



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

AMS MARQUES CAVALCANTE

O DESMONTE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA REFLEXÃO A
PARTIR DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 95/2016

MACEIÓ

2024

AMS MARQUES CAVALCANTE

**O DESMONTE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA REFLEXÃO A
PARTIR DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 95/2016**

Dissertação submetida à linha de pesquisa Trabalho, Política e Sociedade do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas (UFAL) como requisito para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Reivan Marinho de Souza

MACEIÓ

2024

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecária: Helena Cristina Pimentel do Vale CRB-4/ 661

C377d Cavalcante, Ams Marques.
 O desmonte da política de assistência social : uma reflexão a partir da Emenda
Constitucional n.º 95/2016 / Ams Marques Cavalcante. – 2024.
 146 f. : il.

 Orientadora: Reivan Marinho de Souza.
 Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Alagoas,
Faculdade de Serviço Social. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social,
Maceió, 2024.

 Bibliografia: f. 136-146.

 1. Política de assistência social – Brasil. 2. Desfinanciamento. 3. Fundo público.
4. Emendas Constitucionais. I. Título.

CDU: 364.4:351.72(81)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL – PPGSS



FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL – PPGSS

Folha de Aprovação

AMS MARQUES CAVALCANTE

O desmonte da Política de Assistência Social: uma reflexão a partir da Emenda Constitucional n.º 95/2016

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas em 26 de março de 2024, às 14 horas, por meio de videoconferência, como requisito à obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

Banca Examinadora:

Documento assinado digitalmente
gov.br REIVAN MARINHO DE SOUZA
Data: 17/04/2024 10:03:09-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

REIVAN MARINHO DE SOUZA
Presidente – UFAL

Documento assinado digitalmente
gov.br MARCELO SITCOVSKY SANTOS PEREIRA
Data: 19/04/2024 14:56:43-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

MARCELO SITCOVSKY SANTOS PEREIRA
(UFPB - Examinador Externo à Instituição)

Documento assinado digitalmente
gov.br MARIA ADRIANA DA SILVA TORRES
Data: 17/04/2024 10:36:12-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

MARIA ADRIANA DA SILVA TORRES
(UFAL - Examinadora Interna)

Aos que nas trincheiras da vida lutam por uma sociedade emancipada.

Aos trabalhadores do SUAS que bravamente lutam por sua manutenção.

Aos meus pais, Antônio (*in memoriam*) e Bernardete, por todo amor.

AGRADECIMENTOS

O que te move ao longo da jornada?

Pandemia, distanciamento, medo, perdas irreparáveis, trabalho exaustivo, assédio moral... Não foram poucos os desafios que se apresentaram durante esses anos de mestrado. Por vezes, a pergunta inicial ecoava durante essa jornada e a resposta era sempre a mesma: “galgar pelos caminhos da pesquisa”, com a convicção de que estava quebrando ciclos, quer fosse na vida profissional ou no âmbito pessoal. Vinda de uma família simples do interior de Alagoas, fui a primeira bacharela da família. Recordo-me vividamente da alegria de meus pais em minha colação de grau. Todos os dois tinham o desejo de seguir pela vida acadêmica, mas as intempéries da vida contrariaram seus anseios. Ao projetarem seus sonhos a partir da concretização do meu, entendiam que o acesso à universidade era uma oportunidade para que eu ultrapassasse os limites impostos pela realidade deles. Embora eu esteja feliz por mais um passo dado, esse breve relato sobre meus pais me faz refletir sobre quantos sonhos são perdidos em meio a uma sociedade em que educação é essencial, mas nem todos conseguem ter acesso a ela, sobre a importância das políticas sociais para a classe trabalhadora e sobre como meu objeto de pesquisa traz elementos que escancaram as desigualdades sociais.

Sem sombra de dúvidas, ter ingressado na UFAL foi uma das minhas maiores alegrias. Meu ingresso em uma universidade pública permitiu-me passar por diversas mudanças que não seriam possíveis sem a presença de pessoas essenciais. Parafraseando Milton Nascimento e Fernando Brant, entre “encontros e despedidas” foi se tecendo minha passagem pelo mestrado. A aqueles que estiveram comigo na “plataforma dessa estação que é a vida”, seguem meus agradecimentos.

Agradeço:

A Jesus, meu amigo querido, que, por vezes, mediante situações, lugares e pessoas, me mostrava que eu era capaz e o quanto era importante continuar. Seu amor me salvou, várias vezes, de desistir.

Aos meus pais, Antônio (*in memoriam*) e Bernardete, que sempre dedicaram suas vidas a garantir o melhor, diante de suas condições, para mim e minha irmã. Com maestria, eles me ensinaram a importância dos estudos e de sua força diante

de uma sociedade tão injusta e ditada por princípios econômicos. Dada a transitoriedade da vida, ressalto que, em meio ao mestrado, convivi com a perda repentina de meu pai. Foi ele quem desde cedo me ensinou que o conhecimento é um tesouro valioso, o único tesouro que não se pode roubar de ninguém; por isso, ele é tão temido por alguns. Mesmo diante da dor da perda física, o amor aos meus pais, certamente, foi um dos principais elementos que me fortaleceram nessa jornada. A vocês, toda a minha gratidão!

À minha irmã, pelo amor e ajuda incondicional quando eu estava entre as tantas tarefas que o mestrado me exigia.

Ao meu esposo, pelo carinho, amor e paciência em momentos delicados e de estresse. Ele, quem sempre me incentivou e torceu por mim, foi de fundamental importância para que eu pudesse atravessar esse período. Muito obrigada, Jailson!

Às minhas amigas, Silvéria e Fábria, que, desde a seleção, torceram e estiveram presentes, ouvindo minhas angústias, descobertas e sonhos. Uma vez ou outra faziam até questionamentos que me ajudaram a pensar melhor o objeto de estudo, não é mesmo, Silvéria? Sou imensamente grata por cada partilha com vocês nas idas e vindas a Santana do Ipanema.

À minha orientadora Reivan Marinho, por quem tenho imensa admiração e respeito. Reivan acompanha minha trajetória acadêmica desde a graduação e participou de momentos importantes desse trajeto, a exemplo da banca de defesa do meu Trabalho de Conclusão de Curso. Assim, agradeço imensamente pelo respeito que sempre teve comigo e pela sensibilidade diante de momentos tão delicados que vivenciei durante o mestrado. Sem sombra de dúvidas, sua postura empática e de incentivo nos momentos de orientação para a pesquisa foi imprescindível para a finalização desta dissertação.

Aos colegas do mestrado, em especial a Maria Clara, Katiane, Lucilene, Anderson e Eline, que tornaram a jornada mais leve, mesmo diante do distanciamento que a pandemia impôs à nossa turma. Ainda assim sempre estávamos nos apoiando e torcendo uns pelos outros, tornando menos solitária nosso percurso na pesquisa.

À minha querida amiga Joselita Monteiro, que de tempos em tempos me encorajava a reconhecer meu tempo, meu “tine de pesquisadora” e que, com empatia e respeito, me mostrou que a academia pode e deve ser um espaço

amistoso de troca de saberes. Nossa amizade foi construída a partir da Focus.On, a qual foi de suma importância para reestruturar minha rotina de estudos ante o caos deixado pela partida de meu pai.

Às minhas amigas e colegas de profissão da área da Política de Assistência Social Martha Aragão e Elijane, que sempre me incentivaram a não desistir do sonho do mestrado e que, mesmo distantes fisicamente, nunca deixaram de expressar seu carinho e amizade.

Às colegas de trabalho Mariana, Ionnara e Aline, as quais, além de parceiras de trabalho, são amigas para além deste. Em diversos momentos nessa trajetória, suas palavras e ações foram confortantes e essenciais para que prosseguisse.

Aos professores que compuseram a minha banca de qualificação e a de defesa pelas valiosas contribuições tecidas à minha dissertação que foram imprescindíveis para sua evolução. Meus agradecimentos aos professores titulares e suplentes, Prof. Dr. Marcelo Sitcovsky Santos Pereira (UFPB – Examinador Externo), Prof.^a Dr.^a Mossicléia Mendes da Silva (UFRJ – Examinadora Externa), Prof.^a Dr.^a Maria Adriana da Silva Torres (UFAL – Examinadora Interna) e Prof.^a Dr.^a Angélica Luiza Silva Bezerra (UFAL – Examinadora Interna).

O capital é trabalho morto, que apenas se reanima, à maneira dos vampiros,
sugando trabalho vivo; e que vive tanto quanto mais trabalho vivo suga.
(Karl Marx)

