aponta ainda a desvinculação dos programas de enfrentamento à pobreza no período da política macroeconômica.

⁶ O Consenso de Washington foi um conjunto de medidas formuladas por economistas de instituições financeiras localizadas em Washington e passou a ser "receitado" para promover o "ajustamento macroeconômico" dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades.

O desenvolvimento econômico não significa distribuição de renda e não gera melhoria nas condições de vida das pessoas se não houver regulação do Estado na perspectiva de redistribuição de renda, sobretudo em países como Brasil, em que grande parte da riqueza é gerada por meio do extrativismo destinado à exportação e que tem pouco retorno, em termos de geração de empregos, e grandes impactos ao meio ambiente (ESTEVA, 2000).

Assim, é necessário que ocorra uma vinculação dos programas de enfrentamento da pobreza à política macroeconômica e uma regulação do mercado para a diminuição da pobreza, o que não ocorre no Brasil. Segundo Boschetti, no Brasil, predomina o financiamento da Seguridade Social, através das contribuições sociais, ou seja, financiada a partir das contribuições dos próprios trabalhadores, o que contribuiu pouco para redução das desigualdades de classe. Em comparação, o Estado Social é financiado, em sua maioria (70%), por impostos fiscais, e a minoria, por contribuições sociais 30% (BOSCHETTI, 2016).

A partir dos anos 1990, no Brasil, ocorre justamente o contrário: o Estado contribui para mercantilização dos serviços básicos como saúde, educação, previdência, água e energia, com incentivo constante à privatização desses serviços. Isso se deve, principalmente, à adoção de medidas econômicas pautadas na ideologia neoliberal, que defende o Estado mínimo com pouca intervenção na economia. O próximo capítulo buscará identificar como as políticas neoliberais impactaram na proteção social e na construção da política de Assistência Social no Brasil.

CAPÍTULO II - A CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL NO CONTEXTO NEOLIBERAL

Neste capítulo, pretende-se abordar de que forma o neoliberalismo, com uma série de medidas que promovem o corte de gastos públicos e a redefinição do papel do Estado, impactou na efetivação da Seguridade Social e da política de Assistência Social.

O neoliberalismo se caracteriza pela tentativa de privatização total de todos os meios de vida e retoma a ideia do liberalismo, de que o que move as relações humanas é o princípio da competitividade e que, com a intervenção mínima do Estado, essa competição seria o suficiente para garantir o bem-estar social.

Os neoliberais sustentam que o Estado não deve fazer regulamentações que interfiram no livre mercado e que deveria excluir as regulamentações existentes, com vistas a estabelecer o individualismo e a competição que consideram como condição natural do homem.

Todavia, Polanyi (2000) discorda radicalmente dessa ideia; o autor analisa várias civilizações, baseado no princípio da reciprocidade e da redistribuição, para defender a tese de que um sistema de produção cuja motivação principal é o lucro não é a forma de produção natural do homem e que a sociedade baseada no lucro é recente na história da humanidade.

Karl Polanyi foi um dos maiores críticos da sociedade de mercado cujo objetivo principal é o lucro. Para ele, o sistema de mercado autorregulável é uma tentativa utópica do liberalismo. O mercado autorregulável provoca uma desorganização social, na medida em que destrói o princípio da reciprocidade e da redistribuição, presentes na sociedade pré-capitalista (POLANYI, 2000). O processo de mercantilização torna a força de trabalho uma mercadoria, porém, os trabalhadores não deveriam ser considerados mercadorias, visto que não podem se retirar do mercado, uma vez que precisam sobreviver, o que gera uma certa prisão e escravidão (ZIMMERMANN; SILVA, 2009).

No sistema feudal já existia a mercantilização; todavia, não era condição central de sobrevivência, pois sempre existiam outras possibilidades, como as corporações de ofícios e o apoio da igreja, que sempre forneciam condições de sobrevivência para artesãos inválidos, órfãos e viúvas.

Uma sociedade regida exclusivamente pelas leis do mercado seria de enorme gravidade, pois o mercado não gera coesão social. Nesse contexto de triunfo da sociedade de mercado, o

Estado tomou lugar da solidariedade pré-capitalista, principalmente através da seguridade social. Por isso, a destruição dos elementos de proteção social e a mercantilização total seria catastrófico, pois a sociedade jamais viveu nesse tipo de conformação, o que, na elaboração de Polanyi, resultaria na destruição da sociedade e da natureza (POLANYI, 2000).

Sendo assim, esse capítulo visa abordar o impacto dessas políticas neoliberais na Seguridade Social e na política de Assistência Social. O neoliberalismo surge no mundo pós anos 1970 e, no Brasil, começa a se efetivar a partir da década de 1990.

2.1 O neoliberalismo e a espoliação de direitos

Segundo Anderson, o neoliberalismo nasceu no pós-guerra, na região da Europa e na América do Norte, como uma reação ao Estado intervencionista e de Bem-Estar. “Seu propósito era combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro” (ANDERSON. 1995 p.9).

Um dos precursores, Friedrich Hayek, apresenta essas ideias no livro *O Caminho da Servidão*, escrito em 1944. Todavia, não encontra adesão às suas ideias naquele momento, devido às altas taxas de lucros capitalistas. Essas ideias só começam a ganhar terreno a partir de 1970, com a crise do capital, a diminuição do crescimento econômico e o aumento da inflação.

Tal crise faz com que países de capitalismo central adotem medidas neoliberais, que impõem um maior controle do trabalho e destruição do potencial de organização da classe trabalhadora. A ideia é manter um Estado forte, com capacidade de romper com os sindicatos e controlar os gastos sociais.

A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos (ANDERSON. 1995 p.10).

O neoliberalismo ganha hegemonia após a eleição de diversos governos de direita na Europa e América do Norte, a partir de 1970, especialmente com o governo Thatcher na Inglaterra e o governo Reagan, que chegou à presidência dos Estados Unidos em 1980. As principais medidas adotadas por esses governos foram o aumento da taxa de juros, privatização, aumento do exército industrial de reserva, controle de greves e cortes de gastos sociais.

Anderson (1995) aponta que, apesar da diminuição da inflação e do aumento da taxa de lucros, isso não se traduziu em termos de investimento, uma vez que a desregulamentação

financeira, que foi um dos elementos principais do programa neoliberal, criou condições muito mais propícias para a inversão especulativa do que produtiva. Assim com o predomínio do capital especulativo em detrimento do produtivo, não houve recuperação dos investimentos. Segundo Piketty (2014), os mercados financeiros são regulamentados com menor rigor a partir de 1980-1990, em comparação com períodos anteriores.

A nova crise do sistema capitalista, que se inicia nos anos 1970, é conhecida como crise de superprodução. Essa crise põe fim ao Estado de Bem-Estar Social na Europa e dá início à implantação das políticas neoliberais, que propõem cortes de direitos e redefinição do papel do Estado.

Conforme Harvey, considerando as análises de Rosa Luxemburgo, os excedentes que provocam essa crise são gerados pela exploração do trabalhador, que não recebe o suficiente para consumir o que produz. Recentemente, tem sido mais aceita a ideia de falta de oportunidades mais lucrativas (HARVEY, 2003).

Nesse contexto, a privatização das políticas sociais servem ao interesse de novos nichos de investimento do capital. As funções do Estado são transferidas para o mercado, principalmente as mais rentáveis, e a redução dos direitos sociais tem por finalidade transformar o que era considerado direitos em mercadorias. A privatização no neoliberalismo, portanto, seria a forma de garantir espaços para os investimentos dos excedentes de capital, provocados pela superprodução.

A estratégia de reduzir o Estado para a classe trabalhadora é precarizar e privatizar serviços públicos, realizar cortes de gastos sociais e diminuir políticas sociais que promovam a desmercantilização⁷, solidariedade social e coletivismo. “O neoliberalismo se opõe radicalmente à universalidade, igualdade e gratuidade dos direitos sociais” (LAURELL, 2009, p. 163).

A privatização dos serviços públicos tem como objetivo fornecer as condições rentáveis de investimento para o Capital. O corte de gastos sociais provoca o desfinanciamento das políticas sociais e a precarização dos serviços públicos, tornando-os insuficientes ou de má qualidade, ou seja, trata-se de uma estratégia para conseguir legitimidade social para a privatização.

Na concepção liberal, a ideia de direito a determinados serviços e bens públicos pelo simples fato de ser cidadão é rejeitada. Assim, o Estado deveria intervir apenas nas condições de

⁷ O termo desmercantilização foi cunhado por Esping-Andersen para analisar o grau de independência proporcionado pelas políticas sociais em relação ao mercado.

extrema pobreza. As condições de sobrevivência devem ser garantidas pelo mercado, através da venda da força de trabalho. Isso difere da concepção do Estado socialdemocrata, em que todos os cidadãos devem ter condições de vida, independente da inserção no mercado de trabalho (LAURELL, 2009).

Dessa forma, para os neoliberais, as políticas sociais devem limitar-se à lógica do seguro e de assistência mínima na perspectiva da caridade, não do direito, permanecendo a mercantilização da força de trabalho.

As pessoas voltam a estar como nos primórdios do sistema capitalistas: livres, mas desprotegidas e sem um “um suporte de proteção, de participação em solidariedades coletivas”, com a destruição dos sistemas de proteção social (CASTEL, 2000 p.252).

Com a mundialização da economia, o grande mote é a diminuição dos custos do trabalho e a instabilidade do trabalho é o maior desafio dessa nova sociedade. Assim, entra em decadência as antigas formas de organização coletiva e a maioria das pessoas encontram-se desprotegidas e sem vínculos sociais. Conforme Antunes (2018), a devastação dos direitos do trabalho ocorre em escala global e é o resultado da hegemonia do capital financeiro e da destruição da forma de produção taylorista/fordista.

Castel (2000) denomina esse cenário como a destruição da sociedade salarial, na qual havia os explorados, mas que eram indispensáveis e que, justamente por isso, podiam reivindicar e conseguiriam a garantia dos direitos sociais. Atualmente, cresce o número de sobrantes, que não têm mais função na sociedade capitalista e seriam os vagabundos na revolução industrial. Isso explicaria o porquê de não existirem grandes movimentos de reivindicações na sociedade, apesar do enorme número de desempregados, pois essas pessoas perderam sua função social (CASTEL, 2000).

Karl Marx, conforme descrito no primeiro capítulo deste trabalho, atribui como função principal do exército industrial de reserva a pressão sobre os trabalhadores, com vistas à diminuição de salário; todavia, na interpretação de Castel, o quantitativo de desempregados seria tão grande que até mesmo essa função é dispensada à boa parte dos trabalhadores.

A apropriação privada, que destrói modos de vida, a expropriação constante dos meios de produção e a reprodução da vida, mediada pelo Estado, é denominada “acumulação por espoliação” por Harvey (2003), sendo que, no contexto neoliberal, essa espoliação ganha contornos mais graves, como a privatização de direitos conquistados.

A devolução dos direitos comuns de propriedade obtidos graças há anos de luta de classes (o direito a uma aposentadoria paga pelo Estado, ao bem-estar social, a um sistema nacional de cuidados médicos) ao domínio privado tem sido uma das mais flagrantes políticas de espoliação implantadas em nome da ortodoxia neoliberal (HARVEY, 2003 p. 123).

Para Harvey (2003), o neoliberalismo é uma forma de imperialismo, objetivando proporcionar a acumulação por espoliação, que seria uma espécie de acumulação primitiva constante. Além disso, há uma imposição, através de organismos como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização Mundial do Comércio (OMC), para a abertura do mercado interno e para o desmantelamento dos sistemas de proteções sociais (HARVEY, 2003).

O neoliberalismo na América Latina começa a ser implementado no Chile, através da ditadura de Pinochet, e se expande a partir de 1990, por influência do FMI, permanecendo, segundo Anderson (1995), como política oficial de Estado em governos tanto de direita, como de esquerda, na América Latina.

O neoliberalismo chileno, bem entendido, pressupunha a abolição da democracia e a instalação de uma das mais cruéis ditaduras militares do pós-guerra. Mas a democracia em si mesma – como explicava incansavelmente Hayek – jamais havia sido um valor central do neoliberalismo (ANDERSON. 1995 p.19).

A América Latina não atingiu os mesmos níveis de arrecadação que a Europa. Ademais, os países ricos, a partir desse período, impuseram aos países pobres cortes nos setores públicos, entre outras medidas de ajustes econômicos, através de órgãos como o fundo Monetário internacional - FMI (PIKETTY, 2014).

A partir dos anos 1980-1990, a nova onda ultraliberal, vinda dos países desenvolvidos, impôs aos países pobres cortes nos setores públicos e a diminuição da prioridade, visando o desenvolvimento de um sistema fiscal que impulsionasse o crescimento econômico. Esse episódio ilustra a tendência dos países ricos de utilizarem as nações menos desenvolvidas como campo de experimentação sem, de fato, tentarem fazer uso dos ensinamentos de suas próprias experiências históricas (PIKETTY, 2014).

Os Estados-nação periféricos e os povos não-europeus vivem hoje sob o regime da “colonialidade global” imposto pelos Estados Unidos, através do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial, do Pentágono e da OTAN. As zonas periféricas mantêm-se numa situação colonial, ainda que já não estejam sujeitas a uma administração colonial (BALLESTRIN, 2013 p.100).

2.2 O neoliberalismo à brasileira e a política de assistência social

No Brasil, a partir de 1990, inicia-se a implantação de medidas neoliberais, que propõem o corte de gastos públicos e a redefinição do papel do Estado. Essas medidas começam a ser implementadas com o governo Collor e, em 1995, com governo de Fernando Henrique Cardoso, inicia-se um plano de reformas do Estado, conhecido por Plano Diretor, idealizado por Luiz Carlos Bresser Pereira, com a finalidade de promover uma contenção de gastos públicos, através da diminuição dos direitos e da implantação de um Estado gerencial.

Os direitos da Seguridade Social, duramente conquistados e assegurados legalmente na CF/1988, foram submetidos à lógica do ajuste fiscal, passando a se configurar como uma articulação entre o assistencialismo focalizado e o mercado livre, este, voltado para fornecer o que antes era direito como mercadoria ao cidadão consumidor.

O sistema de Seguridade Social brasileiro, proposto pela CF/88, é híbrido e composto por direitos ligados ao trabalho, os quais são universais e seletivos; assim, o acesso ao trabalho formal é condição para a garantia de determinados direitos. Dessa forma, a precarização do trabalho e as privatizações dos serviços públicos têm impactos diretos na efetividade da Seguridade Social, já que não basta ter apenas direitos formais garantidos.

As medidas neoliberais adotadas pelos países capitalistas, como Inglaterra e Estados Unidos, com intenção de resolver o problema da queda da taxa de lucros no final dos anos 1970, e que no Brasil se deu aproximadamente nos anos de 1990, tiveram efeitos destrutivos para a condição de vida dos trabalhadores, como a destituição dos postos de trabalho, redução dos salários, aumento da oferta da mão-de-obra e redução dos gastos com políticas sociais, aumentando a pobreza no país (BEHRING E BOCHETTI, 2006).

Diante deste quadro, amplos segmentos das classes trabalhadoras veem-se ora inseridos em trabalhos precários, ora vagando pelo desemprego, ora se constituindo na população usuária da Assistência Social (MOTA, 2011 p.68).

O neoliberalismo no Brasil difere dos países de capitalismo centrais, visto que, no Brasil, nunca se efetivou o Estado de Bem-Estar social e a tentativa mais próxima de ampliação de direitos se deu com a constituição federal de 1988, não tendo sido efetivados em sua maioria em decorrência da chegada das políticas neoliberais.

As principais estratégias de implantação da política neoliberal no Brasil são cortes de gastos públicos, privatização das atividades mais rentáveis ao capital e a focalização das políticas sociais na extrema pobreza.

Ana Elizabete Mota (2007) defende a tese de que o que ocorre com a Seguridade Social no Brasil é uma unidade contraditória, na qual, enquanto a Previdência e a Saúde vêm sofrendo uma tendência privatizante, há uma expansão da política de Assistência Social como mecanismo de enfrentamento da pobreza. Em decorrência das primeiras serem mais rentáveis, elas são impelidas pelo mercado como forma de valorização do capital e a assistência social se torna mais assistencialista/filantropizada, focada na extrema pobreza. Esse processo foi denominado pela autora por “assistencialização do sistema de seguridade social”.

Assim, com base na ideologia neoliberal, os recursos não são suficientes para atender às necessidades básicas e, portanto, deve-se priorizar a extrema pobreza, esvaziando a concepção dos direitos sociais.

Essa forma de política pública não promove o bem-estar social; ao contrário, para se ter acesso, é necessário o não exercício dos direitos. Conforme análise dos tipos de Estado de Bem-Estar Social descrita por Esping-Andersen (1991), a assistência social pode permitir uma segurança social, mas se for focalizada na extrema pobreza, com poucos benefícios e associados ao estigma social, obriga a todos a participarem do mercado de trabalho, o que não promove uma característica que seria fundamental para a política de Welfare State: a desmercadorização, ou seja, uma maior liberdade em relação ao mercado, permitindo ao trabalhador sobreviver sem depender da venda da força de trabalho no mercado.

Segundo Esping-Andersen (1991), a mera presença da assistência e previdência social não promove a desmercadorização das políticas sociais. Assim, a análise deve ser em relação à programas direcionados *versus* programas universalistas, às condições de elegibilidade, ao tipo de benefícios e serviços e em que medida o nível de emprego impacta a vida profissional. Partindo desse pressuposto, existem modelos residuais e universalistas; as políticas sociais no neoliberalismo seguem a lógica residual.

Portanto, os gastos não podem significar, por si só, um compromisso com o bem-estar social. O que poderia definir melhor o bem-estar é o atendimento às necessidades das famílias. Em face da precarização do trabalho e do aumento do exército industrial de reserva, nessa fase do capitalismo, a assistência social seria a forma de intervenção do Estado para mitigar esses efeitos. Assim, ainda que tenha ampliação da política de assistência social no Brasil nos últimos anos, não são suficientes para abarcar o grande número de pessoas sem condições de subsistência em decorrência desse estágio do capitalismo financeiro.

Nesse contexto, os empregos tornam-se cada vez mais escassos e a proteção social passa a ser fortemente direcionada ao lucro, com tendência de privatização das políticas sociais. Por outro lado, a diminuição nos investimentos ou cortes de recursos públicos faz com que os serviços públicos sejam precarizados, criando condições favoráveis à privatização, já que as iniciativas públicas não conseguem atender às necessidades da população.

Os direitos garantidos na Seguridade Social brasileira passam a ser orientados pela perspectiva mercadológica, via planos privados de saúde e incentivo à previdência complementar. Ou seja, as políticas universais, como saúde e previdência, embora de caráter contributivas, começam a ser desmontadas e privatizadas e políticas mais focalizadas são postas como únicas alternativas para o combate à extrema pobreza, conforme o receituário neoliberal.