RESUMO

A presente dissertação analisa o desmonte da Política de Assistência Social no Brasil diante das constantes investidas ao orçamento das políticas sociais que compõem a seguridade social, mais notadamente a partir da aprovação da Emenda Constitucional n.º 95/2016. Com base no método crítico dialético da perspectiva marxista, foi realizada a pesquisa na modalidade bibliográfica e documental. As referências fundamentais foram: a obra clássica de Marx, *O Capital*, e obras de autores contemporâneos como José Paulo Netto, Elaine Behring e Evilásio Salvador, os quais explicam como se dá a intervenção do Estado em face da questão social na atualidade e o lugar ocupado pelo fundo público na dinâmica capitalista no Brasil. Durante a pesquisa, fez-se necessário apreender a relação existente entre Estado, crise estrutural do capital e neoliberalismo, de modo a explicar como esta relação impacta na condução das políticas sociais na atualidade. Diante da dominação do capital financeiro sob as relações sociais e da intensificação da crise financeira, o Estado tem atuado de forma decisiva na implementação das medidas com base na orientação dos organismos multilaterais e pela via do neoliberalismo. Nesse modo de atuação, há novas determinações para o Estado na perspectiva do Estado mínimo. Parte-se da constatação de que, em momento de intensa crise, o capital lança mão de estratégias, de maneira ainda mais acentuada, para atenuar seus impactos em favor do atendimento dos interesses privados da acumulação capitalista, via apropriação do fundo público. A composição do fundo público, efetivada através do trabalho excedente e do trabalho necessário, tem sido malversado de forma mais contundente em momentos de intensificação das contradições do capitalismo, sendo um elemento estruturante da produção e reprodução do capital. Desde o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o Brasil vivencia um permanente ajuste fiscal que incide no fundo público, o qual teve sua captura pelo capital financeiro intensificada após o golpe de 2016 de modo a rebater diretamente na classe trabalhadora mediante o massivo desmonte dos direitos sociais. Evidencia-se que uma das formas de desmonte da seguridade social tem se dado a partir da transferência de recursos que seriam destinados a operacionalidade dessas políticas para o pagamento da dívida pública, beneficiando grandes bancos e investidores nacionais e internacionais. A partir da aprovação da Emenda Constitucional n.º 95/2016, aprovada no governo Temer, há a intensificação do processo de desmonte das políticas sociais, a exemplo da Política de Assistência Social (PAS), uma vez que ela determinou o congelamento dos gastos sociais por vinte anos. Ao investigar os reflexos da EC n.º 95/2016 na Política de Assistência Social, a pesquisa enfatiza que o constante desfinanciamento desta política tem trazido impactos ao funcionamento do Sistema Único de Assistência Social, os quais foram intensificados no período de crise sanitária instalado pela pandemia da COVID-19 e abrindo precedentes para a imprevisibilidade em assegurar a oferta dos serviços socioassistenciais. Constatou-se, desse modo, que o desfinanciamento da PAS tem atingido mais notadamente os serviços socioassistenciais enquanto os programas de transferência de renda têm consumido a maior parte do orçamento da política. Portanto, o presente estudo apresenta as principais consequências do desfinanciamento da Política de Assistência Social e como o corte de gastos impostos pelo ajuste fiscal favorece às requisições e tendências do desenvolvimento capitalista em crise, no Brasil, em detrimento do atendimento de necessidades da classe trabalhadora.

Palavras-chave: assistência social; desfinanciamento; fundo público; política.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the dismantling of the Social Assistance Policy in Brazil in the face of constant attacks on the budget of social policies that, as such, make up social security, most notably following the approval of Constitutional Amendment n.º 95/2016. Based on the Marxist perspective, using the critical dialectical method, research was carried out in bibliographic and documentary modes. The fundamental references were Marx's classic work, *Capital*, and contemporary authors such as José Paulo Netto, Elaine Behring and Evilásio Salvador who explain how the State intervenes in the face of current social issues and the place occupied by the public fund in capitalist dynamics in Brazil. To this end, it was necessary to understand the relationship between the State, the structural crisis of capital and neoliberalism, in order to explain how this relationship impacts the conduct of social policies today. Faced with the domination of financial capital over social relations and the intensification of the financial crisis, the State has acted decisively in implementing measures based on the guidance of multilateral organizations and through neoliberalism, where in this model there are new determinations for the State on the economic and social level, from the perspective of the minimum State, becoming increasingly restricted for work. It starts from the observation that in times of intense crisis, capital uses strategies even more sharply to mitigate its impacts, in favor of serving the private interests of capitalist accumulation, via the appropriation of public funds. The composition of the public fund, effected through surplus labor and necessary labor, has been misused in a more forceful way in moments of intensification of capitalism's contradictions, being a structuring element of the production and reproduction of capital. Since the Master Plan for the Reform of the State Apparatus, Brazil has experienced a permanent fiscal adjustment that affects the public fund, with its capture by financial capital intensified after the 2016 coup in order to directly affect the working class, through the massive dismantling of rights social. It is evident that one of the ways of dismantling social security has been through the transfer of resources, which would be intended for the operation of these policies, to pay the public debt, benefiting large national and international banks and investors. Following the approval of Constitutional Amendment 95/2016, approved by the Temer government, there is an intensification of the process of dismantling social policies, such as the Social Assistance Policy (PAS), as it proposes the freezing of social spending for twenty years. When investigating the effects of Constitutional Amendment 95/2016 on Social Assistance Policy, the research emphasizes that the constant defunding of this policy has had impacts on the functioning of the Unified Social Assistance System, intensified during the period of health crisis installed by Covid-19 and opening precedents for the unpredictability in ensuring the provision of social assistance services. It was therefore found that the defunding of PAS has hit social assistance services most notably, while income transfer programs have consumed the majority of the policy's budget. Therefore, the present study presents the main consequences of the defunding of social assistance policy and how the spending cuts imposed by fiscal adjustment favor the demands and trends of capitalist development in crisis, in Brazil, to the detriment of meeting the needs of the working class.

Keywords: social assistance; definancing; public fund; policy.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução dos repasses federais aos municípios: serviços, programas e gestão (2002-2018)	105
Gráfico 2 – Valores Autorizados para Proteção Social Básica e Proteção Social Especial	113
Gráfico 3 – Taxa de Desocupação (2019-2022)	114
Gráfico 4 – Valores autorizados e pagos entre 2019 e 2022	116
Gráfico 5 – Orçamento Federal Executado em 2022	120

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE	Auxílio Emergencial
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadSUAS	Sistema de Cadastro Nacional do SUAS
Centro POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CIBs	Comissões Intergestores Bipartites
CIT	Comissões Intergestores Tripartite
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
COFINS	Contribuição para financiamento da Seguridade Social
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Secretários Municipais de Assistência Social
COVID	<i>Corona Virus Disease</i>
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
CSLL	Contribuição Social sobre Lucro Líquido
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EC 95/ 2016	Emenda Constitucional n.º 95/2016
EPI	Equipamento de Proteção Individual
EUA	Estados Unidos da América
FEBEM	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNDSUAS	Frente Nacional de Defesa do Sistema Único de Assistência Social
FNTSUAS	Fórum Nacional dos/as Trabalhadores/as do Sistema Único de Assistência Social
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social

FUNABEM	Fundação de Bem-Estar do Menor
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IPCA	Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência Social
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MBES	Ministério do Bem-Estar Social
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – Recursos Humanos
OFSS	Orçamentos Fiscal e de Seguridade Social
PAEFI	Serviço de Proteção e Atenção Especial a Família
PAIF	Serviço de Proteção e Atenção Integral a Família
PAS	Política de Assistência Social
PBF	Programa Bolsa Família
PCF	Programa Criança Feliz
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIS	Programa de Integração Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPA	Plano Plurianual
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	FUNÇÃO SOCIAL DO ESTADO, CRISE DO CAPITAL E NEOLIBERALISMO	17
2. 1	Função social do Estado Moderno	18
2.1.1	Intervenção do Estado no enfrentamento da “questão social” via políticas sociais.....	28
2.2	Neoliberalismo e sua importância para a reprodução do capital	40
2.2.1	A adoção do ideário neoliberal no Brasil	45
3	A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: AVANÇOS E RETROCESSOS.....	52
3.1	Trajetória histórica da Política de Assistência Social no Brasil	53
3.2	Constituição de 88: a construção da Política de Assistência Social até sua estruturação em sistema único	66
3.3	Gestão da Política de Assistência Social no contexto de crise do capital com ênfase na crise sanitária agravada pelo vírus da COVID-19.....	82
4	FUNDO PÚBLICO E O DESFINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: SUAS EM RISCO?	93
4.1	Fundo Público e o aprofundamento do desfinanciamento da Política de Assistência Social.....	94
4.2	Desfinanciamento da Política de Assistência Social no período de 2019 a 2022 e rebatimentos no cotidiano profissional das equipes do SUAS	109
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
	REFERÊNCIAS	133

1 INTRODUÇÃO

A análise da configuração das políticas sociais na atualidade requer a apreensão das determinações sócio-históricas das transformações societárias do capitalismo contemporâneo e de suas implicações nessas políticas. Parte-se do entendimento de que o reordenamento do Estado e das políticas sociais são constitutivos dessas transformações. O que pressupõe a necessidade de apreender a crise estrutural do capital, sua reprodução e as estratégias utilizadas por ele para a manutenção dos processos de acumulação. Assim, esta dissertação analisa, com base nos fundamentos da teoria social crítica, o lugar ocupado pela política de assistência social atualmente e a forma como o Estado tem se utilizado desta para garantir o atendimento das necessidades de reprodução do capital em crise mediante a captura do fundo público, num constante processo de desfinanciamento da referida política social.

Um dos aspectos relevantes deste estudo é o de considerar que a expansão da Política de Assistência Social mediante a criação do SUAS tem demandado, cada vez mais, a inserção, em seus equipamentos, de assistentes sociais “comprometidos/as com a consolidação do Estado democrático dos direitos, a universalização da seguridade social e das políticas públicas e o fortalecimento dos espaços de controle social democrático” (CFESS, 2011, p. 4). Assim, tendo em vista a intervenção crítica e o comprometimento com a classe trabalhadora do/a assistente social, sua participação é imprescindível no direcionamento do orçamento destinado à Política de Assistência Social. Sem desconsiderar a importância dos demais profissionais, a inserção de assistentes sociais na esfera do orçamento é fundamental para a condução da política de forma qualificada. Afinal este profissional encontra-se alinhado ao Código de Ética Profissional de 1993, o qual orienta a viabilização da garantia do acesso aos direitos sociais aos usuários, à classe trabalhadora. Todavia, o debate, as pesquisas e as reflexões sobre o financiamento da Política de Assistência Social é recente no interior do Serviço Social; eles se intensificaram apenas no século XXI, período que tem sido palco de diversos ataques do grande capital e de segmentos conservadores do Estado ao orçamento público das políticas sociais, mediante intensos ajustes fiscais.

O interesse em analisar e aprofundar o conhecimento acerca do impacto da Emenda Constitucional n.º 95/2016 na Política de Assistência Social emergiu da

nossa experiência como assistente social no Centro de Referência da Assistência Social/ CRAS de um município de pequeno porte de Alagoas. Era recorrente a discussão entre a equipe sobre a necessidade de corte de gastos nos serviços prestados no CRAS devido à redução de recursos destinados ao SUAS em todo o país, em observância à emenda constitucional supracitada, que trata sobre o teto de gastos.