Segundo Pereira (1996), o que ocorre no Brasil é uma desassistencialização e criminalização da pobreza, em um contexto em que as políticas sociais se tornam cada vez mais residuais, ou seja, no contexto neoliberal, as políticas sociais atendem cada vez menos aos interesses da classe trabalhadora.

Em decorrência do empobrecimento da população, a Assistência Social se apresenta como política estratégica para o combate à pobreza no Brasil. Porém, essa política, geralmente, está focada na extrema pobreza; exemplo disso é a criação da renda mínima como forma de atenuar a pobreza, em detrimento de políticas mais abrangentes.

2.2.1 A prioridade dos programas de transferência de renda como estratégia de combate à pobreza no Brasil

O Brasil, nos últimos 70 anos, desenvolveu políticas sociais de diversas formas. Desde 1930, vem construindo suas políticas sociais ora para controle da pobreza, ora para o seu enfrentamento. No entanto, em nenhum momento as políticas sociais tornaram-se tão necessárias como a partir da década de 1990, período marcado pela pobreza e desigualdade, agravadas pela perda do lugar do trabalho como fonte de renda. Dada a incapacidade de empregar todos aqueles em condições de trabalhar e da manutenção daqueles que estão trabalhando, a renda mínima torna-se uma alternativa proposta no Brasil.

Assim, a renda mínima, como forma de transferência de valores monetários à população, foi uma das tentativas de enfrentamento da pobreza no Brasil. Surge, como tentativa de concessão, um mínimo necessário para a subsistência da população em momento de escassez de

emprego, alta desigualdade social e extrema pobreza em decorrência dos modelos econômicos adotados.

Outro ponto de análise em relação aos programas de transferência de renda é que cumprem a função social, no que se refere à subsistência da população no momento de informatização e diminuição do trabalho, além de proporcionarem certa liberdade, tendo em vista que, a partir da garantia de um mínimo de recurso que garanta sua sobrevivência, os indivíduos podem não se submeter a trabalhos degradantes.

Dessa forma, na perspectiva de garantia de renda à família, surge a renda mínima no Brasil, ligada à programas de enfrentamento da pobreza e vinculada à outras políticas institucionais, como saúde e educação, que é o caso do Programa Bolsa Família.

A partir dos anos 2000, houve um enfraquecimento do neoliberalismo na América Latina e a retomada do discurso de desenvolvimento, com questionamentos explícitos ao neoliberalismo. A maioria dos governos eleitos na América Latina nesse período estavam ligados a partidos de centro-esquerda, inclusive no Brasil, e procuraram formas de distribuir renda, através da transferência de renda ou outros programas de combate à pobreza.

Isso fez com que a política de Assistência Social ganhasse centralidade maior na Seguridade Social a partir dos anos 2002, com a efetivação e criação de programas de transferência de renda, visando o combate à pobreza. Todavia, segundo a perspectiva de alguns autores, como MOTA (2007), a ideologia neoliberal continuou a vigorar na forma de organização das políticas sociais.

O programa de renda mínima, Bolsa Família, criado em 2003 pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva, unificou outros programas de transferência de renda mínima existentes, como Bolsa Alimentação, que beneficiava as famílias com crianças de 6 meses a 6 anos e 11 meses, e o Auxílio gás, tendo como foco principal a família. Ademais, foi apresentada a transferência monetária como incentivo à políticas universais estruturantes, principalmente às políticas de saúde, educação e trabalho (YAZBEK e GIOVANNI, 2004).

Todavia, já havia propostas de renda básica mais abrangentes no Brasil desde a década de 1990. A ideia de renda baseada no imposto de renda negativo é apresentada pelo então senador Eduardo Suplicy (PT/SP) e é aprovada através da Lei 10.835/04, que institui a renda básica no Brasil, embora nunca tenha sido implementada.

Suplicy (2006), autor do projeto mencionado, acreditava que a renda básica poderia contribuir para a garantia do princípio da igualdade, bem como da igualdade de oportunidade. Porém, ele defende que, para que isso ocorra, é preciso que a renda mínima seja garantida como direito de forma incondicional, sem humilhar ou estigmatizar o beneficiário. Nesse caso, “o direito social é concebido como um atributo individual para romper uma relação de favor” (SPOSATI, 1997, p.18).

No entanto, o que ganhou maior espaço no Brasil foi a garantia de uma renda mínima à família, e não a renda básica abrangente. O programa de renda mínima, Bolsa Família, implementado pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva através da lei 10836/2004, estabelece uma série de critérios para inserção no programa, além de condicionalidades como forma de manter o acesso, atrelado à políticas de educação e saúde.

No caso do Programa Bolsa Família, as avaliações dos impactos dessas condicionalidades não são unânimes, pois o acesso a essas políticas sociais pode ser importante para melhoria da qualidade de vida e para o combate à extrema pobreza. Vale ressaltar que, nesse período, o Brasil obteve melhoria de diversos índices sociais e saiu do mapa da fome da ONU.

Todavia, apesar das condicionalidades se apresentarem como forma de possibilitar o acesso às políticas de saúde e educação, na prática, esse tipo de critério pôde se caracterizar como uma forma de controle dos pobres, atrelada à lógica de merecimento.

Parijs (2000) faz distinção entre renda mínima e renda básica. A renda mínima poderia ser aplicada à várias formas de transferir recursos à população. Em relação à renda básica, o autor faz as seguintes considerações: “na maioria das variantes, ela complementa, em vez de substituir, transferências na forma de bens ou serviços existentes, tais como ensino gratuito ou seguro de saúde básico” (PARIJS, 2000, p. 180). A renda básica é um valor pago ao cidadão, independente de sua condição financeira, exigência para o trabalho ou outras formas de exigência. Seria um direito do cidadão como forma de garantia do direito humano relacionado à dignidade da pessoa humana.

Existe uma ampliação considerável dos programas de transferências de renda mínima no período de 2004 a 2014. Segundo o instituto de pesquisa aplicada - IPEA, o número de benefícios passou de 6.571.839, em 2004, para 13.995.978, em 2014, com impacto importante no combate à pobreza e à fome, principalmente aliado a outros programas do Fome Zero.

Apesar da importância do programa de transferência de renda mínima implantado no Brasil, dado o empobrecimento da população, o que ocorre é uma política focada na extrema pobreza, em detrimento das políticas universais. Nesse contexto, pela forma como foi adotada, configura-se como política que atende à lógica neoliberal.

O governo Lula, especialmente no primeiro mandato, mantém as mesmas diretrizes econômicas dos governos anteriores, utilizando principalmente dos programas de transferência de renda como alternativa para amenizar a extrema pobreza.

Os programas assistenciais introduzidos no governo Lula obedecem aos mesmos princípios liberais, isto é, a menor ou baixa elegibilidade como critério acesso aos benefícios sociais. No contexto latino-americano, políticas sociais neoliberais estão sujeitas à comprovação de indigência (LAURELL, 1997).

Mais do que viabilizar medidas que alteram o escopo da seguridade social brasileira inscrita na Constituição de 1988, o que está em discussão é o próprio desenho da proteção social no Brasil, em face da construção de um novo modo de tratar a “questão social” brasileira, focando-a enquanto objeto de ações e programas de combate à pobreza à moda dos organismos financeiros internacionais, donde a centralidade dos programas de transferência de renda (MOTA, 2007 p. 134).

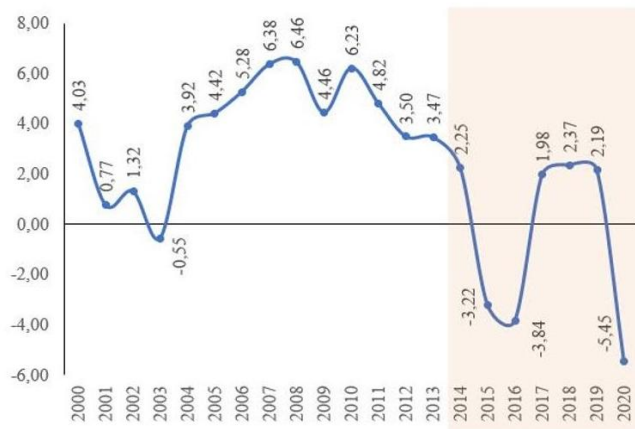
Nesse cenário, a escolha da centralidade da política de Assistência Social são os programas de transferência de renda, em detrimento dos serviços. Todavia, nesse período, ocorre um crescimento econômico no Brasil e uma retomada do emprego, com impacto na diminuição da pobreza.

Rossi (2020) defende que o crescimento pode ser concentrador de renda ou pode provocar melhoria na vida das pessoas e no meio ambiente. Para que isto ocorra, é indispensável a regulação do capital, especialmente o capital financeiro. O investimento em políticas sociais é fundamental para o crescimento, que deve funcionar como motriz da economia. O autor também defende o papel das transferências e dos benefícios sociais na redução das desigualdades e a necessidade de ampliar os serviços públicos, como saúde e educação, considerando-os como uma transferência de renda indireta. Assim, conforme sua análise, o Brasil passa por um período considerado redistributivo, de 2003 a 2014 e, a partir de 2014 em diante, a uma retomada do processo concentrador de renda (ROSSI, 2020).

Nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2020), é possível verificar que ocorre um aumento no consumo das famílias a partir de 2004 e que se mantém com pequenas variações até o ano de 2013. Segundo dados desse mesmo instituto de pesquisa, a

pobreza, que era de 33,71% em 2004, caiu para 13,29 em 2014. Esse período coincide com o final do primeiro e segundo mandato de Lula e com o primeiro mandato do governo Dilma, período em que há um enfraquecimento das políticas neoliberais no Brasil e maiores investimentos sociais.

Gráfico 1: Consumo das famílias



Fonte: IBGE 2020

Segundo dados da Fundação Getúlio Vargas - FGV Social Notas para a Sociedade ago/2019, a pobreza diminuiu de 27,4% em 1999/2002, para 10,7% em 2015/2018. O coeficiente GINI era 0,590 em 1999/2002 e caiu para 0,523 em 2015/2018.

Todavia, o sistema tributário brasileiro não obedece ao princípio da equidade ou de capacidade contributiva compatível com a capacidade econômica dos seus cidadãos, o que acaba por onerar aqueles com menor nível de renda, exigindo deles um esforço tributário maior do que dos cidadãos mais ricos. Por esse aspecto, o sistema tributário brasileiro penaliza mais os contribuintes mais pobres, constituindo uma relação inversa entre os tributos pagos e o nível de renda deste cidadão (SOUZA FILHO *et al.*, 2012 p. 20).

No Brasil, o imposto incide, em sua grande maioria, sobre o consumo, e não sobre a renda, o que onera mais a classe trabalhadora. No governo Lula, ainda que as políticas sociais se ampliem para beneficiar a classe trabalhadora, não se alteram os impostos. Assim, quem verdadeiramente financia a Seguridade Social, em grande medida, são seus próprios beneficiários.

Souza Filho *et al.* (2012) apontam ainda que há um aumento no orçamento público nesse período; entretanto, é necessário considerar outros elementos, por exemplo, o aumento do orçamento da Previdência Social, que poderia ser reflexo do aumento do número de contribuições dos novos trabalhadores formais que inseriram no mercado de trabalho. Houve também aumento

do orçamento da Assistência Social com a criação/ampliação dos programas de transferência de renda e diminuição da idade do BPC. Ambos consomem 87% do orçamento da assistência social. Já na saúde, houve um aumento proporcional em relação ao PIB (SOUZA FILHO *et al*, 2012).

Ainda segundo essas análises, ocorre, nesse período, uma predominância dos programas de transferências de renda na assistência social, que revelaria que a prioridade do governo seria amenizar os conflitos sociais.

Entretanto, vale ressaltar que a política de Assistência Social não é incompatível com os direitos de cidadania; ao contrário, faz parte das políticas sociais e atende parte das demandas da classe trabalhadora. Apesar disso, não deve estar vinculada apenas às situações de extrema pobreza, devendo se aproximar das políticas econômicas e sociais como um todo.

2.3 A construção do Sistema Único de Assistência Social - SUAS

Em 2004, indo na direção contrária das políticas neoliberais, por iniciativa do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em um contexto em que as correlações de forças estavam mais favoráveis aos movimentos sociais, são convocadas as Conferências da Política de Assistência Social e, por deliberação destas, é criado o Sistema Único de Assistência Social - SUAS, através da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). A sua implantação foi iniciada em 2005.

O SUAS organiza os serviços, programas e benefícios, rompendo com a fragmentação da política de Assistência Social no país e estabelecendo diretrizes claras na execução da assistência. Esse sistema visa a garantia de direitos sociais, na contramão das políticas neoliberais, materializando a LOAS.

Com a criação do SUAS, o orçamento da Assistência Social torna-se continuado. O financiamento é realizado pelas três esferas de governo: União, Estados e Municípios. A gestão também é compartilhada, com clara definição de cada ente.

Os serviços são organizados através da Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, a qual se subdivide em Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

Segundo a PNAS (2004),

a proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos

familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (PNAS, 2004 p. 33).

Assim, a proteção básica presta o serviço de atendimento integral à família, com acompanhamento das famílias nas situações mencionadas acima; o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos familiares; e o serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

Esses serviços são prestados através do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, que são equipamentos que se localizam em área de grande vulnerabilidade social, com propósito de unificar todos os serviços da Assistência Social em um só espaço, próximo da população usuária.

Já os serviços da Proteção Social Especial são prestados através dos Centro de Referência Especializado em Assistência Social - CREAS. Além disso, compõem a Proteção Especial os serviços de proteção de alta complexidade prestados pelas unidades de acolhimento institucional.

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (PNAS, 2004 p. 37).

Em 2009, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por meio da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

Esta normativa possibilitou a padronização em todo território nacional dos serviços de proteção social básica e especial, estabelecendo seus conteúdos essenciais, público a ser atendido, propósito de cada um deles e os resultados esperados para a garantia dos direitos socioassistenciais. Além das provisões, aquisições, condições e formas de acesso, unidades de referência para a sua realização, período de funcionamento, abrangência, a articulação em rede, o impacto esperado e suas regulamentações específicas e gerais (TIPIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS, RESOLUÇÃO nº 109, 2009).

A referida resolução prevê os seguintes serviços dentro de cada proteção:

I - Serviços de Proteção Social Básica: a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

II - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade: a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); b) Serviço Especializado em Abordagem Social; c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

III - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade: a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: - abrigo institucional; - Casa-Lar; - Casa de Passagem; - Residência Inclusiva. b) Serviço de Acolhimento em República; c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências. (TIPIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS, RESOLUÇÃO nº 109, 2014)

Através desses serviços e programas, o SUAS se propõe a construir uma proteção social, a fim de atender às seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; e de convívio ou vivência familiar. De acordo com PNAS, a garantia de rendimentos não seria uma compensação do salário mínimo, “mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego” (PNAS, 2004 p. 31).

O SUAS busca romper com o tradicionalismo, clientelismo e assistencialismo presente na política de assistência social no Brasil, na perspectiva da garantia das necessidades básicas das famílias, conforme posto na constituição federal de 1988, no âmbito da Seguridade Social e na LOAS. Prevê ainda a primazia da responsabilidade do Estado, se contrapondo à desresponsabilização proposta pelas políticas neoliberais.

Em 2011, ocorre outro importante avanço na política de Assistência Social no Brasil: o SUAS torna-se lei, através da lei nº 12.435 de 06 de julho de 2011, que altera LOAS para incluir os avanços da construção do sistema. Segundo Jaccoud e Stuch, no relatório da Associação Nacional dos Auditores fiscais da Receita Federal do Brasil- ANFIP,

entre as mais relevantes mudanças implementadas pelo SUAS está o abandono do mecanismo convenial e a adoção das transferências financeiras da esfera federal e sua substituição por repasses automáticos e continuados do fundo federal para os fundos estaduais e municipais, ancorados em critérios pactuados e em metas claras relacionadas às ofertas da política nos municípios e territórios. Contando com o aumento dos recursos federais para os serviços, a adesão dos governos municipais foi efetiva, e pode ser avaliada pela significativa ampliação dos recursos desta esfera de governo à política (JACCOUD; STUCH, 2018 p 80).

O referido relatório atribui várias conquistas importantes ao SUAS e aos programas de transferência de renda, apontando como exemplo o acesso à educação que, a partir das condicionalidades do Programa Bolsa Família, trouxe a necessidade de escolas em bairros e regiões periféricas, abordando como isso impactou na melhoria do acesso a grupos excluídos do sistema de ensino.

A construção da política pública de assistência social enfrentou, assim, em pouco mais de uma década, desafios de grande magnitude. Buscou organizar uma oferta própria em todo o território nacional; estruturar novos padrões de relações federativas que

permitissem a continuidade, qualificação e coordenação da ação dos três níveis de governo; articular-se com outras iniciativas e políticas públicas, de modo a retirar da invisibilidade públicos particularmente vulneráveis por processos históricos de subordinação ou exclusão. Enfrentou a desigualdade nas políticas sociais dentro do triplo compromisso de: afirmar a universalidade dos direitos sociais; recusar a proposta de dualização das ofertas sociais; e incluir metas específicas voltadas a garantir a equidade por meio da promoção do acesso, efetividade e resolutividade da ação pública em face às desigualdades. A construção e afirmação da política nacional de assistência social entre 2004 e 2016 representaram avanços em todos estes compromissos (JACCOUD; STUCH, 2018 p 82-83).

2.3.1 O orçamento da política de Assistência Social e a consolidação do SUAS

Um argumento constante para a focalização da assistência social na extrema pobreza é de que os recursos públicos não seriam suficientes para garantia de direitos. Assim, será realizada a análise dos dados do orçamento da Seguridade Social pela Associação Nacional dos Auditores fiscais da Receita Federal do Brasil - ANFIP, com intuito de identificar os principais desafios enfrentados para efetivação do SUAS.

Iniciando as análises pelo relatório de 2011, período da criação do SUAS enquanto lei, identifica-se um aumento acima do PIB da receita da Seguridade Social, a partir de 2008. Todavia, apesar de constante, o aumento do orçamento da Seguridade Social ainda não é suficiente para alcançar o proposto na constituição federal de 1988 (ANFIP, 2011).

Assim, percebe-se que mesmo no período de 2004 a 2014, em que houve ampliação dos direitos sociais e do papel do Estado, o neoliberalismo continua a impactar a efetivação dos direitos sociais, inviabilizando o que está proposto na CF/88. Um outro dado relevante trazido pelo relatório é de que esse aumento de recursos pode ter ocorrido, principalmente, em decorrência do aumento do número de trabalho formal no período e do aumento de salário.

As contribuições previdenciárias arrecadaram R\$ 245,9 bilhões, R\$ 33,9 bilhões a mais do que em 2010, 16,0% de aumento. Esse resultado reflete o bom momento do mercado de trabalho no exercício passado. Foram 1.566.043 novos postos de trabalho registrados no Cadastro de Empregados e Desempregados do MTE – CAGED (ANFIP, 2011 p. 36).

O relatório aponta a necessidade de rever a forma de financiamento que onera mais a população pobre, a necessidade de rever desonerações sociais das empresas e de repensar os impostos sobre bens e serviços, que recai sobre a população que gasta seus recursos para atender suas necessidades e acaba por ser a principal responsável pelo financiamento dos serviços que são beneficiárias, dificultando a redistribuição de renda.

Observa-se que, apesar do orçamento da Seguridade Social ter aumentado, as contribuições sobre o faturamento das empresas (Cofins e PIS) diminuíram de 5,20% para 4,87%, de 2007 a 2011. Isso se explica pelas renúncias fiscais. Esse relatório pontua ainda que as maiores ameaças ao financiamento da Seguridade Social nesse período eram as renúncias fiscais e a Desvinculação de Receita da União - DRU.

Diante disso, é proposta a necessidade de avançar na tributação sobre o lucro, especialmente de setores extremamente lucrativos, como bancos, exploração mineral, exploração de *comodities* e administração de pedágio. Importante ressaltar ainda que a mineração, por exemplo, é muito agressiva para o meio ambiente, e a alta tributação desse setor pode contribuir para desestímulo da atividade, o que pode trazer consequências positivas para a preservação do meio ambiente e para a retomada de atividades mais sustentáveis.

Um outro dado relevante para o período é a queda do número de concessões de novos benefícios. O relatório aponta diminuição da concessão do Benefício de Prestação Continuada-BPC, em relação a períodos anteriores. “Em 2011, esse crescimento vegetativo foi de 5,7%, o menor desde 2005”. Isso pode ser explicado pelo aumento do número da renda *per capita* familiar, já que o benefício está atrelado à renda (ANFIP, 2011 p.61).

Em relação ao Programa Bolsa Família, o relatório descreve que, além do aumento da renda familiar, o programa trouxe consequências positivas, como aumento da frequência e permanência na escola (87% dos estudantes estavam inscritos no programa no último bimestre de 2011; entre os de 6 a 15 anos, 96,2% tiveram frequência acima da mínima exigida; para os maiores, de 16 e 17 anos, esse percentual foi de 93%) e o acompanhamento da saúde, calendário de vacinação em dia e 118 mil gestantes com as consultas do pré-natal regulares (95,8%). Apesar da relevância desse dado, é necessário se considerar as críticas anteriormente mencionadas em relação à perspectiva de controle dos pobres através dessas contrapartidas.

Os benefícios socioassistenciais atrelados aos serviços prestados pelos equipamentos da Assistência Social, como CRAS e CREAS, são responsáveis pela diminuição da pobreza e da miséria no Brasil. Soma-se a isso programas como o Programa de Aquisição de Alimentos, cisternas, entre outros (ANFIP, 2011).

Conforme o relatório, houve aumento significativo nos valores desses serviços: Serviços Específicos de Proteção Social Básica, de 462 milhões em 2008, passou para 745 milhões em

2011; já os Serviços Específicos de Proteção Social Especial passou de 122, para 159 milhões em 2011.

Os relatórios de 2012 em diante apontam para a mesma tendência de ampliação de receitas da Seguridade Social. Houve aumento de 13,6% dos recursos da seguridade social, em relação ao ano anterior. Outro dado relevante é que a maior parte dos recursos da Seguridade Social são de transferência direta à população, através de benefícios. De 2008 a 2012, 79% das despesas estão relacionadas a essas transferências. Segundo o descrito nesse relatório, esses repasses representaram uma diminuição significativa das desigualdades sociais e da pobreza no Brasil. Isso ocorre, especialmente, em decorrência de um aumento real do salário mínimo e um retorno de mais de 53% dos valores arrecadados para a população.

Em relação ao salário, para se fazer um comparativo em relação a períodos anteriores, entre 1990 e 2002, o valor real do salário mínimo registrou uma queda de 13,8%. Em decorrência das políticas neoliberais, os salários vinham sendo diminuídos no Brasil desde 1990, conforme ANFIP, (2012 p. 67) e ilustrado através do quadro abaixo.

Quadro 1- Reajuste de Salário mínimo de 2003 a 2022

Período	Salário Mínimo	Reajuste Nominal	INPC	Aumento Real
	R\$	%	%	%
abr/02	200,00			
abr/03	240,00	20,00	18,54	1,23
mai/04	260,00	8,33	7,06	1,19
mai/05	300,00	15,38	6,61	8,23
abr/06	350,00	16,67	3,21	13,04
abr/07	380,00	8,57	3,30	5,10
mar/08	415,00	9,21	4,98	4,03
fev/09	465,00	12,05	5,92	5,79
jan/10	510,00	9,68	3,45	6,02
Jan/11	545,00	6,88	6,47	0,37
jan/12	622,00	14,13	6,08	7,59
jan/13	678,00	9,00	6,20	2,64
jan/14	724,00	6,78	5,56	1,16
jan/15	788,00	8,84	6,23	2,46
jan/16	880,00	11,68	11,28	0,36
jan/17	937,00	6,48	6,58	-0,10
jan/18	954,00	1,81	2,07	-0,25
jan/19	998,00	4,61	3,43	1,14
jan/20	1.039,00	4,11	4,48	-0,36
fev/20	1.045,00	0,58	0,19	0,39
jan/21	1.100,00	5,26	5,25	0,01
jan/22	1.212,00	10,18	10,16	0,02

Fonte: Dieese/IBGE (2022)

Em 2012, ocorreu um aumento de mais de 20 % dos valores pagos com benefícios, BPC e RMV, em decorrência do aumento do salário mínimo. Em relação ao Programa Bolsa Família, entre 2004 e 2012, o total de famílias beneficiadas passou de 6,6 milhões para 13,9 milhões. Um dos maiores avanços nesse período foi a criação do Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico, que passa a ser utilizado, inclusive, por outras políticas públicas.

A criação do Brasil Carinhoso ampliou o benefício para famílias com crianças de até 06 anos, gestante e nutrízes em 45%. Isso fez com que a população extremamente pobre, na faixa etária de 0 a 6 anos, caísse de 13,3% para 5,0%. No período de 2004 a 2012 houve ampliação dos valores pagos às famílias, de 67 reais para 145 reais, bem como aumento do número de famílias beneficiadas, de 6.572 para 13.902, segundo dados da pesquisa nacional de amostras por domicílio - PNAD.

Nesse contexto, ocorre uma melhoria da renda das famílias, com diminuição de famílias com renda inferior a meio salário mínimo. Isso ocorre em decorrência de programas que aumentaram a renda no campo como o PAA (programa de Aquisição de Alimentos), construção de cisternas, entre outros. (ANFIP, 2012).

Os dados do Cadastro Único foram fundamentais para subsidiar a criação desses programas e, inclusive, direcionar a criação de CRAS e CREAS, de acordo com as regiões onde havia apontamento de maior vulnerabilidade social.

Os recursos da Proteção Social básica se iniciaram em 2006, após a criação do SUAS em 2005, com 536 milhões, e ampliação para 1,016 milhões em 2012. Já a proteção Especial, iniciou com 95 milhões e ampliou para 378 milhões em 2012. No geral, em 2012, o total de recursos alocados para a Assistência Social teve um acréscimo de 40%.

Esse crescimento esteve associado à expansão da rede de proteção básica, descentralizada, com recursos entregues aos municípios para construção e funcionamento da rede do Sistema Único de Assistência Social. O aumento das despesas com a Proteção Social Básica foi de 55% e com a Proteção Social Especial (que inclui as unidades de tratamento a usuários do crack), foi de 130% (ANFIP, 2012 p. 79).

O cenário de crise mundial trouxe alguns efeitos para a economia brasileira em 2013. Apesar das ações do governo brasileiro para amenizar a crise, eram necessárias ações que rompessem com o modelo neoliberal, principal responsável pela crise mundial, uma vez que provoca uma enorme concentração de renda e ampliação da pobreza (ANFIP, 2013).

Em relação à receita da Seguridade Social,

a Seguridade Social exibiu um bom resultado em 2013, embora menor do que o apresentado em 2012. Em um ano de baixo crescimento econômico e volumosas desonerações, as receitas totalizaram R\$ 651,0 bilhões, superando em R\$ 55,3 bilhões a arrecadação de 2012 (ANFIP, 2013 P. 34).

As transferências de renda contribuíram para a economia. “As despesas com o Bolsa Família representam apenas 0,4% do PIB, mas cada real gasto com o programa amplia R\$ 2,40 no consumo das famílias e adiciona R\$ 1,78 no PIB” (ANFIP, 2013 p. 34).

Apesar da crise econômica, as medidas adotadas pelo governo, como o aumento dos valores dos benefícios e do emprego, contribuíram para diminuição da desigualdade social. A diminuição da pobreza está atrelada à integração das ações da Assistência Social com outras políticas, como a política de aquisição de alimentos, assistência técnica rural, construção de cisternas e o Programa Luz para Todos. Em 2013, as despesas com os benefícios da LOAS e os remanescentes da RMV somaram R\$ 33,9 bilhões; R\$ 3,6 bilhões acima dos valores de 2012.

Com o trabalho de busca ativa para identificar as famílias carentes e realizar o cadastro no CadÚnico, houve um aumento de 184 mil no benefício do PBF, frente aos 13,9 milhões de 2012. Esse mecanismo aumentou em mais de 241 mil o número de famílias ao Cadastro Único. Houve uma ampliação da busca ativa de 74% da população em situação de rua, bem como de outros segmentos excluídos, como ciganos, pescadores, assentados da reforma agrária, ribeirinhos, agricultores familiares, outros (ANFIP, 2013).

O Brasil Carinhoso⁸ e o BPC foram os grandes responsáveis por diminuir a pobreza entre idosos e crianças que existia no Brasil, segundo a ANFIP.

Dados do MDS apontam que a parcela da população extremamente pobre na faixa etária de 0 a 6 anos caiu de 13,3% para 5,0%, após o Brasil Carinhoso. Na faixa de 7 a 15 anos, esse percentual foi de 12,4%, para 6,9%; e para a faixa de 16 a 24 anos, de 7,9% para 5,5%¹¹ (ANFIP, 2013 P. 93).

Os relatórios da ANFIP destacam os significativos avanços na política de Assistência Social no Brasil a partir de 2004, com a criação e o aperfeiçoamento das normas e regulamentações, a ampliação da participação popular através das conferências e conselhos de Assistência Social e ampliação de recursos. "A afirmação da política de assistência social como parte da responsabilidade pública no campo social, seja na garantia de renda ou na oferta de serviços, decorreu da expressão direta do direito (o texto constitucional) e dos seus operadores". Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e os Centros Pop, estes últimos voltados ao atendimento da população em situação de rua, ganharam presença nos municípios, passando, entre 2004 e 2016, de cerca de 2.000 unidades, para mais de 11.000. Houve também uma ampliação do número de trabalhadores, que dobrou, no período situado entre 2005 e 2014, atingindo 257 mil trabalhadores.

A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (Nob-RH) de 2006 regulou a profissionalização na política e a definição de equipes mínimas de referência para os diferentes serviços, estabelecendo padrões mínimos de atuação nas unidades públicas. Em 2011, a Lei nº 12.435/2011 autorizou estados e municípios a utilizarem recursos do cofinanciamento federal para o pagamento das equipes de referência do SUAS (ANFIP, 2013).

⁸ O Programa Brasil Carinhoso consiste na transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil e para contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, além de garantir o acesso e a permanência da criança na educação infantil.

Ademais, regulamentações como “Tipificação nacional dos serviços socioassistenciais”, o “Protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferência de renda”, a revisão da LOAS, em sua nova redação, aprovada pela Lei nº 12.435/2011, acolheu as ofertas e níveis protetivos – básico e especial – da política e seus equipamentos públicos, CRAS e CREAS, além de suas equipes de referência e instrumentos de gestão. A Normas Operacionais Básicas (2005 e 2012) adotaram mecanismos e instrumentos indutores de capacidades de gestão nos três níveis de governo, tais como os pactos de aprimoramento da gestão de Estados e Municípios, o repasse para qualificação da gestão por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e os sistemas de monitoramento da política, com destaque para o Censo SUAS. Os planos decenais e as metas pactuadas pelos três entes também favoreceram a integração das ações e responsabilidades (ANFIP, 2018 p.45).

Um outro avanço do ponto de vista normativo foi o reconhecimento das entidades filantrópicas no SUAS em seu papel de colaboração, estabelecendo o conceito de rede socioassistencial, composta por serviços estatais e não estatais, que prevê o compartilhamento das responsabilidades, garantindo a primazia do Estado e o estabelecimento do Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS) e a certificação das entidades beneficentes (Lei 12.101/2009), o vínculo SUAS (art. 6ºB, LOAS) e as parcerias (Termos de Colaboração ou Termos de Fomento, previstos na Lei nº 13.019/2014) como instrumentos para essa integração ao SUAS.

O aperfeiçoamento das condicionalidades do PBF e do BPC na escola, com o objetivo de promover a inclusão e permanência no sistema escolar das crianças e adolescentes beneficiários do BPC, o Plano Brasil sem Miséria (PBSM), que tinha como meta adensar o acesso das populações em situação de extrema pobreza à renda e aos serviços públicos, bem como melhorar as condições para sua inclusão produtiva e participação no mundo do trabalho através do PRONATEC, são as principais ações que permitiram a diminuição da pobreza no Brasil, segundo ANFIP.

A construção da política pública de assistência social enfrentou, assim, em pouco mais de uma década, desafios de grande magnitude. Buscou organizar uma oferta própria em todo o território nacional; estruturar novos padrões de relações federativas que permitissem a continuidade, qualificação e coordenação da ação dos três níveis de governo; articular-se com outras iniciativas e políticas públicas, de modo a retirar da invisibilidade públicos particularmente vulneráveis por processos históricos de subordinação ou exclusão. Enfrentou a desigualdade nas políticas sociais dentro do triplo compromisso de: afirmar a universalidade dos direitos sociais; recusar a proposta de dualização das ofertas sociais; e incluir metas específicas voltadas a garantir a equidade

por meio da promoção do acesso, efetividade e resolutividade da ação pública em face às desigualdades. A construção e afirmação da política nacional de assistência social entre 2004 e 2016 representaram avanços em todos estes compromissos (ANFIP, 2018 p.47).

De 2004 a 2014 ocorreu uma expansão e recuperação do salário mínimo e não houve iniciativas governamentais para flexibilizar direitos trabalhistas, como ocorria desde 1990. Ao contrário, foram interrompidos processos nesse sentido, como o projeto que autorizava o uso sem limite da terceirização. Porém, a partir de 2014, a economia brasileira dá sinais de enfraquecimento e abre espaço para o processo de retirada da presidenta Dilma (PT) e intensificação de políticas neoliberais e da hegemonia do capital financeiro, o que teve como uma das principais consequências a diminuição do emprego formal e a flexibilização dos direitos trabalhistas (ANFIP, 2018).

Nesse sentido, a partir de 2016, vêm sendo observadas ameaças ao SUAS, relacionadas ao contexto de aprofundamento do ajuste fiscal e de implementação de contrarreformas, que vêm afetando diretamente os direitos sociais reconhecidos na Constituição Federal de 1988. Como exemplo, o risco do desfinanciamento em decorrência da Emenda Constitucional de teto dos gastos públicos (ANFIP, 2016).

A coalização política formada no Brasil começa a se desfazer em 2016. Nesse mesmo ano, o governo Temer assume a presidência e coloca as reformas impostas pelo capital financeiro com vistas à diminuição dos custos do trabalho (CASTILHO; LEMOS; GOMES, 2017).

A partir desse período, no Brasil, recomeça o avanço da devastação dos direitos sociais, com as contrarreformas que flexibilizaram os direitos trabalhistas e a reforma da previdência social, que reduziu ainda mais direitos sociais. Essas reformas visam a redução dos gastos públicos, em decorrência do limite de gastos imposto pela Emenda Constitucional nº 95/16, conhecida como teto dos gastos públicos. Esta, impõe o congelamento dos gastos públicos por vinte anos e, portanto, impacta em todos os serviços públicos, especialmente nos serviços de saúde, a assistência social e a previdência social.

Porém, vale lembrar que os preceitos neoliberais sempre vigoraram, mesmo nos períodos anteriores, e impactam no orçamento da seguridade social, através do mecanismo conhecido como Desvinculação de Receitas da União (DRU), conforme mencionado acima.

Segundo Salvador (2017), desde 1993, o governo federal vem se apropriando do orçamento da seguridade social, através da DRU. A não implantação do orçamento da Seguridade Social, como previsto na Constituição Federal de 1988, criou a cultura de crise na seguridade

social e tem servido de base para justificativas de emendas constitucionais de restrição de direitos previdenciários (SALVADOR, 2017).

Essa situação se agrava com as recentes modificações na legislação trabalhista, que coloca o Brasil em uma situação cada vez mais desafiadora para a garantia dos direitos sociais, uma vez que os vínculos de trabalho se tornam cada vez mais precários.

Essas reformas podem ser consideradas como contrarreformas, a partir da análise de Coutinho (2012), pois as impostas pelas políticas neoliberais têm a função de diminuir direitos. Assim, o que ocorre, atualmente, de forma preponderante com as políticas neoliberais, é uma contrarreforma. O autor defende a ideia de que, para entender o período atual, marcado pelas políticas neoliberais, é necessário entender os conceitos em disputa para designar o neoliberalismo.

Coutinho (2012) alerta que, geralmente, é a classe dominante que realiza a contrarreforma e atribui as suas ações à nomenclatura de reforma, assim como fizeram os clérigos da igreja em relação às ações de enfrentamento ao protestantismo e assim fazem os defensores do neoliberalismo. Aponta ainda que o neoliberalismo se apropriou do termo “reforma”, que antes significava ampliação de direitos, proteção social e controle do mercado (COUTINHO, 2012).

Assim, entende-se que o termo “contrarreforma” é mais apropriado ao contexto de neoliberalismo, uma vez que todas as chamadas “reformas” no contexto neoliberal não são no sentido de ampliar os direitos e a proteção social: ao contrário, houve um recrudescimento e uma diminuição dos direitos e da proteção social ao trabalhador, principalmente a partir das contrarreformas da previdência e da trabalhista.