Desse modo, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental, com base na análise do fundo público como meio de viabilização de investimentos nas políticas sociais, fundamentalmente da Política de Assistência Social. O estudo desenvolvido analisa, portanto, os desafios postos na Política de Assistência Social com a intensificação de seu desfinanciamento, mais notadamente após a aprovação da EC n.º 95/2016. Para isso, fez-se necessário apreender a função do Estado, o desenvolvimento do neoliberalismo e das políticas sociais na reprodução da sociedade burguesa e a configuração histórica da Política de Assistência Social no Brasil e seu orçamento na atualidade. Tais elementos orientaram a pesquisa realizada, cujos resultados estão sistematizados nesta dissertação. Contudo, cumpre destacar que não se teve a intenção de esgotá-los dada a dinamicidade histórica do desenvolvimento capitalista desigual e combinado, ou seja, a dinamicidade das determinações histórico-materiais postas pelo processo de acumulação de capital que incidem no ordenamento do Estado e nas políticas sociais.

Para demonstrar os resultados da pesquisa, esta dissertação foi estruturada em quatro seções. Logo em seguida à Introdução, na segunda seção, expõe-se a análise da relação existente entre Estado, crise do capital e neoliberalismo, enfatizando como essa relação impacta na configuração das políticas sociais. Com base no entendimento de que a gênese do Estado se constitui nas sociedades de classes, expõem-se as distinções de análise entre as perspectivas liberal e marxista acerca da função do Estado e da política social na reprodução da sociedade capitalista. Demonstram-se as determinações da “questão social”, com referência à lei geral da acumulação capitalista e ao modo como se dá a intervenção do Estado em face desta, assinalando-a como resultante dos desdobramentos da contraditória relação capital-trabalho.

Na exposição da segunda seção, aborda-se que, na década de 1970, a economia capitalista é atingida por uma crise estrutural do capital, a qual se expressa por meio da adoção do neoliberalismo e da reestruturação produtiva e dá início a uma série de consequências que resultaram em transformações no mundo do trabalho, tais como: o aumento do desemprego estrutural; o crescente contingente de trabalhadores em condições precárias de trabalho e de vida; perdas salariais; intensificação da exploração do trabalhador e o surgimento de modalidades de trabalho precárias vinculadas às tecnologias digitais.

Conforme exposto nessa seção, a fim de responder à crise do capital, deu-se início à reorganização do capitalismo, de seus sistemas de dominação. Essa reorganização resultou econômica e politicamente na adoção do projeto neoliberal, com o reordenamento das ações do Estado. Tal adoção pode ser verificada por meio da privatização dos serviços, da desregulamentação dos direitos dos trabalhadores e da desestruturação do setor produtivo estatal. Nesse contexto, diferentes países passaram a adotar, à sua maneira, políticas de ajuste estrutural de acordo com sua posição central e/ou periférica no mundo. Essas políticas de ajuste estrutural são orientadas pelos organismos financeiros internacionais, limitando os gastos sociais e os investimentos públicos voltados à manutenção e à ampliação das políticas sociais. Sob a justificativa de crise fiscal do Estado, cria-se uma agenda de “reformas” neoliberais cujas políticas sociais limitam-se a ações pontuais e compensatórias, direcionadas à minimização da extrema pobreza.

Na continuidade da exposição, seguindo as tendências internacionais de adoção do processo de reformas, o Brasil, desde 1980, segue as orientações de organismos financeiros internacionais, tais como o Banco Mundial. No entanto, é no governo FHC que o neoliberalismo toma forma, impulsionando inclusive a formulação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), o qual propunha a reforma do Estado – considerada por Behring e Boschetti (2011), uma contrarreforma¹. O Governo Lula, de 2003 a 2011, embora tenha sido inaugurada uma nova correlação de forças, não foi capaz de se distanciar dos ditames neoliberais. Após o Golpe de 2016, o qual desembocou no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, o neoliberalismo passa a ganhar força no país se adequando “aos desdobramentos da crise do capitalismo que se agudizou nos

últimos anos, com algumas semelhanças discursivas e de medidas concretas com o projeto reformista de FHC” (Pelaez *et al.*, 2020, p. 204).

Na terceira seção, é apresentada a trajetória histórica da Política de Assistência Social no Brasil, como país periférico e dependente. Delineia-se como o Estado foi realizando alterações nessa política para atender às orientações dos organismos financeiros internacionais. Demonstra-se a centralidade que a Política de Assistência Social tem adquirido nos últimos anos em comparação às demais políticas (Saúde e Previdência Social) que compõem o tripé da Seguridade Social, uma vez que o Estado, mediante a adoção de programas compensatórios, encontra nela “a principal estratégia de enfrentamento da ‘questão social’” (Mota, 2010, p. 144).

Procura-se expor a Política de Assistência Social desde sua instituição na Seguridade Social, a partir da Constituição de 1988, como um processo dialético, marcado por avanços e retrocessos. Diversos foram os embates para a construção do referencial legal que a Política de Assistência Social possui hoje, a saber: Lei n.º 8.742/1993 e nº 12.436/2011 (Lei Orgânica da Assistência Social), Política Nacional de Assistência Social, Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS), entre outras. A construção do SUAS possibilitou algo inédito à assistência social no Brasil: a política de assistência social foi organizada em todo território nacional a partir de sua estruturação em serviços, programas, projetos e benefícios, os quais são implementados de forma direta ou por convênios com organizações não governamentais. Todo esse aparato proposto pelo SUAS necessita de orçamento suficiente para sua manutenção. No entanto, desde 2016, num contexto de desmonte da proteção social brasileira, ele tem sido atravessado por um verdadeiro retrocesso de todos os avanços obtidos até então.

Ainda nessa seção, expõe-se que o aprofundamento do ajuste fiscal tem início já no governo Dilma, enquanto solução para sanar a crise econômica no país. Porém, é no governo Temer, pós-*impeachment* da presidente Dilma, que são evidenciados cortes significativos de gastos direcionados aos serviços públicos, impactando nas políticas sociais, com a aprovação de reformas que atingem sobretudo a classe trabalhadora. Problematisa-se o processo de desfinanciamento da Política de Assistência Social com a EC n.º 95/2016, mediante a redução

desenfreada de recursos para essa política ano a ano. Além disso, problematiza-se o retorno de práticas assistencialistas que a Política de Assistência Social até então vinha lutando para superar. Ademais, problematiza-se também o fato de que os programas de transferência de renda passaram a ter centralidade no interior da Política de Assistência Social, tornando-se um dos programas que mais têm recebido recursos nos últimos anos ao passo que os serviços socioassistenciais têm vivenciado reduções sucessivas de recursos. Finaliza-se a seção com a análise da condução da Política de Assistência Social no período pandêmico, no qual o país além de enfrentar uma crise sanitária jamais vista, ainda teve sua condução feita por um governo de extrema-direita e ultraneoliberal, que protagonizou uma severa regressão de direitos sociais no país.

No que se refere à quarta seção, serão analisados o fundo público, sua relação com a crise do capital e as políticas sociais. Em particular, serão analisados o lugar contraditório ocupado pelo fundo público na luta de classes e como a correlação de forças tem sido desfavorável para a classe trabalhadora, principalmente após a aprovação da Emenda Constitucional n.º 95/2016 e o consequente processo de desfinanciamento da Política de Assistência Social. Destaca-se como, em 2016, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) da União, houve uma alteração do regime fiscal por meio da Emenda Constitucional n.º 95 que limita por vinte anos os exercícios financeiros, as despesas e os investimentos públicos em valores idênticos àqueles gastos no ano anterior e corrigidos pela inflação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Essa emenda constitucional, ao estagnar as despesas primárias, impossibilita a alocação de recursos para as políticas sociais, conforme dispõe a Constituição Federal de 1988.

A EC n.º 95/2016 provocou um corte significativo do financiamento público, desembocando em um verdadeiro desmonte do financiamento da Seguridade Social e consequentemente da Política de Assistência Social. Ao ser estruturada enquanto Sistema Único de Assistência Social – SUAS, a Política de Assistência Social teve a necessidade de maiores investimentos para a implantação dos serviços de proteção social básica e especial. Porém, embora tenha havido o aumento de recursos nessa área, ele se deu de forma tímida, mais notadamente, para os programas de transferência de renda, e que nos últimos anos vem sofrendo contínuas reduções

em consequência da EC n.º 95/2016. Não bastasse os impactos na Política de Assistência Social advindos da referida emenda, atualmente observa-se a captura de recursos dessa política para as comunidades terapêuticas¹.

Além das reflexões que problematizam elementos fundamentais acerca do objeto de pesquisa, aborda-se, ainda nessa quarta seção, como os profissionais que compõem a Política de Assistência Social têm atuado diante dos sucessivos ataques ao orçamento destinados a essa política. Para tanto, utilizaram-se como referência de análise as discussões oriundas do Fórum Nacional de Trabalhadores do SUAS.

Por fim, espera-se que este trabalho – acerca das alterações significativas da Política de Assistência Social e do desfinanciamento do seu orçamento na atualidade – contribua para a análise das inflexões do cotidiano profissional dos assistentes sociais inseridos nos serviços socioassistenciais. Pois, sinaliza-se que esses serviços foram os mais atingidos pelo desfinanciamento, fragilizando o atendimento prestado aos usuários e expondo os profissionais a situações degradantes.

¹ A destinação de recursos do SUAS para as comunidades terapêuticas, além de promover o enfraquecimento da Política de Assistência Social dado o financiamento de instituições que não estão contidas na tipificação dos Serviços Socioassistenciais do SUAS, ainda corrobora com o desfinanciamento deste sistema. Apesar de haver uma relação entre o financiamento de comunidades terapêuticas e o desfinanciamento do SUAS, não essa discussão não será aprofundada nesta dissertação.

2 FUNÇÃO SOCIAL DO ESTADO, CRISE DO CAPITAL E NEOLIBERALISMO

Para explicitar a processualidade do ajuste fiscal permanente neoliberal e seus impactos sobre o fundo público e a política social, é necessário primeiramente apreender a realidade social contemporânea com suas mais variadas formas de expressão da crise estrutural do capitalismo. Essa crise tem sua gênese no modo de produção capitalista e se reflete nas relações entre as classes sociais. Cada classe tanto a considera/enxerga de forma distinta quanto fornece respostas diferentes para enfrentá-la. Quanto à postura diante da crise:

[...] enquanto a classe trabalhadora, fundamentalmente, sofre a crise, a classe capitalista se preocupa em agir imediatamente e intervir no curso da crise, pois, de outro modo não conseguiria manter a reprodução ampliada do capital global e preservar sua condição de proprietária privada dos meios de produção (Paniago, 2012, p.1).

Desse modo, a partir das novas exigências colocadas pela tendência da reprodução do capital, a classe dominante passa a buscar estratégias para intervir mais diretamente sobre a crise vigente. Entre as estratégias da burguesia para frear as dificuldades expansionistas do capital está o neoliberalismo, o qual encontra na crise econômica emergida na década de 1970 um terreno fértil para a adoção do receituário neoliberal defendido por Hayek. Este receituário propõe a adoção de diversas medidas políticas, econômicas e sociais que objetivam o enfrentamento da crise e a recuperação da lucratividade do capital, ao passo que também impõe medidas restritivas de garantia e de controle da política social que impactam diretamente nas condições de existência da classe trabalhadora.

Nesse âmbito, o Estado tem atuação decisiva na implementação das medidas neoliberais, de modo que, ao longo do desenvolvimento da crise econômica, ele acaba sendo considerado um dos motivos fundamentais da instabilidade econômico-financeira ocasionada pela crise. Diante da crise fiscal do Estado intervencionista, os idealistas neoliberais consideram-no como uma das razões decisivas da crise do capital. O Estado passa ser considerado, pelos argutos defensores da premissa neoliberal, como instância principal de reversão da crise do capital, uma vez que postulam a defesa da resolução dos problemas gerados pelo Estado antes da crise. De acordo com eles, isso poderia estimular o retorno do crescimento econômico, mesmo que para isso haja a redução de sua atuação na economia.

Dito isso, aborda-se, nesta seção, a relação intrínseca entre Estado, crise do capital e neoliberalismo, resgatando os nexos entre estes e a ordem do capital que incidem diretamente na condução das políticas sociais na atualidade. Fez-se necessário iniciar a exposição desta seção tecendo considerações acerca da função social do Estado na sociabilidade capitalista, haja vista a existência de parâmetros de análise teórico-metodológicos distintos que explicam a crise e as respostas para o seu enfrentamento.

2. 1 Função social do Estado Moderno

Entre os séculos XVI e XVII, acontece o declínio do sistema feudal enquanto base de determinadas hierarquias políticas. Tal acontecimento possibilitou o entendimento de que as ações do Estado pressupõem uma relação dialética com a sociedade de classes e de que há pelo menos duas matrizes teóricas que, de formas distintas, analisam e explicam o Estado desde sua gênese. É, com base nisso, que se faz referência, neste item, à perspectiva liberal e à perspectiva materialista dialética, duas grandes perspectivas presentes e conflitantes no sistema do capital.

Segundo Laski (1973), o liberalismo se constitui como perspectiva teórica a partir do surgimento de uma nova sociedade econômica ao final da Idade Média. Essa nova sociedade possibilitou a ascensão a uma posição de domínio político à nova classe dominante, cujo instrumento foi o Estado Contratual, marcado pela intervenção política limitada a uma área mais próxima da manutenção da ordem.

O liberalismo é historicamente ligado à posse de propriedade visto que seus fins sempre se voltam para os detentores da propriedade privada. Por isso mesmo, no século XI, o Estado auxiliou o liberalismo a destruir a autoridade eclesiástica da esfera econômica, possibilitando o desenvolvimento das relações de propriedade sem entraves de ordem teológica. Isso possibilitou o surgimento de um Estado secular, que tem seu objetivo alicerçado em bases distintas da Igreja, as quais se ajustam ao seu novo prestígio. Isso significa que

Os homens de negócios querem um Estado que possam amoldar diretamente a seus próprios intuítos; e quanto mais completamente a ordem interna for realizada mais certos eles estão de que o caminho real para

consolidação de semelhante Estado é o domínio que tenham sobre ele. Em tais circunstâncias, podem estabelecer normas para aquisição da riqueza de que eles próprios foram os principais fautores (sic) (Laski, 1973, p. 47).

Assim, para o liberalismo, o Estado é resultado de um pacto social e existe com a finalidade de garantir os interesses daqueles que detêm o controle da propriedade privada. Logo, sua função será sempre a de “fornecer a base legal para com a qual o mercado pode melhor maximizar os ‘benefícios aos homens” (Behring; Boschetti, 2011, p. 56). Segundo Coutinho (2000), o Estado, para os liberais, deve representar o interesse de todos desde que se preservem os interesses singulares da esfera privada, na qual o Estado não pode interferir. Assim, sob a ótica liberal, o poder estatal deve ser limitado; deriva daí a necessidade do Estado-mínimo, o qual só intervém quando é estritamente necessário e sempre busca regular as relações sociais para a manutenção do individualismo, do livre mercado e da propriedade privada.

Contrapondo-se à perspectiva liberal, a matriz marxista – levando em conta sua heterogeneidade² – afirma que o Estado tem sua origem no antagonismo das classes sociais, é fruto das sociedades de classes. Quando as comunidades primitivas se desenvolvem até chegar à sociedade de classes, surge a necessidade de novas mediações para manter a nova organização da produção e das outras mediações imprescindíveis à reprodução social. A divisão social do trabalho em todas suas fases de desenvolvimento expressou diferentes formas de propriedade. Porém, por mais incipiente que fosse a estruturação dessa divisão, a propriedade sempre teve por base a divisão da sociedade entre exploradores e explorados, isto é, entre classes sociais.

Desse modo, uma instituição político-administrativa-militar, o Estado, surge com a finalidade de assegurar o desenvolvimento da produção excedente e de proteger os interesses daqueles que detêm a propriedade privada e os resultados da produção. Assim, a divisão social do trabalho institui, na sociedade, o antagonismo entre os interesses individuais e comunitários. A partir dessa contradição, surge o

² Cabe ressaltar que “tradição marxista” e “obra marxiana” são conceitos distintos. Este último trata do conteúdo elaborado por Karl Marx, que, em alguns momentos, trabalhou junto com Engels. Já no que se refere à “tradição marxista”, de acordo com Montañó e Duriguetto (2010), ela deve ser tratada enquanto uma teoria rica e heterogênea, que possui diversos autores e vertentes estudando objetos distintos e em contextos diferentes, mas que tem, ao mesmo tempo, algo que os une: a perspectiva anticapitalista e a da revolução, uma vez que esta teoria objetiva a análise crítica do capitalismo a fim de buscar sua superação.

Estado enquanto uma figura aparente de comunidade, afastada dos interesses individuais e comunitários, mas que é sempre regida pelos interesses dominantes.

Segundo Marx:

O Estado e a organização da sociedade não são, do ponto de vista político, duas coisas diferentes. O Estado é o ordenamento da sociedade. O Estado [...] repousa sobre esta contradição. Ele repousa sobre a contradição entre vida privada e pública, sobre a contradição entre os interesses gerais e os interesses particulares (Marx, 1995, p. 80).

Nesse mesmo sentido, para Engels (1979), o Estado não é uma força exterior, ele nasce nas sociedades antagônicas, que não conseguiram resolver seus antagonismos de classe. Diversos conflitos ocorreram até que o Estado substituísse a gens e os laços consanguíneos. Conforme o autor expõe,

Em uma palavra: a constituição da gens fruto de uma sociedade que não conhecia antagonismos interiores, era adequada apenas para semelhante sociedade. Ela não tinha outros meios coercitivos além da opinião pública. Acabava de surgir, no entanto, uma sociedade que, por força das condições econômicas gerais de sua existência, tivera que se dividir em homens livres e escravos, em exploradores ricos e exploradores pobres; uma sociedade em que os referidos antagonismos não só não podiam ser conciliados como ainda tinham que ser levados a seus limites extremos. Uma sociedade desse gênero não podia substituir senão em meio a uma luta aberta e incessante das classes entre si, ou sob o domínio de um terceiro poder que, situado aparentemente por cima das classes em luta, suprimisse os conflitos abertos destas e só permitisse a luta de classes no campo econômico, numa forma dita legal. O regime gentílico já estava caduco. Foi destruído pela divisão do trabalho que dividiu a sociedade em classes, e substituído pelo Estado (Engels, 1979, p. 180).

Engels explicita que é a partir da sociedade de classes que surge o Estado. A história mostra que a comunidade primitiva se organizava a partir da coleta de alimentos e da caça eventual, fazendo com que predominasse o nomadismo. Devido ao baixo desenvolvimento das forças produtivas, as tarefas desempenhadas nessas comunidades eram comuns entre seus membros, não havia privilégios entre eles. A miséria presente nessas comunidades fazia imperar uma igualdade entre seus membros, de modo que a diferenciação social se restringia à divisão de tarefas entre homens e mulheres. Assim, nesse momento histórico, não havia nenhuma forma de dominação do homem pelo homem em termos políticos e econômicos.

A partir do momento em que o homem começa a aperfeiçoar sua capacidade de modificar a natureza, surgem algumas variáveis que provocam a dispersão da comunidade primitiva: entre elas, está a criação de ferramentas mais eficazes, a domesticação de animais, a agricultura e a pecuária. Assim, as comunidades que

antes eram nômades passam a se fixar em um território e a produzir bens que superam as necessidades de sobrevivência daquela população. Com isso, gesta-se o excedente econômico, e tribos e bandos passam a ser substituídos pelos grandes impérios da Antiguidade.