As principais características das contrarreformas, conforme Boschetti (2016), são: endurecimento dos critérios de elegibilidade; focalização das prestações sociais nas famílias de baixa renda, como forma de diminuição dos gastos sociais; mudanças nas prestações sociais, como o aumento do tempo de contribuição e estabelecimento de teto; aumento da contrapartida para acesso a benefícios e serviços antes gratuitos; desenvolvimento de serviços privados com estímulo governamental, como subvenções e incitação fiscal para serviços de saúde e previdência; Redução ou congelamento de salários abaixo da inflação; estímulo para que as instituições públicas busquem seus próprios recursos; transferência da proteção social para as próprias famílias e a sociedade civil e desenvolvimento de políticas de ativação para a prestação da assistência vinculadas à contrapartidas obrigatórias (BOSCHETTI, 2016).

As contrarreformas aprovadas no Brasil, como a da previdência e a trabalhista, trazem os elementos elencados acima. No âmbito da Assistência Social, percebe-se elementos como focalização das prestações sociais nas famílias de baixa renda, a transferência da proteção social para a família e a sociedade civil e a vinculação de determinadas obrigações para ter acesso a benefícios, especialmente nos programas paralelos ao SUAS, criados a partir de 2016, a exemplo do Programa Criança Feliz, criado pelo governo Temer, e o Auxílio Brasil, no governo Bolsonaro.

Além disso, conforme Salvador (2017), a Emenda constitucional nº 95/16 diminui a capacidade do Estado em regular as políticas sociais e ações em prol do desenvolvimento; assim, inviabiliza a própria construção de direitos garantidos pela Constituição Federal de 1998, já que o governo não pode investir mais do que estabelece o teto.

Diante do exposto, as consequências da intensificação das medidas neoliberais e das contrarreformas e o impacto nas políticas sociais e na efetivação dos direitos sociais serão abordados no próximo capítulo.

CAPÍTULO III

COM TODO VAPOR AO ATRASO: A REFILANTROPIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL APÓS O GOLPE DE 2016

Este capítulo pretende analisar a configuração da política de Assistência Social no Brasil após 2016. Portanto, tem como objetivo verificar se está ocorrendo uma desconstrução da política de Assistência Social enquanto direito. Para tanto, serão analisados programas inseridos no âmbito da política de assistência social após esse período e o impacto no SUAS.

Como discutido até aqui, a Assistência Social no Brasil se efetiva ligada à filantropia e ao favor; porém, a constituição federal de 1988 modifica a concepção de Assistência Social, que passa a ser compreendida como direito do cidadão e dever do Estado. Com a implantação do SUAS em 2005, pretende-se efetivar a assistência enquanto política pública de Estado. Porém, nos termos de Boschetti (2021, pág. 23), “desde 2016, há sério risco de uma retomada da perspectiva filantrópica e primeiro-damista, que reedita programas clientelistas e provoca

desmonte institucional e impõe debilidade ao financiamento do SUAS”. Assim, pretende-se analisar as mudanças ocorridas que visam a apropriação do fundo público e a destruição de direitos sociais, com vistas a propiciar a diminuição dos gastos públicos com políticas sociais.

O orçamento público cumpre a função de promover direitos, mas também de financiamento do setor privado, através das isenções fiscais, do financiamento de infraestruturas e pesquisa que servem aos interesses do Capital. Segundo Salvador (2017), ao desvincular o orçamento da Seguridade Social através da DRU, uma parte desses recursos vai para o pagamento da dívida pública, por exemplo e, normalmente, os investidores dessa dívida são bancos ou fundos de investimento; assim, esses recursos acabam sendo transferidos para o capital financeiro.

Sendo assim, após as mudanças políticas ocorridas no Brasil em 2016, esse orçamento começou a ser cada vez mais disputado e provocou impactos profundos na execução das políticas públicas. Assim, a partir dessa perspectiva, serão analisados esses impactos na política de Assistência Social.

3.1 A intensificação do neoliberalismo e o desmonte dos direitos sociais

Em 2016, ocorre o processo de interrupção do mandato da presidenta Dilma (PT). Esse processo pode ser considerado como uma forma encontrada de facilitar o caminho das políticas neoliberais na condução do Estado para garantir a hegemonia do capital financeiro e dificultar a efetivação dos direitos constitucionais (MOTA; MATOS, 2020).

A partir do afastamento da presidenta Dilma Roussef, ocorre um aprofundamento da austeridade fiscal no Brasil. O governo Temer prepara o caminho para o próximo presidente, principalmente com medidas como a Emenda Constitucional N. 95/2016⁹ e a contrarreforma trabalhista¹⁰. O próximo governo eleito, Bolsonaro, consolida as medidas, com aprofundamento da flexibilização dos direitos trabalhistas e a contrarreforma da previdência, que já vinha sendo arquitetada no governo anterior. Trata-se de mais uma rodada neoliberal, que ocorreu de forma mais intensa, impactando as políticas sociais como um todo (PEREIRA, 2019).

⁹ A emenda Constitucional prevê um novo regime fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, estabelecendo um teto de gastos ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

¹⁰ Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) através da lei federal 13.467 de 2017 e prevê a flexibilização de direitos trabalhistas, segundo previsto na referida lei, com vistas a adequar as novas relações de trabalho.

A corrosão dos direitos sociais, através das contrarreformas, visa poupar recursos para financiamento do capital financeiro, por meio da destinação dos recursos do fundo público. O golpe de 2016 aprofundou esse processo, garantindo as altas taxas de juros em um contexto de crise. Com o ajuste fiscal intensificado a partir da EC 95/2016, amplia-se o controle dos critérios para acesso a benefícios e o corte de direitos. As contrarreformas, por sua vez, têm como finalidade a diminuição das despesas obrigatórias, dificultando o acesso a benefícios e aposentadorias, que não podem ter valor reduzido segundo a CF/88, pois são vinculados ao valor do salário-mínimo.

A expropriação de direitos sociais é compreendida por Boschetti (2019) “como processo de subtração de condições históricas de reprodução da força de trabalho mediada pelo Estado Social por meio da reapropriação, pelo capital, de parte do fundo público antes destinado aos direitos conquistados pela classe trabalhadora”. Isso se dá por intermédio dessas sucessivas contrarreformas nas políticas sociais, que obrigam a classe trabalhadora a oferecer sua força de trabalho no mercado a qualquer custo e a se “submeter às mais perversas e precarizadas relações de trabalho, que exacerbam a extração da mais-valia relativa e absoluta” (BOSCHETTI, 2019 p. 81).

O capitalismo financeiro provocou aumento da concentração de riquezas e, em contrapartida, aumento da pobreza relativa e absoluta. Na esfera social, impôs a difusão do individualismo e da competição (FILGUEIRAS; DRUCK, 2019).

Esse cenário de instabilidade econômica, política e social, de pobreza e miséria generalizada traz como consequência o ódio e o medo e instiga a busca de culpados. Segundo Solano (2019), a extrema direita conseguiu mobilizar essas emoções do medo e do ódio, direcionando a determinados grupos sociais. Essa cooptação, todavia, já começa a ocorrer em 2013, com o enfraquecimento da presidente Dilma e a retomada das forças políticas ligadas ao capital financeiro.

Na tentativa de compreender esse período, recorre-se a Singer (2015), que aponta vários fatores que levariam a esse contexto. Conforme o autor, a presidente Dilma, no seu primeiro mandato, procurou unir os interesses da burguesia produtiva nacional e dos trabalhadores, objetivando melhorias dos empregos. Para tanto, Dilma adotou medidas de diminuição das taxas de juros, o que permitiria ampliação do capital produtivo. Em um primeiro momento, consegue-

se obter êxodo nessa empreitada, porém, uma parte da burguesia ligada ao capital financeiro permanece insatisfeita.

Se do ângulo programático há continuidade entre Lula e Dilma, do ponto de vista político ocorre mudança relevante. Enquanto Lula foi não confrontacionista, Dilma decide entrar em combates duros. Ao reduzir os juros e forçar os *spreads* para baixo, tensionou o pacto estabelecido com o setor financeiro (SINGER, 2015 p.47).

Assim, ao menor indício de aumento da inflação, a burguesia ligada ao capital financeiro pressiona o governo Dilma para cortar gastos e aumento de juros. Em 2014, Dilma se vê acuada e se rende ao capital financeiro e às medidas neoliberais. Sob forte pressão, a presidenta Dilma diminui recursos para as políticas sociais; todavia, isso contrastava com enorme volume de recursos destinados para a realização da copa do mundo no Brasil, ocorrida em 2014.

Assim, em 2013, foram desencadeadas em vários pontos do Brasil uma série de manifestações, que ficaram conhecidas como Jornadas de Junho, em função do mês em que ocorreram. Essas manifestações que, inicialmente, protestavam contra o aumento das tarifas do transporte urbano, ampliaram as reivindicações para cobrarem políticas sociais, como saúde e educação de qualidade, e começaram a ficar cada vez mais heterogêneas e com as mais variadas pautas. Conforme Vieira (2022), alguns segmentos sociais ligados à direita, percebendo a força dos movimentos de rua organizados a partir dos meios de comunicação digitais, passaram a participar delas gradativamente, com o intuito de cooptá-las a favor de suas próprias pautas. Assim, todas essas insatisfações são cooptadas pela extrema direita e grupos como o Movimento Brasil Livre- MBL transformam essas manifestações em espaço para propagação das suas pautas.

Em sua esteira, vieram a desqualificação e a demonização da política, dos partidos políticos e dos políticos, sintetizadas na ‘luta contra a corrupção’; que se desdobrou, posteriormente, no ataque ao Estado em geral, mas sobretudo ao Estado social, e a tudo que é público e coletivo, tendo como contraposição o individualismo e a meritocracia. Aí, a semente da conjunção entre neofascismo e neoliberalismo, que se desenvolveria rapidamente nos anos seguintes, foi plantada (FILGUEIRAS; DRUCK, 2019 p.3).

Nesse cenário, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP começa a se alinhar com as demandas dos rentistas na defesa de flexibilização das legislações trabalhistas, com vistas ao barateamento da mão de obra, criticando o papel intervencionista do Estado. A FIESP se alinha aos movimentos de direita de 2013, que iriam desembocar em grandes manifestações da classe média contra Dilma em 2015. Assim, findava a aliança de industriais e as pautas trabalhistas que, até então, se coadunam com redução de impostos e valorização dos produtos nacionais e que geraram um aumento do emprego.

Um Estado capaz de comandar a atividade econômica é de alto interesse para a fração organizada da classe trabalhadora, assim como para as camadas populares em geral e também, em um primeiro momento, para a burguesia industrial. A intervenção do Estado abre avenida para a industrialização, o pleno emprego, o aumento dos salários e a inclusão do subproletariado. Só que, logo depois, quando o Estado passa a ter o poder de comando sobre a economia, os industriais recuam (SINGER, 2015 p 66).

Apesar dos interesses da burguesia nacional, independente se produtiva ou rentista, conflitar com interesses da burguesia internacional, elas têm anseios em comum, quais sejam: o anseio de desindexação de salários, de desregulamentação das relações de trabalho e de redução dos direitos sociais. Esses anseios faz a burguesia nacional se unir à burguesia internacional contra a presidente Dilma em 2013/2014. “Com isso, do setor financeiro ao industrial, passando pelo agronegócio, o comércio e os serviços, a unidade capitalista em torno do corte de gastos públicos, queda no valor do trabalho e diminuição da proteção aos trabalhadores tornava-se completa” (SINGER, 2015 p. 57).

Além disso, o que facilitou essa aproximação foi o interesse da burguesia nacional de englobar um grande bloco junto aos Estados Unidos, com vistas a competir com a China, o TPP (TransPacific Partnership), que envolve Estados Unidos e outros onze países de três continentes, e, com a TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership), reunindo EUA e União Europeia. Uma das maiores características desse bloco é o não respeito dos direitos fundamentais do trabalho (SINGER, 2015).

Outra explicação para o afastamento da burguesia do governo Dilma é o pleno emprego: as taxas de desocupação na média de 4,5% entre 2011 a 2014 gerou uma maior autonomia dos trabalhadores. Além disso, boa parte dos empresários produtivistas migraram para atividades rentistas.

Toda vez que o Estado coloca em prática políticas de pleno emprego, os empresários tendem a se afastar, pois sentem perda de poder, uma vez que em condições normais exclusivamente eles que regulam o emprego por meio do investimento (SINGER, 2015 p. 61).

Apesar da manutenção dos empregos e da renda, a classe média e os industriais aderiram à propaganda rentista internacional, já que temiam perda dos ganhos obtidos, uma vez que ocorre queda nas taxas de lucros, em decorrência do aumento de salários que não puderam ser repassados ao consumidor. Assim, a perspectiva neoliberal de diminuir salários e direitos se torna atraente para burguesia nacional.

Por fim, sem apoio da burguesia nacional, o governo Dilma, pós 2015, aumenta a austeridade, fazendo com que o descontentamento popular crie um ambiente propício para ascensão da oposição, o que levaria ao seu fim. O até então presidente vice, Michel Temer, assumiu, com plano de governo em consonância com interesse do capital financeiro internacional (SANTOS, 2019).

Todavia, o governo de Michel Temer não apaziguou a situação política e econômica brasileira; ao contrário, acirrou ainda mais a descrença nas instituições e no poder político, fazendo com que, se apropriando dessa insatisfação, Bolsonaro se elegeisse presidente.

O presidente Bolsonaro, porém, não se elegeu pelas pautas econômicas, mas pelas pautas moralistas, aproveitando-se também das ações da Operação Lava Jato, que contribuiu para a criminalização preferencial dos partidos de esquerda, conforme reportagem do *Intercept Brasil*¹¹.

O governo Bolsonaro se alinha com o que se denomina como “nova direita”, apresentando valores aparentemente contraditórios, como a defesa do livre mercado, bem como a defesa da família tradicional, patriarcal e a defesa de pautas morais (PEREIRA, 2019).

É importante destacar que o fenômeno que elegeu Bolsonaro é global, representando um desgaste dos partidos tradicionais, causado pela grande insatisfação com o sistema político e as instituições formalmente organizadas, vistas como culpadas pela crise econômica e social, pelo mal-estar causado pela revolução tecnológica que tem gerado desemprego, pela perda do poder aquisitivo e pelas crises migratórias.

Nesse contexto, intensifica-se o hiperindividualismo e a meritocracia como valores, contrapondo-se ao coletivo, à política e às políticas sociais, como o Programa Bolsa Família e o sistema de cotas. Por fim, a extrema direita conseguiu mobilizar as emoções do medo e do ódio para a campanha permanente de Bolsonaro (SOLANO, 2019).

Assim, segundo Santos (2019), a eleição de Bolsonaro ocorre em um contexto atípico:

quando ocorrem tragédias naturais, guerras e crises econômicas, instala-se um clima geral de terror no qual são eleitos alguns alvos (grupos ou Estados “terroristas”, corrupção, estrangeiros etc) que devem ser neutralizados por meio de medidas extremas (Klein, 2008). A campanha, em escala global, de desmoralização da vida política e a

¹¹ Uma série de reportagens realizadas pelo jornal The Intercept Brasil, divulgadas posteriormente à eleição do Bolsonaro, divulgaram áudios que tiveram acesso do então juiz Sergio Moro, que coordenava a operação Lava Jato, e identificou que procuraram criminalizar preferencialmente os políticos de esquerda. Esses áudios foram utilizados como prova para anulação de processos, como do ex-presidente Lula. A série de reportagens foi publicada pelo jornal no site: <https://theintercept.com/2019/06/18/lava-jato-fingiu-investigar-fhc- apenas-para-criar-percepcao-publica-de-imparcialidade-mas-moro-repreendeu-melindra-alguem-cujo-apoio-e-importante/>.

ascensão de discursos extremistas baseados no ódio, como o que Bolsonaro usou e continua a usar, se encaixam à perfeição nesta tese (SANTOS, 2019 p. 7).

Ao se eleger, o governo Bolsonaro continua o programa neoliberal de Temer, visando diminuir os direitos sociais e desmontar as políticas sociais e o Estado de uma forma geral, com diminuição dos serviços públicos.

O conjunto da obra neoliberal (2016-2019), iniciada imediatamente após o Golpe, com o Governo Temer, e aprofundado pelo Governo Bolsonaro, traz as digitais indeléveis dos interesses econômicos e políticos da burguesia cosmopolita e do imperialismo: congelamento dos gastos correntes por 20 anos, liberação e generalização da terceirização, reforma trabalhista, reforma da previdência, desmonte da cadeia produtiva do petróleo e entrega do pré-sal às multinacionais, destruição da engenharia pesada nacional, alteração do marco regulatório do petróleo, privatizações e, agora, a ameaça de uma reforma administrativa contra o serviço e os servidores públicos (FILGUEIRAS; DRUCK, 2019 p.6).

Essa nova direita traz como prática o neoliberalismo no campo econômico e o neoconservadorismo no campo social e político. Assim, há uma intensificação do neoliberalismo no Brasil e do autoritarismo e isso se reflete no desmonte dos direitos sociais, já em curso no Brasil, e na interferência na participação popular. O saldo desse tipo de governo neoliberal e neoconservador é: de um lado, um Estado pouco provedor em relação à proteção social; por outro lado, um Estado centralizador, autoritário e abrangente para a defesa da propriedade privada e dos interesses do capital (PEREIRA, 2013).

Os valores cultivados pelo neoliberalismo, como já abordado anteriormente, são a competitividade e o individualismo, em detrimento da solidariedade de classe e da cooperação, que balizam os sistemas de proteção social, tais como os benefícios previdenciários, nos quais um grupo que trabalha financia os que não estão em condições de trabalho. Assim, o governo Bolsonaro busca modificar as políticas sociais, de forma que cada vez mais a perspectiva de direito vai sendo desconstruída, para dar espaço à políticas focalizadas e descontínuas.

Segundo Pereira (2013), a função das políticas sociais seria dar materialidade aos direitos sociais e, não, compensar falhas do mercado ou ações governamentais. Porém, a ideologia neoliberal menospreza os valores que deram origem a esses direitos. Assim, os direitos sociais vêm sendo desmontados, com base na retórica da meritocracia, desconsiderando o contexto que gera as desigualdades sociais.

A lógica do merecimento, segundo a autora, está na base do estabelecimento de critérios para acesso a determinados benefícios e serviços. O mérito, na sociedade de uma forma geral, sempre foi visto como algo positivo, porém, nas políticas sociais, geralmente está vinculado ao

merecimento no sentido de ser suficientemente pobre para receber alguma forma de proteção (PEREIRA, 2013).

O merecedor da proteção social deve ser o mais pobre dentre os pobres; vale dizer, deve ser aquele que comprove não possuir os pré-requisitos básicos para uma existência verdadeiramente humana, além de demonstrar idoneidade moral: não fraudar o sistema e oferecer contrapartidas (PEREIRA, 2013 p. 57).