Com a produtividade do trabalho e o surgimento do excedente econômico³, produz-se uma divisão desigual do trabalho, objetivando a produção de bens para negociação com outras comunidades. Esse processo dá início a uma riqueza social jamais vista. A oportunidade de acumulação possibilita a exploração do homem pelo homem, transformando trabalho coletivo em trabalho alienado⁴. Dada a exploração, firmam-se as bases da divisão antagônica entre os que produzem e os que se apropriam dos bens excedentes. Segundo Bizerra (2014, p. 31):

O progresso no sentido do recuo das barreiras naturais é inegável, no entanto, a crescente sociabilização do homem ocorreu de forma desigual e contraditória. Um dos resultados da divisão da sociedade em classes conflitantes é que o movimento evolutivo de desenvolvimento causal das forças produtivas, assentado na exploração econômica do homem sobre o homem, traz consequências severas para o desenvolvimento da generidade humana. [...] Resulta que os expropriadores do produto do trabalho coletivo se reproduzem sob a base de um novo conteúdo de propriedade: a dissolução da propriedade comunal pela propriedade privada que passa a reger a vida em sociedade e traz consigo uma insuprimível contradição para o desenvolvimento social [...].

A contradição sinalizada pelo autor informa que, com o tempo, mediante o desejo individual de ascender economicamente e expandir suas propriedades, surge a necessidade de que os homens modifiquem a organização política vigente. Isso foi necessário devido ao desejo insano e egoísta de expansão tanto econômica, quanto no que tange ao domínio da propriedade privada a partir da exploração do trabalho. Com o aumento dos conflitos de classe, as formas de organização política

³ Baran e Sweezy (1974) definem o excedente econômico como “a diferença entre o que a sociedade produz e os custos dessa produção. O volume do excedente é um índice de produtividade e riqueza [...]”.

⁴ De acordo com Marx, a objetivação que deveria revelar-se enquanto momento de realização do trabalho mostra-se para o homem como a perda do objeto: o trabalhador é privado não apenas dos objetos necessários à vida, mas também daqueles necessários ao trabalho. O trabalho se transforma de tal modo que o objeto acaba sendo apropriado por outra pessoa, o trabalhador apenas consegue adquirir o mesmo objeto com muito esforço. Assim, a alienação que aqui se processa é que: quanto mais o trabalhador produz, menos terá chance de possuir o produto resultante de seu próprio trabalho, pois o trabalhador não produz para si, mas para o capital. Assim, a alienação do trabalhador expressa por Marx se dá de forma que o trabalho acaba sendo uma atividade alheia ao trabalhador, que não pertence à sua natureza, resultando numa perda de si mesmo. Portanto, o trabalho alienado mortifica o homem, uma vez que, além de provocar desgaste físico e mental do trabalhador, ele provoca perdas que acabam por interferir nas relações entre os homens, tornando-as estranhas a eles e fazendo-os perder gradativamente sua vida genérica.

orientadas por costumes e tradições não são mais suficientes para responder as complexas exigências da sociedade de classe. Sendo assim, o Estado é inserido como substituto dessas formas. Assim,

Como o Estado nasceu da necessidade de conter o antagonismo das classes, e como, ao mesmo tempo, nasceu em meio ao conflito delas, é, por regra, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que, por intermédio dele, se converte também em classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida (Engels, 1975, p. 215-216).

Desse modo, as ações desempenhadas pelo Estado não possuem neutralidade visto que ele é expressão do poder político da classe dominante. Dizer isso não significa dizer que o Estado apresentou a mesma forma ao longo da história ou que surgiu na modernidade. Sabe-se que já na Antiguidade há o surgimento de sociedades guiadas pelo Estado, a exemplo do Antigo Egito sob o comando dos faraós e da *pólis* grega, governo criado por seus membros. Nesse período, havia uma clara divisão entre espaço privado e esfera pública. Acerca disso, Montañó e Duriguetto afirmam que:

A *pólis* não representava apenas uma identidade territorial, mas o governo desenvolvido pelos seus membros ou *cidadãos* (os homens livres, ou *politikos*, o “animal político” que caracterizava Aristóteles), diferenciando claramente o espaço privado da esfera pública. Por outro lado, a **Monarquia romana**, iniciada por Rômulo em 753 a.C., seguida pela chamada **Res publica romana**, desde o século VI a.C., e sucedida pelo **Império Romano**, no século I a.C., são exemplos de organizações políticas, governos variados e Estado diversos. Inspirado no antigo “Conselho dos Anciões”, surge na República o Senado (que se mantém com poderes diminuídos ao longo do Império), as Magistraturas, a as Assembleias, integradas por cidadãos romanos (Montañó; Duriguetto, 2010, p. 141).

Com a queda do império romano e, em consequência, do escravismo, a Idade Média é marcada pelo surgimento das cidades-estados. Na Europa, no século IX, as cidades-estados são organizadas em feudos, tanto no âmbito político quanto econômico. No feudalismo, o feudo é caracterizado por uma economia que tem por base a propriedade da terra. Nesse modo de produção, a sociedade é dividida entre senhores e servos⁵, cuja condição de exploração era distinta daquela imposta ao

⁵ É importante ressaltar que o Clero também fazia parte do estamento da sociedade feudal. Huberman (1981) nos mostra que a Igreja era uma das mais detentoras de terras no feudalismo, uma vez que “homens preocupados com a espécie de vida que tinham levado e desejosos de passar para o lado direito de Deus antes de morrer, doavam terras à Igreja; outras pessoas, achando que a Igreja realizava uma grande obra de assistência aos doentes e aos pobres, desejando ajudá-la nessa tarefa, davam-lhe terras; alguns nobres e reis criaram o hábito de, sempre que venciam uma guerra e se apoderavam das terras do inimigo, doar parte delas à Igreja; por esses e por outros meios a Igreja

escravo. Na relação estabelecida entre servos e senhores feudais, havia um compromisso mútuo; o servo deveria prestar serviços ao senhor feudal e este deveria garantir a estadia e proteção do servo. Como não havia Estados nacionais centralizados no feudalismo, o senhor feudal desempenhava o domínio político sobre seu território, de maneira que cada feudo tinha sua autonomia política específica.

Paralelamente à economia autossuficiente presente no feudalismo, havia a produção – realizada por meio do trabalho artesanal – de mercadorias para a troca, a qual foi impulsionado pelas Cruzadas⁶. A criação de rotas comerciais para o Oriente e a expansão do comércio impactaram as bases do sistema feudal, ensejando a formulação de novos modos de poder político.

Entre os séculos XIV e XVIII, ocorre a crise do feudalismo, evidenciada pelo esgotamento das terras de cultivo, ausência de recursos para reverter a situação anterior, resultados pífios obtidos em novas terras, ampliação do cultivo a partir da diminuição de territórios para a pecuária e redução da mineração de prata devido a limites técnicos. Nesse período acirram-se as lutas entre senhores e servos,

[...] já que os primeiros, para compensar a redução do excedente econômico de que se apropriavam, trataram de acentuar a exploração dos produtores diretos; e também entre os senhores instalaram-se conflitos que derivaram em verdadeiro banditismo, configurando um cenário de confrontos sociais que invadirá o século XVI (Netto; Braz, 2006, p. 42).

No século XVI, embora tenha havido o enfraquecimento da luta dos camponeses, esse movimento impactou bastante o regime feudal, provocando mudanças significativas tanto no âmbito econômico quanto no político. Sobre as alterações econômicas, “a economia mercantil urbana, cada vez mais consolidada e ampliada, pouco a pouco iniciou uma irreversível expansão”; no que tange ao viés político, “ocorre uma centralização do poder, que vai encontrar a sua expressão maior na formação do Estado nacional moderno, através do surgimento do Estado absolutista” (Netto; Braz, 2006, p. 42).

aumentava suas terras, até que se tornou proprietária de entre um terço e metades de todas as terras da Europa ocidental”.

⁶ As Cruzadas, ocorridas entre os séculos XI e XIII, foram movimentos militares, de orientação cristã, que objetivavam ocupar novos domínios territoriais, tendo em vista a obtenção de vantagens comerciais e econômicas. De acordo com Huberman (1981), “enquanto a Igreja Romana via nas Cruzadas a oportunidade de estender seu poderio, a Igreja Bizantina via nelas o meio de restringir o avanço muçulmano a seu próprio território. [...] os nobres e cavaleiros que desejavam os saques, ou estavam endividados, e os filhos mais novos, com pequena ou nenhuma herança - todos julgavam ver nas Cruzadas uma oportunidade para adquirir terras e fortuna”.

O Estado absolutista constitui-se enquanto um fundamental instrumento de repressão da luta camponesa, mantendo as bases de dominação de classe. Sua construção se deu com a diminuição do poder da nobreza e com a centralização em apenas um dos nobres, o rei. Com a redução da intervenção dos senhores feudais, os comerciantes passam a ter mais visibilidade e a financiar, junto a alguns bancos, o Estado absolutista, visando o atendimento de seus interesses.

O Estado nacional predominava porque as vantagens oferecidas por um governo central forte, e por um campo mais amplo de atividades econômicas, eram do interesse da classe média como um todo. Os reis sustentavam-se com o dinheiro recolhido da burguesia, e dependiam, cada vez mais, de seu conselho e ajuda no governo de seus crescentes remos (Huberman, 1981, p. 71).

É no Estado absolutista que se gestam as bases do Estado moderno, à medida que se cria o exército, o sistema de impostos e a burocracia. Não é mero acaso que “o poder estatal centralizado, com seus órgãos onipotentes – o exército permanente, a polícia, a burocracia, o clero e a magistratura – [...] procede dos tempos da monarquia absoluta e serviu à nascente sociedade burguesa como uma arma poderosa em suas lutas contra o feudalismo” (Marx, 1999, p. 89). Desse modo, na crise do feudalismo, já se observavam variáveis que ensejavam o surgimento do capitalismo. Ao passo que se fragmentava a sociedade feudal, “mais o capital encontrava as mediações imprescindíveis para sua expansão irrefreável e, simultaneamente, se edificava o Estado a ele correspondente” (Bizerra, 2014, p. 55).