No contexto neoliberal, as políticas sociais, em vez de representarem um fruto da luta coletiva para acesso aos direitos sociais, passa a ser um fator de discriminação social e preconceito em relação às pessoas que não conseguem sobreviver por meio da venda da sua força de trabalho e necessitam de algum auxílio por parte do Estado.

Dada a essa circunstância, para que o indivíduo se torne merecedor de um mínimo de proteção social pública precisará provar a sua derrota e incapacidade de superá-la via empenho próprio. E ao proceder desta maneira, os direitos sociais arduamente conquistados perdem seu caráter civilizador, transformando-se em ajuda ou favor ofertado não aos que tem acesso à cidadania, mas aos que provam estar à margem dela. Neste caso, o mérito é o da necessidade, da privação (PEREIRA, 2013 p. 59).

Nos tempos atuais, ocorre uma desvinculação dos direitos e valores humanos nas sociedades capitalistas, fazendo com que a democracia se torne uma palavra vazia de sentido. Posto que a ideia de democracia está estabelecida na perspectiva do direito, quando o neoliberalismo esvazia os direitos sociais, a democracia perde seu sentido de existir. Esse cenário “não apenas põe em risco as conquistas políticas, mas relega à insignificância ou ao reino da fantasia tudo o que é público, social e universal” (PEREIRA, 2013 p. 63).

Dessa forma, diante da incapacidade do Estado neoliberal de incorporar os interesses da classe trabalhadora, reforça-se o ataque ao Estado de direito e a busca de culpados. Nesse cenário, segundo Filgueiras e Druck (2019), a forma política mais adequada ao capitalismo neoliberal seria um regime neofacista¹².

Boito (2020) classifica o governo Bolsonaro como neofacista e neoliberal e argumenta que isso não gera contradições. Sendo o Brasil um país dependente e sendo que o neoliberalismo é o programa político que amplia a abertura das economias dependentes ao capital imperialista, o fascismo organiza a submissão do capital local ao capital imperialista.

¹² Filgueiras e Duck (2019) consideram o bolsonarismo como neofascista pela semelhança do seu discurso com regime fascista europeu e, ao mesmo tempo, com diferenças em relação ao tempo histórico. Caracteriza-se por ser um movimento anti-intelectual, anti-iluminista e irracional. O movimento que elegeu o governo tem sido utilizado pelo presidente Bolsonaro para governar o país.

Para melhor compreensão desse contexto, Filgueiras e Duck (2019) propõem a classificação da burguesia em duas frações distintas: a burguesia interna, ligada à produção de *commodities* e outros bens; e a burguesia cosmopolita, ligada ao capital financeiro, ao setor de serviços e às multinacionais. Nos governos do PT (2003-2016), a burguesia interna foi privilegiada pelos programas e intervenções do governo e, apesar do governo não enfrentar a burguesia cosmopolita, o autores consideram que ela tenha perdido sua hegemonia nesse período e que os projetos neodesenvolvimentistas do PT, como o pré-sal, trouxeram prejuízos para empresas estrangeiras, principais aliadas da burguesia cosmopolita.

A hegemonia da burguesia cosmopolita é retomada com o enfraquecimento do modelo neodesenvolvimentista do PT. O governo de Michel Temer (2016-2018) recoloca os interesses dessa fração da burguesia, que consegue aprovação da reforma trabalhista e a retomada do ajuste fiscal. Já no governo Bolsonaro, essas disputas se tornam mais acirradas com outros setores, como militares e a própria família do presidente, que tem seus próprios interesses (FILGUEIRAS; DRUCK, 2019).

Boito Jr. (2020) analisa esse contexto a partir da seguinte perspectiva: ao retirar a presidentia por motivos tão banais, o legislativo anula o poder do voto e abre uma disputa da burocracia civil, militar e judiciária, para atuar como atores políticos.

Ainda que com interesses por vezes divergentes no âmbito do governo e das várias frações da burguesia, pode-se considerar que, no campo econômico, o governo segue a agenda ultraneoliberal.

Bolsonaro escolheu como ministro responsável pela área econômica um ‘Chicago Boy’, defensor de posturas ultraliberais. Ao mesmo tempo, acabou com o Ministério do Trabalho, ato de um simbolismo sem igual. Além de aprofundar a reforma trabalhista (já aprovada no governo Temer) e além de implementar a reforma da previdência, o governo Bolsonaro trabalha noite e dia no sentido de aumentar nossa dependência externa, a financeirização e a desindustrialização de nossa economia, a primarização de nossa pauta exportadora, a supressão de nossas políticas sociais, destruindo as políticas públicas de emprego, salário, previdência, saúde, educação e habitação (POMAR, 2019 p.2).

No que se refere ao caráter dos movimentos que apoiam o governo, considera-se que se assemelham ao conteúdo do fascismo tradicional, com algumas alterações próprias do tempo atual, como o antifeminismo. Apesar de, no Brasil, um segmento da população ter apoiado o governo no primeiro momento, em função das igrejas evangélicas pentecostais e neopentecostais, Boito Jr. (2020) considera que o fascismo é da pequena burguesia e da classe média submetida aos interesses e comando da alta burguesia, visto que não teriam condições de promover um

movimento hegemônico sem a burguesia. “O movimento social fascista é pequeno-burguês e de classe média, mas o governo e a ditadura fascista são burgueses” (BOITO, 2020 p. 16).

Esse movimento, mobilizado pelos meios digitais, principalmente, debate e faz pressão sobre o governo Bolsonaro e influencia, inclusive, na escolha e na deposição de ministros. “Mesmo sem partido de massa, portanto, o movimento fascista se mobiliza e tem influência nas decisões políticas”. A economia, porém, foi entregue a um aluno de um dos principais defensores do neoliberalismo, Milton Fredman. “Temos aí, portanto, uma equipe governamental composta: fascistas, militares e neoliberais ligados à direita tradicional” (BOITO, 2020 p. 18). Apesar da composição heterogênea do governo, ele ainda pode ser considerado um governo fascista.

Já Filgueiras e Druck (2019) fazem uma ressalva: apesar do bolsonarismo se constituir em um movimento neofascista, o governo Bolsonaro não conseguiu implantar um sistema de governo com essas características, dadas as contradições das frações que compõem o próprio governo e da resistência das instituições, do poder judiciário, da esquerda e dos movimentos sociais. Portanto, o governo Bolsonaro, nesta perspectiva, se caracterizaria como neoliberal e de extrema direita.

Independente dessas classificações, o que se pode afirmar é que o governo Bolsonaro implantou uma agenda política extremamente desfavorável aos interesses da classe trabalhadora e que beneficia o grande capital. Isso pode ser evidenciado, principalmente, pelo fato de o Brasil ter voltado ao mapa da fome, segundo relatório da ONU. Apesar da pandemia causada pela COVID 19¹³ ter intensificado a crise no Brasil, não pode ser considerada responsável pela situação, pois o próprio documento demonstra que esta situação se inicia antes da pandemia, principalmente entre 2018 e 2020.

O Inquérito VigiSAN, conduzido pela Rede PenSSAN no final de 2020, mostrou a gravidade da superposição entre a crise econômica e a crise sanitária em todo o país, com um aumento acentuado da insegurança alimentar em todas as grandes regiões, principalmente entre 2018 e 2020 (REDE PENSSAN, 2020).

Assim, pode-se apontar que a fome e a miséria no Brasil são consequências diretas das medidas adotadas, tanto no governo Temer, como no Bolsonaro, que são de favorecimento do capital em suas mais diversas frações, com destaque para a contrarreforma da previdência,

¹³ O coronavírus (COVID-19) é uma doença infecciosa causada pelo vírus SARS-CoV-2 e que foi considerada uma pandemia pela Organização Mundial de Saúde-OMS em 2020, pela sua extensão geográfica no planeta.

trabalhista e a Emenda Constitucional de congelamento dos gastos públicos. Todos esses elementos ameaçam a democracia e o Estado de direito.

No longo prazo, do ponto de vista estrutural, o significado e as implicações dessa obra se manifestarão no aprofundamento da dependência e no aumento da vulnerabilidade externa, desindustrialização, redução do mercado interno, e aumento da desigualdade e da pobreza. E do ponto de vista conjuntural, está levando à estagnação da economia e regressão social; pois essa política ultra-neoliberal afeta negativamente, direta e indiretamente, o consumo das famílias, o investimento das empresas, os gastos do governo e o saldo da balança comercial do país - o conjunto de variáveis que expressa e determina a dinâmica de toda e qualquer economia capitalista (FILGUEIRAS; DRUCK, 2019 p. 6).

O ajuste fiscal permanente promove um desfinanciamento da Seguridade Social. A Emenda Constitucional 95/2016, que congela os gastos, se não for revogada, pode acabar com o conjunto das políticas sociais. No próximo item, serão tratados os impactos dessas medidas no SUAS.

3.2 O golpe no SUAS e os retrocessos na política de Assistência Social

O projeto político pós 2016 rompe com a conciliação de classes dos governos Lula e Dilma, conforme tratado anteriormente, e instaura um período de contrarreformas e destinação da maior parte do fundo público para pagamento da dívida pública, em consonância com os interesses do capitalismo financeiro internacional.

O afastamento da presidenta Dilma Rousseff, apesar de se amparar numa determinada norma, revela que a intencionalidade é garantir um projeto de governo que nunca elegeu presidente no Brasil, e a referida norma de responsabilidade fiscal, utilizada como argumento para o afastamento, atende aos interesses do capital financeiro e à continuidade do neoliberalismo (BOITO, 2020).

Nos governos Dilma, buscou-se beneficiar mais o capital produtivo, porém, o capital financeiro intensifica a disputa pelo fundo público no seu último ano de governo, conforme analisado no item anterior. Para que se consiga cada vez mais recursos deste montante, construído coletivamente através de impostos, acirra-se as contrarreformas. Vale ressaltar que os recursos são pagos, na sua grande maioria, pela classe trabalhadora, dada a forma como se cobra imposto no Brasil, taxando mais o consumo do que o lucro.

Além das contrarreformas trabalhista e previdenciária, uma outra maneira encontrada para se minar os direitos foi a Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabeleceu o teto dos gastos

públicos e trouxe impactos para as políticas sociais e, portanto, para a assistência social, conforme será exposto a seguir.

A partir de 2016, com a retirada da presidenta Dilma Rousseff, as conquistas e avanços na política de Assistência Social começam a ser ameaçadas pelo ajuste fiscal implantado em decorrência da referida Emenda Constitucional. O risco do desfinanciamento representado pela aprovação da Emenda já vem demonstrando seu efeito deletério pouco tempo depois, conforme aponta a ANFIP.

O orçamento aprovado pelo Congresso Nacional para o SUAS em 2018 apresenta uma redução de 25% nos recursos para serviços socioassistenciais, com relação ao ano de 2017. Para o PBF, em que pese o crescimento nas taxas de desemprego e pobreza observadas nos últimos anos, o orçamento aprovado conta com redução de 3,6% com relação ao ano anterior. Em decorrência da EC 95/2016, a tendência de redução tende a se manter nos próximos anos (ANFIP, 2018 p.47).

Outra ameaça a partir desse período, no que se refere a participação e ao controle social, é o parecer jurídico dos advogados da União, os quais passaram a dar à participação um sentido restrito. Em relação às conferências nacionais de Assistência Social, o entendimento do parecer é que estas têm caráter somente propositivo e não deliberativo, o que aponta para tendência ao descompromisso com as deliberações produzidas pelas instâncias de participação e de controle social (ANFIP, 2018).

Já no início do mandato do governo Bolsonaro, ocorre uma tentativa de limitar o controle social exercido através dos conselhos de direito, a exemplo do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, com excesso de burocratização dos espaços de participação, entre outros mecanismos, que conseguem limitar cada vez mais a participação social na construção das políticas sociais. O poder de controle social do CNAS e das conferências de Assistência Social passou a ser considerado como desnecessário e/ ou apenas consultivo. Isso ocorre, principalmente, em decorrência da mudança de perspectiva do governo federal em relação às políticas públicas, retomando um outro aspecto da política brasileira: o patrimonialismo e a lógica do favor.

Posto isso, na política de assistência social, ocorreu a implantação ou reformulação de programas, cada vez mais de “cima para baixo”, sem participação popular na construção, sem profissionalismo e sem continuidade, além do reforço ao controle da pobreza. Ao se desconstruir a importância das instâncias de pactuação e deliberação do SUAS, como os conselhos e conferências, inicia-se a construção de programas paralelos que não seguem as diretrizes desse

sistema. A exemplo, temos o Programa Criança Feliz e o Auxílio Brasil¹⁴, ambos construídos sem o devido debate com órgãos de pactuação e deliberação do SUAS.

Assim, inicia-se, no Brasil, uma retomada de elementos de retorno ao passado da Assistência Social, tais como a sobreposição de serviços e competências, a focalização e controle da pobreza, descontinuidade dos serviços, fragmentação entre as políticas e seletividade, que produzem uma cobertura insuficiente dos serviços e benefícios. Todas essas modificações atendem à lógica e racionalidade do neoliberalismo. A concepção de direito retrocede a ideia de direitos abstratos, sem execução na realidade, dada a precarização das políticas sociais.

A configuração do padrão de proteção social brasileiro, erguido na era dos monopólios, caracteriza-se pela fragmentação, seletividade e focalismo em resposta às múltiplas expressões da questão social, justificada política e teoricamente por perspectivas conservadoras, expressas, especialmente, na defesa de instituições como a família tradicional; na valorização das hierarquias sociais; na naturalização da desigualdade e das assimetrias nas relações de poder; e no controle das insurgências produzidas na contradição de classes, pela criminalização dos movimentos sociais e organizações de defesa dos direitos (SILVEIRA, 2007 p. 489).

Esse rápido desmonte da participação popular, segundo Silveira (2017), pode ser ainda atribuído a algumas debilidades do próprio SUAS, como a dificuldade de mecanismos que permitam a participação efetiva da sociedade. Esta, encontra respaldo na cultura do mando e do favor, presente na sociedade brasileira, fruto da colonização e escravidão, retomada pelo neoliberalismo e colocada em prática nessa nova forma de fazer política após do golpe de 2016 e aprofundada no governo Bolsonaro. Esses aspectos impactam diretamente na Assistência Social.

O SUAS tal como foi construído, de 2004 a 2012, e aprimorado, de 2012 a 2015, possibilitou a implantação dos serviços da assistência social em todo território nacional, através da cooperação dos entes federados. A Lei n. 12.435/11 constitui o grande marco legislativo por inscrever este sistema na LOAS, assim como as funções e equipamentos de referência essenciais da política. A parceria com entidades da sociedade civil também foi regulamentada na norma operacional básica, resguardando a primazia do Estado e o caráter deliberativo dos conselhos. Todavia, não é possível a esse sistema se isolar das contrarreformas em curso no Brasil, uma vez que, além do questionamento e limitação da participação popular de diversas formas, os impactos do ultraneoliberalismo se cristalizam na constante diminuição do orçamento, que reflete os

¹⁴ Programa de transferência de renda que substituiu o programa Bolsa Família e o programa de Aquisição de Alimentos, criado pela lei 12284/22.

efeitos da Emenda constitucional acima citada, e na criação de programas sem a participação dos conselhos e conferências, entre outras instâncias de participação previstas no SUAS.

Além de todos os retrocessos que ocorreram na Assistência Social, a partir de 2016, outras contrarreformas começam a impactar na garantia dos direitos sociais. Na tabela abaixo, pode-se verificar as variações, por intervalos selecionados, do saldo de contratações e do estoque de trabalhadores empregados com vínculo ao final de cada exercício, além da variação média anual dos registros de ocupações formais de trabalho. Nota-se uma diminuição dos vínculos formais de trabalho como resultado da contrarreforma trabalhista e das mudanças econômicas acima citadas.

Quadro 2- Variação média anual dos registros de ocupações formais de trabalho, em milhões

Variações acumuladas por intervalo	CAGED	RAIS	Média Anual de variação da RAIS
	Saldo de contratações e demissões	Vínculos ativos ao final de cada exercício	
De 2004 a 2007	6.840	8.063	6,22
De 2008 a 2014	10.719	11.964	4,02
De 2015 a 2017	2.859	3.537	-2,44

Fonte: ANFIP, 2018. Elaboração própria.

Isso se traduz numa ampliação do número de benefícios, ante o alarmante número de pessoas em situação de desemprego crescente a partir de 2015, e na dificuldade de acesso aos direitos previdenciários, tendo em vista a diminuição dos vínculos formais de trabalho.

Importante destacar que, em 2020, ocorre flexibilização dos gastos públicos da Emenda Constitucional 95/16, em função da pandemia de COVID-19. Porém, apesar disso, o relatório aponta uma diminuição constate em relação aos recursos dos serviços socioassistenciais.

Desde 2016, a contração no financiamento federal dos serviços socioassistenciais ampliou-se progressivamente. A redução do gasto federal nesta área repercutiu ainda em descontinuidade dos repasses aos níveis subnacionais, exigindo aumento do gasto municipal para manutenção e operação dos equipamentos públicos do Suas e pela oferta dos serviços à população. Desde 2004, o gasto federal se concentrou em transferências aos estados e, principalmente aos municípios, concentrando cerca de 99% dos recursos federais destinados aos serviços, programas, apoio à gestão, funcionamento dos conselhos e vigilância socioassistencial do Suas. A irregularidade das transferências federais a estados e municípios foi observada a partir de 2016, com concentração das liberações nos últimos dois ou três meses do ano, além de alterações frequentes nos critérios que organizam tais repasses. Em 2018, o montante do gasto federal com serviços foi reduzido. Em 2019, tal prática foi formalizada por meio da Portaria nº 2.362, que reduziu o valor dos repasses mensais para os serviços, de modo a adaptá-los ao orçamento federal disponibilizado para a área (ANFIP, 2020 p. 125).

A partir de 2016 ocorre uma redução significativa de recursos do valor investido em serviços socioassistenciais; 2018 foi o menor da série histórica. Em 2017, as despesas com ações voltadas para a estruturação e o funcionamento do SUAS caíram praticamente pela metade em

relação ao montante gasto em 2012, que foi de R\$ 299 milhões e correspondeu somente a 40,0% dos gastos em 2013, que foi de R\$ 390,8 milhões (BOSCHETTI; TEXEIRA, 2019).

A instalação de equipamentos públicos e de uma rede de serviços socioassistenciais no âmbito do SUAS, ao lado do BPC, foi a grande inovação no processo de reconhecimento legal e institucionalização pública da assistência social como direito e dever do Estado. Sua fragilização, ou mesmo destruição, significa um retrocesso a uma condição de não política, quando a assistência se restringia a ações filantrópicas geridas por entidades beneficentes como favor moral e não como dever legal (BOSCHETTI; TEXEIRA, 2019 p.87).