Para controlar as diferenças entre as classes, o Estado ganha força pública, porém, necessita de instrumentos para manutenção dessa força aparente. Assim mecanismos para sustentação da ordem são criados pelo Estado, a exemplo da polícia e do exército, mecanismos estes que não existiam nas gens e que eram quase inexistentes nas sociedades que não possuíam divisão de classe. Para sustentar essas forças, o Estado passa a cobrar impostos e cria leis que tornam intocáveis os mecanismos citados, os quais sozinhos representavam algo que estava fora e acima do povo. Haja vista o interesse em proteger a propriedade privada moderna, o Estado promove, desde a acumulação primitiva, a construção de um aparato jurídico-legal necessário à reprodução do capitalismo com viés de forte repressão, a exemplo das “legislações sanguinárias”, assinaladas por Marx em *O Capital*. Desse modo, o Estado torna-se ainda mais poderoso politicamente,

adquirindo, na política, força para reprimir e explorar as classes que já são exploradas.

Desde a acumulação primitiva, a produção de capital tinha o Estado como um aliado para satisfazer as necessidades de retaguarda e para incentivar as atividades próprias do capitalismo comercial. No feudalismo, o Estado teve que se modificar durante um longo período, para se adequar às novas demandas postas pela época, demandas guiadas, sempre, pela acumulação de capital.

Assim “nasce” o Estado moderno, desde o século XV, sob o comando das monarquias absolutistas progressistas, nos principais países da Europa Ocidental (Inglaterra, França, Holanda, Portugal, Espanha), como um poder centralizado, com exército permanente, sistema de tributação próprio e leis que vão regulamentar tanto a criação do contingente necessário da força de trabalho assalariada (trabalhadores “livres como pássaros” dos séquitos feudais), como assegurar as condições objetivas de produção aos proprietários da nova riqueza: o capital (Paniago, 2019, p. 11).

A presença do Estado moderno foi essencial para a existência da acumulação primitiva uma vez que utilizaram-se vários processos violentos para garantir os anseios da acumulação desenfreada do capital. Sobre isso, Marx explica que, entre outros métodos, houve o:

roubo dos bens da Igreja, a fraudulenta alienação dos domínios do Estado, o furto da propriedade comunal, a transformação usurpadora e executada com terrorismo inescrupuloso da propriedade feudal e clânica em propriedade privada moderna [...]. Eles conquistaram o campo para a agricultura capitalista, incorporaram a base fundiária ao capital e criaram para a indústria urbana a oferta necessária de um proletariado livre como os pássaros (Marx, 1984, p. 355).

O que Marx mostra nesse trecho é a perversidade com que o capital age conforme sua lógica, já em suas origens, tendo o Estado por um forte aliado para sua finalidade máxima: a acumulação desenfreada. Segundo Paniago (2019), com a dissolução do trabalho servil é constituída uma massa de não proprietários e passa a caber ao Estado a tarefa de proteger a propriedade privada via estratégias de controle para administrar a referida massa, necessária para atender aos interesses de reprodução do capital.

Desse modo, na relação entre capital e trabalho, o Estado adotou um papel regulador tanto no que se refere às medidas repressivas direcionadas à classe trabalhadora quanto no que se refere à vigilância da exploração desenfreada realizada por alguns capitalistas. Assim, embora o Estado seja uma forma de poder político da classe dominante, ele deve desenvolver algumas ações para a classe

trabalhadora, uma vez que sem ela não é possível garantir a existência objetiva da propriedade privada e daqueles que a detém.

Tendo em vista a necessidade de um poder político que ajude o capital a atingir seus objetivos e a controlar as contradições oriundas deste sistema, o Estado moderno apresenta-se como algo essencial para sanar essa necessidade. No que tange ao controle da subordinação hierárquica da nova divisão do trabalho, o Estado tem papel de destaque no que se refere à tarefa de naturalizar o trabalho descolado de “seus meios de vida e à sua transformação de sujeito real da produção em mero fator da produção, em objeto” (Paniago, 2019, p. 23). Desse modo, o Estado Moderno e o capital não são independentes, posto que, embora as contradições internas do capital façam com que o Estado atenda à exigência de um controle político separado, isso em nada anula o seu compromisso com a reprodução da base material do capitalismo.

Conforme o desenvolvimento do capitalismo e dos desdobramentos históricos específicos, o Estado adota a forma mais adequada ao sistema do capital. Assim, segundo Paniago, o Estado:

Pode ser liberal ou ditatorial “conforme exijam as específicas circunstâncias históricas”. De outra forma, não se poderia compreender como as alterações de sua forma, de suas superestruturas legais e políticas tão distintas, sempre corresponderam à mesma base econômica capitalista, não resultando em qualquer ameaça à continuidade do sistema (Paniago, [2005], p. 4).

O Estado adequa sua estrutura em face da necessidade de controle das contradições que alicerçam o capitalismo em determinado momento histórico. Compreender isso permite a apreensão das formas do Estado nas diversas fases de desenvolvimento do capitalismo sem perder de vista que ele só atua nos antagonismos estruturais, pois esta ação remediadora é importante para manter e ampliar o sistema do capital. Netto (2009), ao tratar sobre a maximização dos lucros⁷ pelo controle dos mercados no capitalismo monopolista, ressalta que essa estratégia é problemática à medida que faz surgir novos mecanismos em determinado grau de desenvolvimento que acabam sendo impactados pelos “constrangimentos inerentes à acumulação e à valorização capitalistas”. Sendo necessário para seu êxito a criação de mecanismos de intervenção extraeconômicos, isso vai exigir a

⁷ O Estado utiliza alguns recursos para garantir a maximização dos lucros, a saber: realização de compras governamentais a grupos monopolistas; estímulo ao consumo mediante expansão de pensões, aposentadorias e seguro-desemprego; auxílios, entre outros.

refuncionalização e redimensionamento do Estado, já que este detém o poder extraeconômico.

Como tal, o Estado, desde quando a pressão da burguesia *ascendente* deu origem ao chamado absolutismo, sempre interveio no processo econômico capitalista; o traço intervencionista do Estado (que, até Keynes, causava um *frisson* nas elites burguesas e em seus porta-vozes liberais) a serviço de franjas burguesas revela-se muito precocemente, como comprovou Mandel (1969, 1, cap. III). Nada é mais estranho ao desenvolvimento do capitalismo do que um Estado “árbitro”. No entanto, com o ingresso do capitalismo no estágio imperialista, essa intervenção muda funcional e estruturalmente (Netto, 2009, p. 24).

Nesse estágio do capitalismo, as funções políticas do Estado estão conectadas às funções econômicas desse sistema. A intervenção estatal no capitalismo monopolista difere daquela própria do capitalismo concorrencial, uma vez que agora sua atuação deve ir para além das respostas repressivas às lutas da classe trabalhadora e da preservação da propriedade privada. Sua atuação deve ter como prioridade manter e exercer controle frequente sobre a força de trabalho. Com isso, o Estado no capitalismo monopolista tem sua intervenção direcionada à preservação e ao controle da “força de trabalho ocupada e excedente, atendendo minimamente suas demandas sociais, sem se sobrepor às necessidades de valorização do capital ou ameaçar este processo” (Santos, 2021, p. 98).

As funções exercidas pelo Estado, sob domínio dos monopólios, fazem com que ele tenha grande legitimação, uma vez que, para ser democrático e continuar atendendo aos anseios monopolistas, ele precisa absorver interesses sociais distintos, desenvolvendo estratégias de coesão social e não apenas sendo coercitivo. Netto e Braz apontam que

[...] a nova forma de intervenção do Estado na economia não violentou a democracia política, tal como existia – é o que se constata na experiência da Europa Nórdica, da Inglaterra, da França e dos Estados Unidos. Nos países onde tais tradições eram débeis (Itália) e/ou onde o movimento operário foi mais golpeado (Alemanha), a intervenção do Estado deu-se conforme a natureza antidemocrática do capital, levada ao extremo pelos monopólios: com a supressão de todos os direitos e garantias ao trabalho e aos trabalhadores, instaurando-se o regime político mais adequado ao livre desenvolvimento dos monopólios – o fascismo. [...] Nos países onde o fascismo não se apresentou como a solução possível para o monopólio, nos anos trinta ensaiaram-se encaminhamentos que foram desenvolvidos no pós-64 [...]. Tais ensaios consistiam numa ativa intervenção do Estado seja no nível dos investimentos, estimulando-os diretamente (inclusive com o Estado operando como empresário capitalista em setores-chave da economia), seja no tocante à reprodução da força de trabalho, desonerando o capital de parte de suas despesas (através de programas sociais tocados por agências estatais). (Netto; Braz, 2006, p. 115-16).

Assim, no capitalismo monopolista, o Estado, ao atender algumas demandas do movimento operário via efetivação de serviços sociais, acaba por camuflar seus interesses, espalhando pelos trabalhadores o discurso da “igualdade formal” e colocando-se enquanto um representante neutro no que tange aos interesses de classes. De acordo com Bizerra (2014, p. 104), ainda que o Estado se apresentasse “neutro”, este ainda teria por finalidade a tarefa de priorizar a manutenção das “condições gerais de sobrevivência e reprodução do capital; *mesmo que isso implique, num determinado contexto histórico marcado pela pressão da luta de classes trabalhadora, reconhecer e responder certas demandas desta classe*”.

Mandel (1982) recorda que a passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista foi marcada pela expansão do movimento operário europeu e sua interferência nas decisões políticas. Tal passagem foi notável pela conquista do sufrágio universal. Na realidade, a igualdade formal disseminada nesse período teve como finalidade esconder “a desigualdade fundamental do acesso político, que é uma decorrência da profunda desigualdade de poder econômico entre as classes sociais” (Mandel, 1982, p. 338).

Em suma, as mudanças processadas, durante o capitalismo monopolista, nas atribuições do poder estatal acompanham as transformações ocorridas na esfera econômica. Assim, o Estado, ao se reconfigurar, acaba por estabelecer os meios indispensáveis à maximização dos lucros. Portanto, o Estado Moderno, como assinala Mezáros (2002), tem, na sua formação, a exigência de assegurar e proteger a produtividade do sistema capitalista; ele cumpre essa exigência, sintonizando suas funções reguladoras com o processo de reprodução socioeconômico, reforçando a dominação do capital e, quando necessário, provendo algumas necessidades do conjunto social com o objetivo de abrandar complicações que possam surgir na esfera da produção e do consumo.