Em virtude do quadro de desemprego e de desassistência ao trabalhador, a segurança alimentar, segundo dados da pesquisa nacional de amostras por domicílio – PNAD, diminuiu de 77,1% em 2013, para 44,8%, enquanto a insegurança alimentar cresce de 12,6% para 34,7% em 2020.

Dada a característica da política de Assistência Social, a quem dela necessitar, em um contexto de grande desemprego, amplia-se a necessidade dessa política. Ao reduzir os recursos de benefícios e/ou serviços socioassistenciais, milhares de pessoas desempregadas e em condições de miserabilidade ou extrema pobreza se vêm desprovidas do mínimo necessário à sua subsistência.

A partir de 2020, no entanto, ocorre um crescimento de gastos com Assistência Social, principalmente pelo aumento do número de benefícios e auxílios referente à pandemia e em decorrência do aumento da pobreza e do desemprego, que faz com que mais pessoas necessitem dessa política. Todavia, a partir da análise dos dados dos relatórios da ANFIP, o que se conclui é que ocorre uma ampliação dos benefícios, em detrimento dos serviços do SUAS e que, apesar da ampliação do número de benefícios, ao serem relacionados com o desemprego no país após 2015, percebe-se que os recursos não são suficientes para atender à necessidade da população.

Paralelo a isso, o Programa Criança Feliz suga boa parte dos recursos da política de Assistência Social. Instituído em 2016, o programa consumiu R\$ 186,4 milhões, valor superior ao montante destinado à programas, projetos e ações de gestão no âmbito do FNAS, que constituem direitos previstos na LOAS, cujo investimento correspondeu somente a R\$ 156,4 milhões. Nos termos de Boschetti e Teixeira (2019, pag. 83), “sua natureza favorece o assistencialismo, ao mesmo tempo que ocorre deterioração das condições de vida e agravamento da precarização de serviços nas áreas sociais, especialmente saúde, educação e assistência social”.

Sendo assim, passaremos a análise do referido programa, buscando identificar as implicações que traz para o âmbito do SUAS, na perspectiva do retrocesso e da refilantropização da assistência social, em detrimento do direito garantido pela CF/88.

3.2.1 O Programa Criança Feliz e o pluralismo de bem-estar

A política de assistência Social, desde a criação do SUAS em 2005, estava sendo regulamentada na perspectiva da garantia dos direitos socioassistenciais, rompendo com o assistencialismo e com a filantropia, que marcaram essa política por muitos anos no Brasil. Porém, o Programa Criança Feliz rompe com essa perspectiva e recoloca elementos anteriormente superados. Assim, será realizada a análise desse programa na perspectiva de identificar como a retomada de elementos superados pela CF/88, a LOAS e pelo SUAS na política de Assistência Social atendem aos preceitos neoliberais.

Em 2016, o governo Temer cria, por meio de decreto, o Programa “Criança Feliz”, Financiado pela Função Assistência Social. O Programa Criança Feliz (PCF) é instituído pelo Decreto nº 8.869/16 (alterado pelo Decreto 9579/18) e prevê o acompanhamento das crianças no período da primeira infância e gestantes, tendo como uma das principais atividades a visitação às famílias público alvo.

Art. 11. Os recursos para a implementação das ações do Programa Criança Feliz correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas anualmente nos órgãos e nas entidades envolvidos, observados os limites de movimentação, empenho e pagamento da programação orçamentária e financeira anual (DECRETO Nº 8.869/16).

O programa tem como público alvo gestantes e crianças de até 36 (trinta e seis) meses, inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico; crianças de até 72 (setenta e dois) meses e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada; crianças de até 72 (setenta e dois) meses afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção prevista no art. 101, caput, incisos VII e VIII, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e suas famílias; crianças de até 72 (setenta e dois) meses, inseridas no CadÚnico, que perderam ao menos um de seus responsáveis familiares, independente da causa de morte, durante o período de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), decorrente da Covid-19 (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2022).

O programa traz como um dos seus objetivos “a realização de visitas domiciliares periódicas, e de ações complementares que apoiem gestantes e famílias e favoreçam o desenvolvimento da criança na primeira infância”, trazendo ainda que as famílias devem ser orientadas quanto ao estímulo adequado às crianças, partindo do pressuposto de que isso possa proporcionar melhorias em seu desenvolvimento (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2022). Todavia, o programa desconsidera a realidade das famílias público alvo, como a falta de alimentos, transporte adequado para escola, vagas em creches, entre outras dificuldades que de fato influenciam no desenvolvimento das crianças.

O Programa Criança Feliz retrocede à práticas de programas anteriores à Constituição de 1988, como a mobilização do voluntariado presentes na Legião Brasileira de Assistência Social – LBA, além de resgatar o primeiro-damismo, já que o programa é representado inicialmente pela primeira dama, à época Marcela Temer, e à centralidade na família como principal responsável pelos cuidados e proteção dos seus membros (CFESS, 2018).

Embora a legislação do SUAS já estabeleça a centralidade da família, o PCF resgata o “familismo”, que já estava subjacente na PNAS, e sustenta suas ações na responsabilização da família, não como somadora de esforços, conforme previsto nas legislações sociais então vigentes. Segundo Guedes (2019), o PCF imputa a responsabilidade pela proteção social à família, numa lógica de desresponsabilização do Estado. Além disso, o programa teria uma centralidade no papel de cuidado direcionado à mulher.

O Programa em questão prevê como uma das suas principais ações orientar a família nos cuidados com os filhos, imputando aos pobres uma incapacidade para lidar com os filhos. Além disso, desconsidera os condicionantes que geram as desproteções e violências nas famílias, culpabilizando-as pela desproteção de seus membros. Assim, desresponsabiliza o Estado pela proteção social, que deveria ser garantida à família.

As políticas sociais de caráter liberal, segundo Abrahamson (2004), consideram a família e o mercado como principais responsáveis pelo bem-estar; assim, os governos neoliberais defendem que o mercado e a família são os únicos responsáveis pela sobrevivência e reprodução de seus membros, num modelo denominado Economia Mista de Bem-estar.

Os neoliberais retomam a ideia de pluralismo de bem-estar social, ou seja, não seria responsabilidade do Estado a primazia do bem-estar; o Estado seria apenas um agente secundário na garantia do bem-estar. O bem-estar misto ou pluralismo de bem-estar representa uma redução

no papel do Estado na proteção social, ou seja, essas ideias se contrapõem ao Estado de Bem-estar Social construído na Europa e na constituição federal de 1988 do Brasil.

Assim, a economia mista de bem-estar ocasiona um aumento de critérios de elegibilidade e co-participação, além das privatizações de serviços, pois consiste na redução do Estado como provedor de direitos e serviços. Apesar do nome parecer neutro, a economia mista de bem-estar é parte da reavaliação mundial do papel do Estado (ABRAHAMSON, 2004).

Entre os modelos de proteção social analisados por Abrahamson (2004), percebe-se que, no Brasil, especialmente nesse período, predomina o modelo “familismo”, no qual membros da família são responsáveis pelo cuidado e bem-estar dos demais membros que necessitam de cuidados, como idosos, deficientes e crianças.

Dessa forma, pode-se considerar que o Programa Criança Feliz se encontra em consonância com este modelo, já que tem como principal objetivo responsabilizar as famílias, especialmente as famílias beneficiárias do PBF e BPC, pelos cuidados com seus filhos. Logo, o Programa Criança Feliz desconsidera os avanços na perspectiva trazida pelo SUAS e demais normativas da assistência social desde a CF/1988 e se adequa ao modelo de pluralismo de bem-estar, trazido pelos neoliberais. Como consequência, tira a responsabilidade do Estado e passa a responsabilizar unicamente a família pelos cuidados e proteção das crianças, em desacordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente- ECA e com as legislações da política de Assistência Social.

O Programa Criança Feliz, ao dar enfoque somente na criança e no seu cuidador, personificado na figura da mãe, desconsidera o núcleo familiar e reforça o papel social de cuidadoras das mulheres, dificultando ainda mais sua autonomia e inserção no mercado de trabalho, o que poderia proporcionar melhores condições para a família.

A ausência de articulações potentes que envolvam responsabilidades públicas na garantia de direitos e proteção integral a crianças e adolescentes poderão trazer marcas paradoxais ao PCF como a de ferramenta de criminalização da pobreza, culpabilização das famílias pelas suas necessidades, subordinação da mulher, e pior, fragilização de direitos à proteção integral de crianças e adolescentes (SPOSATI, 2017 p. 530).

Além disso, Sposati (2017) aponta que o PCF pode desconstruir a ideia de família, prevista na constituição federal de 1988, ao estabelecer a centralidade no papel da mãe/cuidadora. Essa ideia também destoa das demais normativas da assistência social e outras como o ECA, e cria uma espécie de vigilância às mulheres pobres pelo Estado, haja vista que determina visitas

constantes de profissionais sem nenhuma formação prévia para lidar com questões que permeiam as famílias.

Determinar para mulher de baixa renda o papel de única responsável pela orientação, alimentação e cuidado da criança é reforçar e criar políticas patriarcais, ou seja, o Estado se comporta como o patriarca que mantém a autoridade sobre mulheres e crianças. Ao determinar o lugar da mulher na esfera doméstica, e não como sujeito da história, afirma indiretamente que ela não é capaz de decidir sobre o cuidado e a orientação de seus filhos (SPOSATI, 2017 P. 536).

Para Sposati (2017), o PCF é um retrocesso na política de Assistência Social no Brasil, no avanço dos direitos sociais, na proteção social e na concepção de família, a qual vem sendo construída após a CF/1988.

O Estado se ausenta da sua função de provedor de uma política social de enfrentamento à pobreza, para executar um programa focalizado que “vigia” se as famílias estão executando o que é imposto socialmente em sua esfera privada, desrespeitando suas dinâmicas e impondo que as mesmas são responsáveis pelo sucesso ou fracasso de seus membros, sem considerar que necessitam dispor de condições mínimas para atender ao objetivo do programa...Para que a política de Assistência Social, enquanto política pública, cumpra o seu papel de garantidora de direitos, é imprescindível que haja não só uma mudança de paradigma, mas a apreensão das transformações dos grupos familiares e das novas demandas que se colocam, as quais exigem novas estratégias de enfrentamento, para que se possa romper com a responsabilização das famílias em suas diversas questões sociais (GUEDES, 2019 p.9- 10).

Dessa forma, o PCF dá ênfase na moralização e responsabilização das famílias, em detrimento da função protetiva da política de Assistência Social. Além disso, quando o programa responsabiliza as famílias pobres que, na prática, são majoritariamente chefiadas por mulheres, reforça o machismo e o patriarcado presente na família e na sociedade. “A responsabilização da família na contemporaneidade constitui-se numa estratégia que resulta em desproteção social” (ARCOVERDE; ALCANTARA; BEZERRA, 2019 p. 183).

Segundo Silveira (2017), o programa traz elementos de grande retrocesso para o SUAS e para a política de Assistência Social, tais como: moralização da questão social expressa na contratação de visitantes sem formação adequada e com vínculos de trabalho precários para aconselhamento das famílias; repasses apenas a partir da adesão dos municípios, o que pode trazer consequências como a não universalidade do programa, dadas as dificuldades de gestão dos municípios; a fragmentação por idade, que também remete à programas anteriores ao SUAS; fragilização do modelo de gestão e das funções da política; falta de discussão coletiva e aprofundada nas instâncias do SUAS do decreto que cria o programa. A organização do programa ignora totalmente as diretrizes da LOAS, a tipificação de serviços do SUAS e os mecanismos democráticos de controle social, como os Conselhos e Conferências.

A cristalização da agenda do Suas, o congelamento de recursos e a implantação do Programa Criança Feliz, no âmbito da arquitetura institucional da política de assistência social, são fatores que abrem caminho para a propagação do conservadorismo aliado ao gerencialismo, bem como dos retrocessos com implicações sociais, políticas e culturais. (SILVEIRA, 2017 p. 505).

Apesar do orçamento do SUAS e das políticas sociais de uma forma geral terem diminuído a partir de 2016, em decorrência do teto dos gastos públicos, o Programa Criança Feliz segue com orçamento crescente, como é possível observar no quadro abaixo, com dados extraídos do portal da transparência do governo federal. Tal fato demonstraria uma mudança de perspectiva da política de assistência social diante da centralidade e importância do programa.

Quadro 3 – Orçamento do Programa Criança Feliz

ANO	VALOR TOTAL PAGO NO ANO
2017	R\$ 174.483.664,10
2018	R\$ 214.590.978,18
2019	R\$ 288.887.831,31
2020	R\$ 328.478.387,43
2021	R\$ 292.496.884,80

Fonte: Portal da transparência. Elaboração própria.¹⁵

Outro agravante em relação ao Programa Criança Feliz é a sobreposições de serviços já prestados por outras políticas públicas, como Saúde, Educação e Assistência Social. Como exemplo, um dos objetivos do programa, o fortalecimento dos vínculos familiares, já está previsto pelo SUAS e é realizado através de visitas domiciliares pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI e dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos. Além disso, é previsto o atendimento de crianças de até seis anos afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção prevista no art. 101 do ECA, porém, essas crianças já são acompanhadas pelas equipes dos Serviços de Acolhimento Institucional, CREAS e Vara da Infância e Juventude. Já o acompanhamento de gestantes, com vistas a “apoiar a gestante e a família na preparação para o nascimento e nos cuidados perinatais” é um dos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS), através da Estratégia de saúde da família, que também realiza visitas domiciliares às gestantes com esse objetivo.

¹⁵ Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-acoefs/acao/217M-desenvolvimento-integral-na-primeira-infancia---crianca-feliz?ano=2018>

Assim, o que se identifica no programa não é uma proteção à criança e à gestante, pois, se assim fosse, esses recursos poderiam incrementar o SUAS e o SUS, que já prestam esses serviços. O PCF fortalece o conservadorismo nas políticas sociais, o que seria “uma estratégia conservadora de retorno ao assistencialismo com o primeiro-damismo, nos novos marcos legais de consideração da primeira infância” (ALCANTRA; BEZERRA 2019, p. 192).

Comprova-se, então, a busca de transferências de funções estatais de responsabilidade com o social para setores da própria sociedade, principalmente objetivando desresponsabilizar o Estado perante o desenvolvimento de políticas de cariz público. O Estado, então, vai se constituindo como fiel depositário de interesses privados em detrimento dos coletivos, em que a cultura do favor, clientelismo e patrimonialismo alicerçam a via de acesso aos direitos sociais no Brasil (ARCOVERDE; ALCANTARA; BEZERRA, 2019 p. 190).

Em momentos de crise, o Capital busca formas de recuperar suas taxas de lucro e de acumulação; para isso, intensifica a exploração do trabalho e a retirada de direitos. O Estado, nesse cenário, adota medidas cada vez mais restritivas em relação à classe trabalhadora, ao mesmo tempo em que amplia suas funções de valorização do Capital. É nesse contexto que se encontram programas como o Criança Feliz, que buscam formas de responsabilizar os próprios indivíduos pela sua proteção e retira da responsabilidade do Estado a efetivação dos direitos sociais através das políticas públicas.

Assim sendo, no contexto de recorte neoliberal, o atendimento às necessidades sociais é destinado ao mercado, ao terceiro setor e às famílias, exigindo, portanto, maior participação da sociedade civil no provimento da proteção social (ARCOVERDE; ALCANTARA; BEZERRA, 2019 p. 183-184).

Nesse cenário, as políticas sociais da Seguridade Social, como a Saúde e a Previdência, são privatizadas e mercadorizadas, enquanto a Assistência Social retrocede na efetivação de direitos para se tornar uma política cada vez mais residual, com programas como o Criança Feliz e o Auxílio Brasil (que será abordado posteriormente), que constituem programas com data prevista para acabar.

Numa conjuntura do Estado de recorte neoliberal, a desresponsabilização do aparelho estatal avança, fazendo isso por meio da proteção social via Programa Criança Feliz, quando a família é convocada a exercer determinadas funções com o intuito de atender às suas próprias necessidades sociais. Dessa maneira, ela é responsabilizada a assumir papéis referentes à reprodução social dos sujeitos, que reiteram as razões do crescimento da desigualdade, desemprego e regressão de direitos... Diante de tal realidade, é possível afirmar que há um processo de culpabilização e/ou responsabilização das famílias perante o provimento de Proteção Social, visto que se acompanha a uma desproteção social. Esta acontece ao ressaltar as mudanças adotadas na viabilização dos direitos e os cortes implementados pelo Estado para atendimento das necessidades sociais por meio de políticas sociais (ARCOVERDE; ALCANTARA; BEZERRA, 2019 P. 186-187).

O Programa Criança Feliz não preserva a intersetorialidade como prevê, mas tenta abarcar as funções de outras políticas sem ter o potencial necessário para execução. Embora traga mais recursos para o âmbito do SUAS, traz também contradições irreconciliáveis em relação ao tratamento da família, ora vista como detentora de direitos, ora como responsável por resolver problemas que são gerados pela própria dinâmica do capitalismo e da desigualdade social gerada pelo mesmo. Assim, considera-se que o Programa Criança Feliz é uma expressão do desmonte do SUAS, por trazer elementos para dentro do sistema que descontroem a política de assistência social conforme prevista na CF/1988 e na LOAS, bem como na PNAS/NOB e demais normativas em vigor.

O programa Criança Feliz, traz elementos que já estiveram presentes na política de assistência social, bem como nas demais políticas sociais, especialmente no período desenvolvimentista, tais como o “controle dos indivíduos e famílias; de criminalização dos pobres e ajustamento social no conjunto das oportunidades de integração aos programas sociais; controle dos considerados desajustados à racionalidade instituída, com efeitos de subalternização, institucionalização, patologização e segregação social, contribuindo, desse modo, para o conformismo social (SILVEIRA, 2017 p. 491).

Em síntese, o Programa Criança Feliz se insere no que Abrahmson (2004) denomina como “pluralismo de bem-estar”, subjacente no (des)caminho da Política Nacional de Assistência Social, que retrocede a concepção de proteção social, negando a perspectiva do direito à Assistência Social.

É no contexto de contrarreformas neoliberais que o Programa Criança Feliz ganha centralidade, podendo se sobrepor, como programa de governo, ao próprio sistema estatal, embora os programas na assistência social sejam complementares a serviços e benefícios. Essa sobreposição se revela na hegemonização de uma concepção tecnicista de gestão pública, centrada nos resultados e na lógica da extrema focalização, num conjunto de avanços de medidas neoliberais (SILVEIRA, 2017 p. 488).

O SUAS representou, de 2005 a 2016, uma tentativa da sociedade, em pactuação com diversos entes das esferas governamentais, de rompimento com o não direito que marcava a política de assistência social. Nesse contexto, foram resinificados conceitos e foi defendida a ampliação dos concursos públicos como forma de contratação dos profissionais, além da qualificação e educação permanente e inclusão do planejamento, com adoção dos planos decenais.

Porém, no cenário pós 2016, a política se transforma de tal forma que o SUAS começa a ser modificado em sua essência, que é a defesa dos direitos, “marcado por disputa de dois projetos: um que se fundamenta no direito à proteção social universal; outro cujo horizonte são programas pontuais, orientados por critérios do mérito, discriminação e ações pontuais”. Isso

coloca em risco o maior sistema de proteção social não contributivo da América Latina, que foi o SUAS da forma como se pretendia instalar no Brasil. "O mérito substitui o direito, instituindo-se um espaço para radicalização da fiscalização e culpabilização dos pobres, considerados potencialmente transgressores, transformando-os de cidadão para devedor" (SILVA E SILVA, 2018 p. 5).

Assim sendo, considera-se que o PCF não contribui para o avanço do SUAS. Ao contrário, contribui para seu desmonte e para o reforço da culpabilização da família, pois resgata elementos superados pela Assistência Social como estratégia para desresponsabilização do Estado. A fim de demonstrar as principais mudanças introduzidas pelo PCF, em relação ao SUAS, elaborou-se um quadro elucidativo, com base em Silveira (2017).

Quadro 4- comparativo SUAS x Programa Criança Feliz

SUAS	PCF
Repasse contínuos e permanentes de recursos, fundo a fundo: definição e detalhamento de responsabilidades cooperadas entre entes	Repasse de recursos descontinuados e apenas com adesão dos municípios
Territorialização de serviços	Sobreposição de serviços
Profissionalização, com definição de bases normativas que visam a desprecarização das condições e dos vínculos de trabalho.	Não prevê a realização de concursos públicos como forma de contratação
Mecanismos indutores de capacidades de gestão, com definição de parâmetros de avaliação e ordenamento dos municípios e estados por níveis de gestão.	Centralização da gestão sem participação social
Implantação de novos instrumentos de gestão	Falta de planejamento e alinhamento com demais entes federados
Primazia da responsabilidade estatal e regulação de novas bases para a relação do Estado com as organizações da sociedade civil	Responsabilização da família com centralidade na primazia do bem-estar
Intersetorialidade com políticas sociais	Ausência de intersetorialidade entre as políticas no plano nacional e sobreposição de serviços

Fonte: Silveira (2017). Elaboração própria

Em um contexto de regressão de direitos, sistemas como o SUAS, que propõem a ampliação e efetivação de direitos sociais, estão em contradição com a lógica ultraneoliberal que se instalou no Brasil pós 2016. Assim, esse sistema começa a ser objeto de desmonte logo no início do governo Temer. Outro programa que exemplifica essa lógica de desmonte de direitos é o Auxílio Brasil, que modifica o Programa Bolsa Família para introduzir elementos mais condizentes com a lógica neoliberal, conforme será analisado abaixo.

3.2.2 O Auxílio Brasil e a financeirização das políticas sociais

Como tratado até agora, o contexto pós 2016 representa um desmonte do SUAS em um cenário de desconstrução de direitos sociais e refilantropização da política de assistência social. O desfinanciamento e a mercantilização das políticas sociais de Educação, Saúde e Previdência Social contribuem com esse desmonte. A reforma trabalhista, por sua vez, inviabiliza o acesso à previdência social, dada a flexibilização dos vínculos de trabalho.

A partir de 2016, se instaura, no Brasil, um novo regime fiscal, que tem como finalidade retirar direitos trabalhistas, permitindo que o trabalhador possa assumir empregos cada vez mais precarizados e que haja saques ao fundo público, para atender interesses privados. "O

neoliberalismo se utiliza das crises econômicas que ele gera para reforçar sua própria lógica, bloqueando os caminhos alternativos" (BEHRING; CISLAGH; SOUZA, 2020 p.107).

Desse modo, no Brasil, tem-se a implantação de políticas ultraneolibéricas, que significam uma reafirmação e intensificação dos preceitos neoliberais.

Em linhas gerais, o orçamento para os próximos quatro anos caracteriza-se como parte da política ultraneoliberal em seu explícito apelo à redução da atuação estatal no campo social e afirma seu caráter conservador pela sua visão conservadora de família, patriarcal e mononuclear, sem remissão à função do Estado no campo dos direitos atinentes à sua proteção (BEHRING; CISLAGH; SOUZA, 2020 p. 112).

Assim, é criado o programa de transferência de renda, denominado “Auxílio Brasil”, implantado para substituir dois programas até então existentes: o Programa Bolsa Família e o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA. O programa é instituído através da Medida Provisória Nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. Inicialmente, aumenta o valor do benefício de transferência de renda que era efetuado pelo Programa Bolsa Família, dando a sensação de ampliação; porém, além de acabar com uma série de ações anteriores dos programas extintos, ele camufla o tempo em que não houve reajuste no Programa Bolsa Família e o enorme aumento da inflação que eleva o preço dos alimentos e dificulta a sobrevivência no Brasil.

Ademais, ocorre uma ampliação no número de famílias atendidas, que passa de 14 milhões, que já faziam parte do Programa Bolsa Família, para 18 milhões. Porém, havia uma demanda represada de famílias que aguardavam serem inseridas no programa. Além disso, muitas pessoas que necessitam continuam sem acesso ao programa, já que, segundo os dados da ONG Ponte Brasil (2022), 50 milhões de pessoas estão em situação de privação atualmente no Brasil, 31 milhões em pobreza e 13 milhões em extrema pobreza, em decorrência do aumento do desemprego e da fome, como consequência da crise econômica e sanitária.

O Auxílio Brasil cria uma série de benefícios, sob a lógica da meritocracia, se sobrepondo ao direito. Assim, prevê um voucher creche para as famílias que comprovem ter atividade remunerada ou emprego, ao invés de priorizar as que estão desempregadas, subvertendo a lógica do Programa Bolsa Família de combater a extrema pobreza. Também traz um auxílio esporte escolar para famílias de atletas e uma bolsa de iniciação científica júnior. Nesse sentido, cria benefícios que dependem de desempenho científico e esportivo, sem que esses serviços sejam necessariamente prestados nas escolas públicas onde essas crianças e adolescentes estudam. Além disso, prevê um benefício de Inclusão Produtiva Rural, direcionado para os trabalhadores rurais, o qual se assemelha ao extinto PAA, e de Inclusão Produtiva Urbana, direcionado a

trabalhadores urbanos que possuem vínculo de trabalho formal, o que é uma incoerência, dado o grande número de pessoas desempregadas no Brasil e que a maioria dos beneficiários desses programas de transferência de renda são justamente as pessoas que não conseguem se inserir no mercado de trabalho formal. O programa inverte, assim, o papel da inclusão e do combate à pobreza, que eram características marcantes do Programa Bolsa Família.

Outra medida que acompanha o programa Auxílio Brasil, regulamentada pela lei 14.431/2022, é a permissão de que os beneficiários realizem empréstimos nos bancos com a garantia do auxílio. Essa medida pode gerar uma dependência do sistema financeiro, já que as famílias, na urgência da fome, podem aderir ao empréstimo com altas taxas de juros, uma vez que a medida não trata de taxas máximas de juros. Isso faz com que a transferência direta de renda de recursos do governo, que estariam voltados para atender pessoas em situação de extrema pobreza, vá para os bancos, elites econômicas e agências financeiras, dando aos bancos a possibilidade de apropriação de parte dos recursos que deveriam ser destinados ao pagamento dos auxílios, podendo configurar mais uma das estratégias de transferência do fundo público para os bancos e capital financeiro.

O resultado disso é uma dependência dos sistemas financeiros por parte da população, configurando uma nova forma de exploração para atender as necessidades básicas das famílias, num processo oposto ao de desmercantilização, que deveria ser o propósito dos programas de transferência de renda.

Segundo Andrade (2022), esse processo já ocorria com Programa Bolsa Família; todavia, com Auxílio Brasil, isso se tornou mais explícito. O aplicativo Caixa Tem, que foi utilizado para fornecer o Auxílio Emergencial¹⁶, passou a ser a principal forma de acessar o Auxílio Brasil. Além do beneficiário consultar o benefício, é possível contratar crédito de baixo volume, através do aplicativo.

Essa forma de operacionalização do programa modifica totalmente o sentido de um programa de transferência de renda, uma vez que o benefício assistencial passa a ser intermediado por um banco, no caso, a Caixa Econômica Federal. Segundo Carvalho (2022), é um processo de mercadorização de um direito social, que é o direito à renda. Ela considera que a mudança do Bolsa Família para o Auxílio Brasil trouxe uma intensificação do sucateamento da

¹⁶ No cenário de pandemia, pela falta de condições de vida da população e pelo aumento do desemprego, foi criado o auxílio emergencial como uma das medidas de proteção social e para atenuar a crise econômica decorrente da pandemia do novo Coronavírus (COVID19).

assistência social porque, nessa mudança, criou-se uma lacuna de orientações, normativas e fluxos. “A forma como foi planejada a transição de um programa para o outro foi bastante obscura, já que não havia dados disponíveis, o CadÚnico, que é o sistema de cadastramento dos governos do programa federal, estava paralisado.”¹⁷ Diferentemente do Bolsa Família, o Auxílio Brasil não articula com outras políticas, comprometendo a intersectorialidade das políticas sociais.

Assim, a retirada do Auxílio Brasil do âmbito do CRAS e sua transferência para o banco, o principal responsável pelo benefício hoje, retira o caráter assistencial do benefício, que o qualifica enquanto direito para se transformar em mercadoria, intermediado pelo sistema financeiro, num processo de financeirização das políticas sociais.

Conforme Andrade (2022), para diminuir a dependência do sistema financeiro das famílias, seria necessária uma valorização do salário mínimo e o fortalecimento de políticas públicas desmercantilizadas. Nesse sentido, é necessária a realização de reformas, como a tributária, que garanta que as pessoas com renda menor possam pagar menos impostos e que possam ser taxadas as que têm maiores rendas, com intuito de financiar tais programas e políticas públicas.

Isso se conecta com um grave problema do programa Auxílio Brasil: a provisoriade do benefício diante da indefinição sobre os recursos disponíveis para o programa e a falta de um orçamento que garanta sua continuidade faz com que o Auxílio Brasil não seja um programa de Estado, mas de governo e, aparentemente, eleitoreiro. A ausência de um orçamento para o pagamento no valor atual do benefício gera insegurança do ponto de vista de renda das famílias.

Um outro ponto que deve ser ressaltado em relação a este programa é que, assim como o Programa Criança Feliz, ele não passou por nenhuma instância deliberativa da política de Assistência Social, como o CNAS, conferência, ou qualquer outra instância de controle social.

No início da pandemia causada pelo COVID-19, em 2020, é criado um auxílio emergencial, no valor de R\$ 600,00, aprovado pelo congresso. Esse auxílio, posteriormente, é transformado no Programa Auxílio Brasil, mas o benefício foi reduzido pela metade, com argumento de falta de recursos. Assim, às vésperas das eleições, o Auxílio Brasil amplia o valor para R\$ 600,00 novamente, o que reforça o caráter eleitoreiro do programa e a falta de solidez.

¹⁷ Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/05/19/auxilio-brasil-emprestimo-consignado-representa-financeirizacao-de-politicas-sociais-no-pais>

Nesse sentido, vale realizar um breve histórico do Auxílio emergencial: a crise sanitária desnudou a grande desigualdade social existente no Brasil; por isso, visando amenizar os impactos da pandemia na situação econômica, foi criada uma renda emergencial para uma parte da população que estava ou ficou desempregada por causa da pandemia. A iniciativa do Poder Legislativo, segundo informações do Senado, baseou-se no pleito da sociedade organizada e em ações implementadas em vários países do mundo, que criaram uma renda emergencial à população por conta da pandemia da COVID19.

A princípio, o Ministério da Economia aceitou a implementação de um programa temporário para pagamento de uma renda ou auxílio emergencial de duzentos reais (R\$200) mensais para a população brasileira de baixa renda, mas o Poder Legislativo ampliou esse valor, através da aprovação do Projeto de Lei 9236/17, de autoria do Deputado Federal Eduardo Barbosa, do PSDB/MG, que foi votado pela Câmara dos Deputados em 26 de março de 2020, aprovado por unanimidade pelo Senado Federal e sancionado pelo presidente da república em 1 de abril de 2020. A lei foi publicada em 2 de abril de 2020, estabelecendo o auxílio em R\$ 600,00 reais mensais para aqueles que se enquadrassem nas regras de recebimento, durante um período mínimo de vigência de três meses, prevendo a possibilidade de prorrogar o benefício enquanto durasse o estado de calamidade pública. A referida lei previa ainda que os beneficiários do Programa Bolsa Família estariam automaticamente cadastrados no auxílio. O Projeto de Lei 873/2020, de autoria do senador Randolfe Rodrigues (Rede/AP), ampliou a lista de categorias a serem beneficiadas.

O governo federal, porém, não se utilizou dos equipamentos públicos de Assistência Social para auxiliar no cadastramento dos beneficiários do auxílio emergencial, o que pode ter minado a capacidade do programa, que poderia ter um impacto muito maior, tendo em vista a capacidade do SUAS. O cadastramento utilizado pela Caixa Econômica para recebimento do Auxílio emergencial se difere do CadÚnico em fatores como a falta de um entrevistador e do número bem menor de informações, como moradia, entre outros.

Na contramão do aumento da pobreza e da miséria, o CadÚnico deixa de ser uma prioridade nos programas do governo federal. Prova disso é que, apesar do aumento da pobreza, o número de cadastrados diminuiu: caiu de 85 milhões, em 2014, para 75 milhões, em 2020. O CadÚnico foi negligenciado nos últimos anos e, para que o programa de transferência de renda alcance os que necessitam, não se pode abrir mão dos trabalhadores do SUAS na busca ativa

dessas pessoas. A existência de um cadastro atualizado e abrangente é fundamental para a formulação e execução das políticas sociais. A falta de atualização do CadÚnico prejudica as políticas sociais como um todo, pois se trata de uma importante fonte de informações.

O novo grupo que teve acesso aos benefícios assistenciais não foi totalmente incluído no sistema de proteção do SUAS, pois esses indivíduos não são acompanhados pelos equipamentos de Assistência Social, uma vez que boa parte deles não estão incluídos no CadÚnico. O SUAS se utiliza dessas informações para direcionamento das suas ações; assim, o desmonte do CADÚnico traz também sérias implicações para esse sistema.

A desidratação do SUAS, conforme Junior (2021), prejudicou a assistência aos mais pobres na pandemia, uma vez que poderia ter ocorrido de forma mais rápida e mais efetiva, embora, ainda assim, o SUAS tenha cumprido papel fundamental¹⁸.

Cabe destacar ainda que, no ano de 2021, 39 milhões de famílias foram atendidas pelo Auxílio Emergencial, porém menos da metade foram inseridas no Auxílio Brasil. Ainda assim, em decorrência da alta dos preços dos alimentos, o valor do benefício não é mais suficiente para atender às necessidades da população. Segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE (2022), a comparação do valor da cesta entre junho de 2022 e junho de 2021 mostrou que todas as capitais tiveram alta de preço dos alimentos, com variações que oscilaram entre 13,34%, em Vitória, e 26,54%, em Recife. A média do valor da cesta básica é de R\$ 777,01 em julho de 2022. Assim, o valor do benefício nos dias atuais não garante nem o acesso à alimentação e não atende à quantidade de famílias que necessitam do programa para garantir as condições de sobrevivência. O Auxílio Brasil, portanto, no que se refere ao valor do benefício, é limitado à precária reprodução biológica das famílias, considerando as condições atuais do Brasil.

Por fim, compreende-se que o Auxílio Brasil está aquém das necessidades da população e, provavelmente, terá pouco impacto sobre a pobreza, principalmente se comparado ao Programa Bolsa Família, que teve um grande impacto na redução da pobreza quando implantado, segundo dados da ANFIP, aqui apresentados. O programa em questão rompe com a lógica da inclusão para introduzir a lógica da meritocracia, professada pela ideologia neoliberal e pela extrema direita no Brasil, e se desvincula do combate à pobreza e da condição de acesso a direitos, que era

¹⁸ O SUAS contribuiu na identificação das pessoas mais vulneráveis para programas como o Auxílio Emergencial. Por meio dessa contribuição, foi possível o repasse imediato para essa população.

um ponto central do Programa Bolsa Família. Assim, transfere para o sistema financeiro a operacionalização do programa assistencial e desconsidera a formação social brasileira e os fatores que contribuem para que uma parte da população não esteja em situações iguais para que se possa bonificar do mérito. Ao contrário disso, as políticas sociais devem ter como objetivo amenizar as desigualdades sociais, inerentes ao sistema capitalista de produção, e a lógica escravagista, colonial e machista que estão presentes na sociedade brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa, realizada durante o mestrado em Desenvolvimento Social, teve como objetivo identificar os rumos da política de Assistência Social no Brasil, a fim de compreender o impacto do neoliberalismo na efetivação dessa política. A pesquisa analisou os rumos da política social após 2016, período em que ocorre a intensificação do neoliberalismo no Brasil. Procurou-se demonstrar os impactos causados pelas contrarreformas trabalhistas, previdenciárias e demais medidas de ajustes fiscais, bem como o desmonte dos direitos sociais como um todo na política de Assistência Social.

As mudanças ocorridas no sistema capitalista nesses últimos anos não favoreceram a efetivação das políticas sociais. No Brasil, o ajuste estrutural inicia-se nos anos de 1990, fundamentado na pauta neoliberal deliberada pelo consenso de Washington, e desencadeia uma série de consequências deletérias à política social brasileira, na tensão entre as conquistas constitucionais de 1988, asseguradas pelos movimentos populares, com vistas à redemocratização e à contrarreforma neoliberal.

Nos anos 1990, as políticas neoliberais inviabilizam uma série de direitos sociais conquistados pela CF/88 e a política de assistência social se vê reduzida à ações focalizadas e incipientes. Mantém-se, pois, o caráter compensatório, seletivo, fragmentado e setorizado da política social brasileira, rendida à crise econômica, apesar do agravamento da questão social.

Diante desse quadro estrutural e conjuntural de crise, as ditas reformas democráticas ocorreram tal e qual apregoa a herança da formação sócio-histórica brasileira, qual seja, antidemocrática e conservadora. Não houve reformas socialdemocratas, mas sim, processos de modernização conservadora ou de revolução passiva, caracterizando as políticas sociais e o enfrentamento da questão social, em tempos de neoliberalismo, a partir da tríade privatização: focalização/seletividade e descentralização.