A partir do exposto, considerando que o Estado moderno exerce uma função complementar à reprodução do capital, no item a seguir, expõe-se a intervenção do Estado frente à “questão social” através das políticas sociais.

2.1.1 Intervenção do Estado no enfrentamento da “questão social” via políticas sociais

Na terceira década do século XIX, a “questão social” nasce na sociedade capitalista no momento em que se gestava o desenvolvimento da base urbana industrial do capitalismo e em que se iniciava uma acumulação de capital sem precedentes, a qual Marx chamou de Lei Geral da Acumulação Capitalista.

Em *O Capital*, Marx (1996, p. 245) expõe “a influência que o crescimento do capital exerce sobre o destino da classe trabalhadora”, isto é, como o capital reflete-se sobre a reprodução dessa classe. Essa influência foi traduzida em lei e denominada por Marx de Lei Geral da Acumulação Capitalista. A partir dessa lei, Marx explica como ocorre o processo de pauperização da classe trabalhadora, uma vez que este ocorre mediante a criação do exército industrial de reserva como condição de existência da produção capitalista. Com o desenvolvimento da acumulação capitalista, cresce o exército de reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, garantindo ao capital uma reserva de força de trabalho disponível e sem fim. Desse modo,

A reprodução da força de trabalho, que incessantemente precisa incorporar-se ao capital como meio de valorização, não podendo livrar-se dele e cuja subordinação ao capital só é velada pela mudança dos capitalistas individuais a que se vende, constitui de fato um momento da própria produção do capital. Acumulação do capital é, portanto, multiplicação do proletariado (Marx, 1996a, p. 246).

Nesse contexto, os trabalhadores para sobreviverem precisam vender a sua força de trabalho ao capitalista; em troca, eles recebem um salário-mínimo pelo máximo de trabalho executado. Essa é a condição fundamental do processo de acumulação do capital. Durante esse momento, ocorre a extração do que Marx chama de *mais-valia*. Conforme salientado na citação a seguir, o pauperismo, o exército industrial de reserva e a acumulação da riqueza são condicionantes para a reprodução contínua do capital e da sociabilidade capitalista. Pois,

[...] quanto maior for a camada miserável da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, maior será o pauperismo oficial. Esse pauperismo se verifica naquela camada social que perdeu a capacidade de vender sua força de trabalho e tem de mendigar a caridade pública. Ele se expressa na forma como o capital se apropria da força de trabalho da classe trabalhadora através dos diversos mecanismos de exploração e dominação, com a finalidade de assegurar a sua reprodução e a acumulação da riqueza por parte dos capitalistas e, contraditoriamente, produz a acumulação da miséria (Pimentel, 2016, p. 5).

Embora não fosse nova a desigualdade vivenciada entre as classes sociais, a pobreza que se expandia nesse período apresentava uma nova configuração.

Segundo Netto (2009), era inédita na história a proporção com que a pobreza crescia em relação à produção incessante de riquezas. O que se observava era que quanto mais se desenvolviam as forças produtivas, mais crescente era o número de pessoas que não tinham acesso aos produtos desse desenvolvimento, estando “despossuídos das condições materiais de vida que dispunham anteriormente” (Netto, 2009, p. 153). Contrariando a pobreza marcada pela escassez, presente nas sociedades anteriores à burguesa, a pobreza agora estava assentada num contexto em que a produção se dava em níveis suficientes a toda população, mas seus lucros eram direcionados àqueles que detinham os meios de produção, crescendo significativamente a desigualdade e a miséria. Ao passo em que o capitalismo “institui o trabalho assalariado e o patronato, [ele] também produz o fenômeno do pauperismo, responsável pelo surgimento da pobreza como questão social” (Mota, 2010, p. 25).

Após a Revolução Industrial cresce o contingente de trabalhadores, na sua maioria antigos camponeses e artesãos, os quais, desprovidos de condições para manter-se, passam a vender sua força de trabalho, tornando maior o exército industrial de reserva⁸. Com o desenvolvimento da industrialização, a classe trabalhadora trava algumas lutas em prol de melhores condições de vida e trabalho, fazendo com que a pauperização adquira um viés político, sendo reconhecida politicamente como um problema.

[...] Mantivessem-se os pauperizados na condição cordata de vítimas do destino [...] e a história subsequente haveria sido outra. Lamentavelmente para a ordem burguesa que se consolidava, os pauperizados não se conformaram com a sua situação: da primeira década até a metade do século XIX, seu protesto tomou as mais diversas formas, da violência luddista à constituição das *trade unions*, configurando uma ameaça real às instituições sociais existentes. Foi a partir da perspectiva efetiva de uma eversão da ordem burguesa que o pauperismo designou-se como “questão social” (Netto, 2009, p. 154).

É nesse contexto que Marx (1984) irá desvendar o que chamamos de “questão social”, a qual exigiu a intervenção do Estado em diversos momentos do

⁸ Com o desenvolvimento da acumulação do capital, cresce a demanda por maquinário, insumos e matérias-primas, essenciais à produção capitalista, ao passo que diminui a demanda de força de trabalho, provocando o aumento do contingente de trabalhadores sobrantes, os quais irão constituir, conforme categoriza Marx, o *exército industrial de reserva*. O autor afirma que “se a população trabalhadora excedente é produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza com base no capitalismo, essa superpopulação torna-se, por sua vez, a alavanca da acumulação capitalista, até uma condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta, como se ele o tivesse criado à sua própria custa” (Marx, 1984, p. 262-63).

desenvolvimento capitalista. A pobreza, antes da Revolução Industrial, era amparada por serviços assistenciais, mais notadamente pela “Antiga Lei dos Pobres”. Durante o processo de industrialização, esses serviços passam a ser mais requisitados devido à pauperização crescente, a qual faz a burguesia, por meio do Parlamento, aprovar a “Nova Lei dos Pobres” em 1834. Essa nova lei tinha por finalidade combater os “problemas crescentes do atendimento individualizado nas próprias comunidades, diminuindo o atrativo da assistência para deixar a mão-de-obra mais livre para o mercado. Com isso, reduzia a massa de pobreza aparente” (Pimentel, 2016, p. 7).

Assim, cumpre ressaltar que, no contexto do capitalismo concorrencial, mediante influência dos ideais liberais, o Estado utilizava medidas legislativas para intervir de forma indireta sobre a “questão social”. Desse modo, as ações do Estado nesse período foram importantes para a garantia de direitos que protegiam a propriedade privada. Em contrapartida, o Estado intervia de forma repressora sobre a luta da classe trabalhadora, mesmo tendo realizado algumas concessões. Mediante a constante luta da classe trabalhadora, o Estado é impulsionado a desenvolver suas ações no que diz respeito à ampliação dos direitos políticos.

No entanto, apenas no capitalismo monopolista, o Estado passa a mediar os conflitos sociais, atendendo às reivindicações dos trabalhadores via implantação das políticas sociais e objetivando propiciar condições favoráveis para o desenvolvimento do capitalismo. Netto (2009), ao tratar sobre a funcionalidade das políticas sociais no capitalismo monopolista, ressalta que as políticas têm papel de destaque no que tange à preservação e ao controle da força de trabalho. Essa funcionalidade é condição necessária para a reprodução da sociedade burguesa, pois atinge tanto a força de trabalho que está ocupada, regida por regulamentações que disciplinam as relações entre capitalistas e trabalhadores, quanto àquela que não é absorvida pelo mercado de trabalho e passa a constituir o exército industrial de reserva. Neste último caso, o Estado direciona a força de trabalho para os sistemas de seguro social.

As políticas sociais ao serem implementadas pelo Estado burguês atendem perfeitamente às condições para o desenvolvimento do capitalismo monopolista. No entanto, tais políticas não se apresentam apenas como estratégias econômicas, posto que “operam um vigoroso suporte da ordem sócio-política: oferecem um

mínimo respaldo efetivo à imagem do Estado como “social”, como mediador de interesses conflitantes” (Netto, 2009, p. 31), atendendo, ainda que minimamente, às demandas oriundas da classe trabalhadora.

Marx (1984), ao tratar sobre a impotência do Estado para alterar a sociedade civil, mostra que os males sociais estão imbricados na sociedade civil. Logo, o Estado, sendo instrumento de reprodução das relações sociais, não é capaz de eliminar os problemas sociais, mas apenas desenvolver medidas paliativas. A análise do autor permite a apreensão da razão pela qual o enfrentamento da “questão social” empreendido pelo Estado se dá sempre de forma superficial e fragmentada. De modo similar, Netto (2009) argumenta:

Enquanto intervenção do Estado burguês no capitalismo monopolista, a política social deve constituir-se necessariamente em *políticas sociais*: as sequelas da “questão social” são recortadas como problemáticas *particulares* (o desemprego, a fome, a carência habitacional, o acidente de trabalho, a falta de escolas, a incapacidade física etc.) e assim enfrentadas. [...] a questão social é atacada nas suas refrações, nas suas sequelas apreendidas como problemáticas cuja natureza totalizante, se assumida consequentemente, impediria a intervenção (Netto, 2009, p.32).

Ao particularizar os problemas sociais, a intervenção estatal se dá de modo a camuflar as causas fundamentais desses problemas, transferindo para o indivíduo a responsabilidade de sua condição de miserabilidade, ao mesmo tempo que os problemas sociais passam a ser vistos como problemas pessoais. Ao tratar sobre as estratégias adotadas pelo Estado no capitalismo monopolista, Netto (2009) destaca que as estratégias utilizadas para o enfrentamento da questão social são orientadas por perspectivas “públicas” e “privadas” e que não há uma dominância regular do emprego de uma ou outra perspectiva. Ocorre o seguinte:

[...] A perspectiva “privada” pode ganhar destaque em fases de crescimento, quando não há políticas sociais setoriais suficientemente articuladas ou ainda quando suas potencialidades coesivas não se mostram com o mínimo de eficácia; alternativamente, a perspectiva “pública” pode manter-se dominante em fase de conjunturas críticas, quando a intercorrência de agudas refrações da “questão social” com rápido os processos de mobilização e organização sociopolítica das classes subalternas sinaliza a possibilidade de ruptura da ordem burguesa (Netto, 2009, p. 37).