A assistência social, apesar de garantida a partir da constituição federal de 1988 e regulamentada em 1993 através da LOAS, só se configura enquanto política pública de Estado a partir de 2005, com a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A partir de 2005, existe uma tentativa de efetivação dessa política no contexto dos governos Lula e Dilma, que retomam o papel do Estado e ampliam as políticas sociais. Somente após a implantação do SUAS é que a política de Assistência Social ocorre de forma sistemática e

planejada como responsabilidade do Estado, como previsto na Constituição Federal de 1988. Todavia, ainda nesse período, as políticas neoliberais não são totalmente abandonadas e continuam a incidir sobre as políticas sociais mecanismos de enfraquecimento do orçamento, como a DRU.

A política de Assistência Social é efetivada através do Sistema Único de Assistência Social-SUAS, com a instituição de parâmetros técnicos e da profissionalização de sua execução, criando a possibilidade de superar a histórica cultura assistencialista brasileira, levada a efeito pelo patrimonialismo da classe dominante, pautado na ideologia do favor e aliado às práticas fisiológicas e ao nepotismo, bem como à superação da ideologia da caridade e do primeiro - damismo. Com a implantação do SUAS em 2005 e a aprovação de outras normativas, como a tipificação dos serviços socioassistenciais em 2009, percebe-se a tentativa de construção da política de assistência social em todo território nacional, com primazia do Estado.

Todavia, desde 2016, há uma intensificação do neoliberalismo no Brasil, com a hegemonia do poder do capitalismo financeiro, que impõe uma série de contrarreformas, nas quais os direitos sociais e trabalhistas sofrem uma ofensiva, objetivando restaurar o capitalismo sem regulamentações (COUTINHO, 2012).

Assim, esse novo ciclo é marcado por medidas que visam o desmonte de direitos sociais, implantação da política do medo, diminuição de opções de escolhas e disputa acirrada do fundo público, que é o instrumento que financia as políticas sociais e que dá materialidade aos direitos sociais.

Nesse contexto, a política de Assistência Social retrocede à perspectiva de direitos, para assumir novamente elementos superados pela constituição federal de 1988, mas que, historicamente, sempre estiveram presentes na sua formação, conforme analisado no capítulo 1 neste trabalho.

Dessa forma, os programas implantados a partir de 2016 traduzem a disciplina e o controle dos pobres, a perspectiva da ajuda, da cidadania invertida (para ter acesso a assistência é preciso não ter direitos), a sobreposição de serviços e a refilantropização da política de Assistência Social. Através dos dados contidos nos relatórios da ANFIP, bem como outros dados, identifica-se como a disputa do fundo público tem impactado no desmonte do SUAS, resultando na diminuição dos recursos para os serviços socioassistenciais.

Nas análises dos programas Criança Feliz e Auxílio Brasil, foi possível identificar que ocorre uma sobreposição da perspectiva da meritocracia, em detrimento do direito, e do controle sobre a pobreza. O programa Criança Feliz retoma ainda vários outros elementos contidos nos primórdios da política de Assistência Social, tais como sobreposição de serviços, falta de profissionalismo, além da tutela aos pobres, que não são considerados sujeitos de direitos.

As análises dos relatórios da ANFIP demonstram a diminuição dos recursos do SUAS, mesmo que a partir de 2020 ocorra um aumento dos recursos destinados aos programas de transferência de renda, em decorrência da fome e da miséria, ocasionadas pelo aumento do desemprego e pelas políticas econômicas adotadas pelos governos Temer e Bolsonaro, agravadas pela pandemia da COVID-19. Nesse cenário, percebe-se uma primazia dos programas de transferência de renda sobre os demais serviços socioassistenciais, com a diminuição e estrangulamento do orçamento do SUAS.

Em paralelo a isso, ocorre uma ampliação do setor financeiro na efetivação da transferência de renda, com vistas à financeirização e refilantropização das políticas sociais. Assim, conclui-se que, a partir de 2016, é interrompido a efetivação do SUAS e da política de Assistência Social como direito, uma vez que, cada vez mais, este sistema é enfraquecido e modificado, através da inserção de outros programas que diferem dos seus objetivos, retrocedendo os avanços ocorridos com a sua implantação.

A superação desse quadro requer a retomada da concepção de políticas sociais conquistadas no contexto da redemocratização do país e inscritas na CF/1988 e, particularmente, da política de assistência social, com sua concepção inscrita na LOAS e na Política Nacional de Assistência Social, com todos os seus mecanismos reguladores, o controle social e um orçamento que fortaleça a rede de serviços para muito além da priorização neoliberal dos programas focalizados de transferência de renda. Requer, ainda, o fortalecimento do SUAS, através do financiamento adequado e da retomada dos direitos sociais. Para tanto, é preciso garantir a primazia do Estado na proteção social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAMSON, Peter. **Neoliberalismo, pluralismo de bem-estar e configurações das políticas sociais.** In BOSCHETTI, Ivanete et al(org). Política Social: Alternativas ao Neoliberalismo. Brasília: UNB, 2004

ACOSTA, Alberto. O desenvolvimento: da euforia ao desencanto. IN_____. **O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos.** São Paulo: Autonomia Literária-Elefante, 2016. p. 43-69.

ACOSTA, Alberto. Outra economia para outra civilização IN_____. **O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos.** São Paulo: Autonomia Literária-Elefante, 2016.

ANDERSON, Perry. **Balanço do neoliberalismo.** In SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ANDERSON, Perry. **As três economias políticas do Welfare State.** In Lua Nova (24) • Set 1991 • <https://doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006>

ANDRADE, Lucas Bressan. **Auxílio Brasil fortalece a financeiração e fragiliza a população.** Instituto Humanitas Unisinos - IHU. 21 fevereiro 2022. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/616316>. Acessado em 25 de outubro de 2022

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital.** São Paulo: Boitempo, 2018.

ANTUNES, Ricardo. **Classe operaria, sindicatos e partido no Brasil.** São Paulo: UNICAMP, 1982 p. 41-67.

ANFIP. **Análise da seguridade social 2011.** Brasília: Anfip, 2011.

ANFIP. **Análise da seguridade social 2012.** Brasília: Anfip, 2012.

ANFIP. **Análise da seguridade social 2014.** Brasília: Anfip, 2013.

ANFIP. **Análise da seguridade social 2016.** Brasília: Anfip, 2016.

ANFIP. **30 anos da seguridade social: Avanços e retrocessos.** Brasília: Anfip, 2018.

ANFIP. **Análise da seguridade social.** Brasília: Anfip, 2020.

ARCOVERDE, A. C. B.; ALCANTARA, E. C.; BEZERRA. **A responsabilização da família na cena.** Revista Em Pauta, Rio de Janeiro _ 2º Semestre de 2019 - n. 44, v. 17, p. 181 - 195

BALLESTRIN, Luciana. **América Latina e o Giro decolonial.** Em *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº11. Brasília, maio - agosto de 2013, pp. 89-117.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história.** 9 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, Elaine Rossetti; CISLAGH, Juliana Fiúza; SOUZA, Giselle. **Ultraneoliberalismo e bolsonarismo: impactos sobre o orçamento público e a política social.** In: BRAVO, M.I.S.; MATOS, M.C.; FREIRE, S.M.F. (Org.). Políticas sociais e ultraneoliberalismo. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988** - texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1992, a 32, de 2001, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994, - 17. Ed. - Brasília: 405 p. - (Série textos básicos, n. 25).

BRASIL, Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social.** Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social-PNAS.** Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/Suas.** Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **O que é o Programa Criança Feliz.** Disponível em <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/crianca-feliz/o-que-e-pcf-2>. Acesso em julho de 2022

BRASIL. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** RESOLUÇÃO Nº 109, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2009.

BOITO, Armando. **Neofascismo e neoliberalismo no Brasil do Governo Bolsonaro.** Revista Observatorio Latinoamericano y Caribeño | Vol. 4, N. 2 (julio-diciembre, 2020)

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social e o trabalho no Capitalismo.** São Paulo: Cortez, 2016.

BOSCHETTI, Ivanete Salete; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. **O draconiano ajuste fiscal no Brasil e a expropriação de direitos da seguridade social.** In: SALVADOR, Evilasio BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes de (orgs.). Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social. São Paulo: Cortez, 2019 p 67-99.

BOSCHETTI, Ivanete. **Lutar contra o desfinanciamento da Assistência Social é condição para garantir seus direitos**. IN CFESS. Reflexões para a 12ª Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília, 2021.

BRAND, Ulrich. **Estado e políticas públicas: Sobre os processos de transformação**. In DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge. Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016. p. 122-140.

BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. (Org.). **Política Social e Democracia**. Rio de Janeiro: Cortez: UERJ, 2001BERING, Elaine Rossetti. Política Social no capitalismo tardio. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

CARVALHO, Priscilla. **Ampliação do Auxílio Brasil vai esbarrar na desarticulação da assistência social no país**. Entrevista concedida a Caroline Oliveira. Brasil de Fato: São Paulo (SP), 15 de julho de 2022 às 06:21. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/07/15/ampliacao-do-auxilio-brasil-vai-esbarrar-na-desarticulacao-da-assistencia-social-no-pais>. Acessado em 27 de outubro de 2022

CASTEL, Robert. **As transformações da questão social**. In: BÓGUS, Lucia Maria Machado; YAZBEK, Maria Carmelita; WANDERLEY, Mariangela Belfiore; (org). Desigualdade e a questão social. São Paulo: EDUC, 2000.

CASTILHO, Daniela Ribeiro; LEMOS, Esther Luíza de Souza; GOMES, Vera Lúcia Batista. **Crise do capital e desmonte da Seguridade Social: desafios (im)postos ao Serviço Social**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 130, p. 447-466, set./dez. 2017

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL-CNAS. **Política Nacional de Assistência Social –PNAS**. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, 28 de outubro de 2004.

CFESS. **Primeiro-damismo, voluntariado e a felicidade da burguesia brasileira**. Nota Pública. Brasília, CFESS, 7.10.2016.

COUTINHO, C. N. **A época neoliberal: revolução passiva ou contra-reforma?**. Novos Rumos, Marília, v. 49, n. 1, p. 117-126, Jan.-Jun., 2012.

COUTINHO, Carlos Nelson. **O Estado brasileiro: gênese, crise, alternativas**. In LIMA, Júlio César F.; NEVES, Lúcia M. W. (orgs.). Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006. p. 173-200

Correio Brasiliense. **Especialistas alertam sobre o risco do empréstimo vinculado ao Auxílio Brasil**. Disponível em: <https://www.correiobrasiliense.com.br/economia/2022/08/5029013-especialistas-alertam-sobre-risco-do-emprestimo-vinculado-ao-auxilio-brasil.html>. Acessado 15 de agosto de 2022

DIEESE. **Custo da cesta aumentou em nove capitais**. Julho de 2022. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2022/202206cestabasica.pdf>. Acessado em agosto de 2022

DUSSEL, Enrique. *1492, o Encobrimento do Outro (A origem do “mito da modernidade”)*. Petrópolis: Vozes, 1993, pp 7-12, 42-88, 159-180 e 185-190.

ESTEVA, Gustavo. Desenvolvimento. In: SACHS, Wolfgang. **Dicionário do Desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

ESPING-ANDERSEN, GOSTA. **As três economias políticas do welfare State**. In. Welfare e Experiências Neoliberais. Lua Nova. 24 de Set 1991. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006>

FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.p. 101 – 129

FLEURY, Sonia Maria T. Assistência na Previdência Social – uma política marginal. In: SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sonia Maria T. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 7 Ed. São Paulo: Cortez, 2012.

FILGUEIRAS, Luiz; DRUCK, Graça. **O neoliberalismo neofascista do governo Bolsonaro e os desafios para a esquerda**. Revista Marxismo 21. Dezembro de 2019. Disponível em: <https://marxismo21.org/o-governo-bolsonaro-e-perspectivas-de-esquerda/> Acessado em agosto de 2022.

FILGUEIRAS, Luiz; DRUCK, Graça. **Para entender a conjuntura: Neoliberalismo, neofascismo e burguesia no Brasil**. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/para-entender-a-conjuntura-neoliberalismo-neofascismo-e-burguesia-no-brasil/>, 2017

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GUDYNAS, Eduardo. Transições ao pós-extrativismo: sentidos, opções e âmbitos. In DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge. **Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016. p. 174-214

GUEDES, Brena Kecia Sales et al. **O Programa Criança Feliz: O Reforço ao Familismo na Política de Assistência Social**. Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019. Anais do 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais | ISSN 2675-1054

HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. 5. Ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004 p. 115-149.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempo de capital feitiço: capital financeiro, trabalho e questão social**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2014

LAUREL, Asa C. (Org). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

MARX, K. **O Capital: crítica da economia política**. São Paulo, Nova Cultural, 5 Volumes. 1989. 1985 p. 245-277; 339-381.

MESTRINER, Maria L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MOTA, A. E. **Serviço Social e Seguridade Social: uma agenda recorrente e desafiante**.

REVISTA Em Pauta. Número 20, 2007

MOTA, Maria E.; MATOS, Maurílio C. **As duas faces da mesma moeda: ultraliberalismo e ultraconservadorismo no Brasil na atualidade**. In: BRAVO, M.I.S.; MATOS, M.C.; FREIRE, S.M.F. (Org.). Políticas sociais e ultraneoliberalismo. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

MOTTA, Ana Elizabete. **Cultura da Crise e Seguridade Social. Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. São Paulo, Cortez, 2011.

NETTO, José P. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: 2 ed. Cortez, 1996

NETTO, José P.; BRÁZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006 p. 124-141.

OLIVEIRA, Francisco. **A economia brasileira: crítica à razão dualista**. Petrópolis, Vozes/Cebrap, 1981. Publicado originalmente em Estudos Cebrap (2), 1972.

PARIJS, Philippe Van. **Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?** In: Estud. av., São Paulo, v. 14, n. 40, p. 179-210, Dec. 2000 .

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção Social no Capitalismo: Contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes**. Universidade de Brasília – UnB, 2013.

PEREIRA, Potyara A. P. **A Assistência Social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1996.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **Proteção social contemporânea: cui prodest?** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 116, p. 636-651, out./dez. 2013

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. Capítulo 13 – Um Estado Social para o século XXI.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 2000

POMAR, Valter. **Significado e natureza do governo Bolsonaro e perspectivas de esquerda.** Revista Marxismo 21. Dezembro de 2019. Disponível em: <https://marxismo21.org/o-governo-bolsonaro-e-perspectivas-de-esquerda/> . Acessado em agosto de 2022.

PONTE SOCIAL. **A Extrema Pobreza.** Disponível em: https://www.pontesocial.org.br/?gclid=CjwKCAjwu_mSBhAYEiwA5BBmf7SYpYOiJr1NU876PYo2F86YaUMbAAVtjErOejVJYfNETxDnV_tFuRoC8gIQAvD_BwE. Acessado em 10 de agosto de 2022

REDE PENSSAN. **Brasil em resumo**, 2020. Disponível em <https://www.fao.org/brasil/fao-no-brasil/brasil-em-resumo/pt/>. Acessado em agosto 2022.

RUIZ, João Álvaro. **Metodologia Científica. Guia para eficiência nos estudos.** 6 ed. São Paulo, Atlas, 1991.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira.** 3ª Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SANTOS, Agnaldo. **A natureza regressiva do Governo Bolsonaro.** Revista Marxismo 21. Dezembro de 2019. Disponível em: <https://marxismo21.org/o-governo-bolsonaro-e-perspectivas-de-esquerda/> Acessado em agosto de 2022.

SALVADOR, Evilásio da Silva. **O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017

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

SILVA E SILVA, Maria Ozanira; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social no século XXI: A previdência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA E SILVA; Maria Ozanira. **Em tempos de radicalização do Capital, lutas, resistências e Serviço Social.** XVI Encontro Nacional De Pesquisadoras/es Em Serviço Social 02 A 07 de dezembro de 2018 - Vitória – ES

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. **Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 130, p. 487-506, set./dez. 2017

SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas: **O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014).** NOVOS ESTUDOS 102 II. Julho 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201500020004>. Acessado em setembro de 2022

SOUZA FILHO, Rodrigo de et al. **Política de assistência social no contexto neoliberal: desafios da implementação do SUAS.** In: MOLJO, Carina Berta; DURIGUETTO, Maria Lúcia

(org.). Sistema Único de assistência social, organizações da sociedade civil e serviço social: uma análise da realidade de Juiz de Fora. Juiz de Fora: UFJF, 2012. p.13-44

SOLANO, Esther. **A bolsonarização do Brasil**. In: ABRANCHES, Sérgio, et ali (org). Democracia em risco: 22 Ensaio sobre o Brasil Hoje. Companhia das letras, 2019.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira *et al.* **A Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão de análise**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2003 p.27-37;55-79

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. (ed.) **Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento?** São Paulo: Cortez, 1997.

SPOSATI, Aldaíza. **Transitoriedade da felicidade da criança brasileira**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 130, p. 526 -546, set./dez. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n130/0101-6628-sssoc-130-0526.pdf>. > Acesso em: 07 de fevereiro de 2022

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda básica de cidadania: a resposta dada pelo vento**. Porto Alegre: L & PM, 2006.

ROSSI et. al. **Política Fiscal, desigualdade e direitos humanos**. In. Dweck, E. Rossi, P. Oliveira, A. (Orgs.). Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.p. 23-39

KERSTENETZKY, Celia L.; KERTENETZKY, Jaques. **O Estado (de Bem-estar Social) como ator do desenvolvimento: uma história das ideias**. Centro de Estudos Sobre Desigualdade e Desenvolvimento. Junho de 2015. Disponível em: <<http://www.proac.uff.br/cede/s%C3%A9rie-cede-de-textos-para-discuss%C3%A3o>. > Acesso: 5 jun. 2019.

VIEIRA, Fábio Antunes. **Do MBL ao Bolsonarismo [manuscrito]: o discurso antipetista por um Brasil menos livre**. UNIMONTES. Montes Claros, 2022 p. 14-24.

JACCOUD, Luciana De Barros; STUCH, Carolina Gabas. **30 anos da assistência social como direito: balanço e perspectivas**. IN ANFIP - Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil & Fundação ANFIP De Estudos Tributários e da Seguridade Social. 30 anos da Seguridade Social - Avanços e Retrocessos 30 anos da Seguridade Social. ANFIP/ Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2018.

JUNIOR, Sergio Simoni. **Políticas de transferência de renda e de assistência no brasil: descontinuidades recentes e os desafios colocados pela covid-19**. Cadernos Prolam/USP-Brazilian Journal of Latin American Studies. v. 20, n. 40. Edição especial: Trabalho e proteção social na América Latina: desenvolvimentos recentes e os desafios diante da crise pandêmica, out. 2021 p. 210-236.

ZIMMERMANN Clóvis Roberto; SILVA, Marina da Cruz. **O princípio da desmercantilização nas políticas sociais**. Caderno CRH, Salvador, v. 22, n. 56, p. 345-358, Maio/Ago. 2009.