No entanto, o autor destaca que a perspectiva mais apropriada à finalidade do Estado no capitalismo monopolista é a da “consideração ‘pública’ dos problemas sociais” (Netto, 2009, p. 38), embora ele considere a possibilidade de complementaridade da perspectiva “privada”. No fim, Netto conclui que não houve

nenhuma conjuntura em que o Estado utilizou de forma exclusiva apenas uma dimensão.

O que se quer destacar nessa linha argumentativa são os principais aspectos da natureza das políticas sociais. Isso permite o avanço na análise e a apreensão de como e do porquê as políticas sociais vêm sendo conduzidas pelo Estado no interior dessa sociabilidade.

As políticas sociais surgiram de forma gradual e distinta entre os países, isso se deve ao modo como em cada país se constituiu a produção da riqueza material, a organização da classe trabalhadora, o desenvolvimento das suas forças produtivas e a intervenção do Estado. Ao final do século XIX, são criadas as primeiras legislações e medidas de proteção social. Behring e Boschetti (2011, p. 47) destacam que “ao lado da caridade privada e de ações filantrópicas, algumas iniciativas pontuais com características assistenciais são identificadas como protoformas de políticas sociais”. As autoras ressaltam que destacam-se as legislações inglesas que tiveram seu processo de desenvolvimento no período precedente à Revolução Industrial, a saber: Estatuto dos Trabalhadores (1349), Estatuto dos Artesãos (1563), Leis dos Pobres elisabetanas (1531 e 1601), Lei de Domicílio (1662), *Speenhamland* (1795) e Nova Lei dos Pobres (1834).

Entre as leis citadas, aquelas que seguiram até 1790 tinham o intuito de firmar o trabalho coercitivo, com nítidas conotações repressivas e punitivas direcionadas aos trabalhadores. Isso se dava com o intuito de forçar o trabalhador a vender sua força de trabalho aceitando todas as imposições e condições impostas pelo empregador.

Associadas ao trabalho forçado, essas ações garantiam auxílios mínimos (como alimentação) aos pobres reclusos nas *workhouses* (casas de trabalho). Os critérios para acesso eram fortemente restritivos e seletivos e poucos conseguiram receber os benefícios [...]. Essas legislações estabeleciam distinção entre pobres “merecedores” (aqueles comprovadamente incapazes de trabalhar e alguns adultos capazes considerados pela moral da época como pobres merecedores, em geral nobres empobrecidos) e pobres “não merecedores” (todos que possuíam capacidade, ainda que mínimas, para desenvolver qualquer tipo de atividade laborativa). Aos primeiros, merecedores de “auxílio”, era assegurado algum tipo de assistência, minimalista e restritiva, sustentada em um pretensão dever moral e cristão de ajuda, ou seja, não se sustentava na perspectiva do direito. (Behring; Boschetti, 2011, p. 48).

De modo distinto a essas leis, a *Speenhamland Law*, criada em 1795, num período de intensa perturbação, tinha conotações menos repressivas, provocando

mudanças expressivas na relação entre benefício e trabalho. A referida lei consistia na concessão de abonos financeiros acrescidos ao salário, tendo por base a utilização de uma tabela determinada pelo preço do pão e assegurando ao pobre uma renda mínima, independente dos seus proventos. De acordo com Polanyi (2000, p. 100), a *Speenhamland Law* “introduziu uma inovação social e econômica que nada mais era que o ‘direito de viver’ e, até ser abolida, em 1834, ela impediu efetivamente o estabelecimento de um mercado de trabalho competitivo”. Essa lei, ainda que de modo restrito, limitava o mercado de trabalho competitivo que vinha se estabelecendo na época, ao passo que permitia que o trabalhador, mesmo que minimamente, negociasse o valor de sua força de trabalho. Com a instituição da Nova Lei dos Pobres, em 1834, os direitos previstos pela *Speenhamland* foram revogados, bem como findou-se o “direito de viver” diante das exigências da constituição de um sistema de salários que tivesse por base o livre mercado.

É verdade que muitos dos pobres mais necessitados foram abandonados à sua sorte quando se retirou a assistência externa, e entre aqueles que sofreram mais amargamente estavam os “pobres merecedores”, orgulhosos demais para se recolherem aos albergues, que se haviam tornado um abrigo vergonhoso. Em toda a história moderna talvez jamais se tenha perpetrado um ato mais impiedoso de reforma social. Ele esmagou multidões de vidas quando pretendia apenas criar um critério de genuína indigência com a experiência dos albergues. Defendeu-se friamente a tortura psicológica, e ela foi posta em prática por filantropos benignos como meio de lubrificar as rodas do moinho de trabalho (Polanyi, 2000, p. 105).

Diante das condições enfrentadas pela classe trabalhadora, esta, por meio das lutas sociais, politiza suas “necessidades e carecimentos, transformando-os numa questão pública e coletiva” (Mota, 2010, p. 27). Isso possibilita seu reconhecimento pelo Estado e a criação das políticas de proteção social.

Apenas no final do século XIX, mediante a luta da classe trabalhadora, surge na Alemanha, em 1883, as políticas sociais regidas pelas formas de seguro social. A partir daqui, as ações das políticas sociais, que antes priorizavam a extrema pobreza são desfocalizadas e expande-se a ideia de cidadania por meio de direitos sociais. Com o objetivo de promover a organização dos operários e de mantê-los em greve, os trabalhadores criaram caixas de poupança e previdência; no entanto, essa estratégia foi impactada pela medida adotada pelo chanceler Otto Von Bismarck, o qual instituiu o primeiro seguro saúde nacional obrigatório. Esse seguro tinha por objetivo desarticular a luta dos trabalhadores, ao passo que priorizava apenas algumas categorias de trabalhadores. Conforme expõe Behring e Boschetti (2011),

O modelo bismarckiano é identificado como sistema de seguros sociais, pois suas características assemelham-se a de seguros privados. Em relação aos direitos, os benefícios cobrem principalmente (e às vezes exclusivamente) os trabalhadores contribuintes e suas famílias; o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição direta de empregados e empregadores, baseadas na folha de salários. Quanto à gestão, os seguros eram originalmente organizados em caixas estruturadas por tipos de risco social: caixa de aposentadorias, caixas de seguro-saúde, e assim por diante, e eram geridos pelos contribuintes, ou seja, por empregadores e empregados (Behring; Boschetti, 2011, p. 66).

A fim de regular os ciclos econômicos, no pós-guerra, houve uma ativa intervenção estatal, a qual ocorreu com o auxílio de um suporte teórico. Tal intervenção se contrapunha ao que era proposto pelo liberalismo, que, como já descrito, defende que o Estado deve ter uma postura de intervenção mínima. Essa inovação e auxílio teórico teve por alicerce as proposições de Keynes para o enfrentamento da crise. Keynes foi um liberal que, em um dado momento, se opôs a algumas ideias do pensamento liberal⁹, ao propor que, para superar a crise e reativar a produção, seria necessária uma maior intervenção estatal na economia. Segundo Behring e Boschetti (2011), com o keynesianismo, o Estado se tornou “produtor e regulador, mas isso não significou abandonar o capitalismo ou a defesa da socialização dos meios de produção” (Behring; Boschetti, 2011, p. 84). O keynesianismo propõe que a intervenção do Estado deve amortecer a crise mediante a adoção de algumas medidas:

[...] a planificação indicativa da economia, na perspectiva de evitar os riscos das amplas flutuações periódicas; a intervenção na relação capital/trabalho através da política salarial e do “controle de preços”; a distribuição de subsídios; a política fiscal; a oferta de créditos combinados a uma política de juros; e as políticas sociais. [...] Tal intervenção estatal para fugir da armadilha recessiva provocada pelas decisões dos agentes econômicos individuais, com destaque para o empresariado, tinha em perspectiva um programa fundado em dois pilares: pleno emprego e maior igualdade social [...] (Behring; Boschetti, 2011, p.86).

Para o pensamento keynesiano, o Estado deve ter uma funcionalidade mais ativa na economia, de modo a garantir a produção e regular a relação entre capital e

⁹ O desemprego generalizado, no contexto de depressão, sinalizava que alguns pressupostos utilizados pela economia política não deixavam claro os motivos desses eventos. Assim, as argumentações de Keynes sobre o desemprego divergem dos liberais clássicos, no qual Keynes passa a questionar alguns desses pressupostos, como por exemplo a Lei dos Mercados “[...] segundo a qual a oferta cria sua própria demanda, impossibilitando uma crise geral de superprodução, e, nesse sentido, colocava em questão o conceito de equilíbrio econômico, pelo qual a economia capitalista é auto-regulável” (Behring; Boschetti, 2011, p. 84).

trabalho. Nessa lógica, o Estado, ao utilizar o fundo público¹⁰, estaria investindo no mercado produtivo, ao passo que impulsionaria o pleno emprego e a realização de serviços públicos que atendam, ainda que minimamente, às demandas sociais a partir das políticas sociais. Através do fundo público, foram direcionados grandes recursos para obras de infraestrutura, visando o desenvolvimento econômico atrelado à geração de empregos.

A intervenção do Estado, sob inspiração das ideias de Keynes e agregadas ao pacto fordista, promoveu a reativação da produção e impulsionou a economia, dando início a um período de crescimento econômico entre os anos de 1940 e 1960, os quais ficaram conhecidos como “anos dourados” ou “três décadas gloriosas” do capitalismo. Esse foi um período em que o capitalismo monopolista obteve ótimos resultados econômicos, mesmo que as crises cíclicas ainda tenham se feito presentes. Com o apoio do Estado, o capital industrial desenvolveu um forte processo de acumulação. Nesse período, o fordismo e o keynesianismo foram as bases para o aumento exponencial da acumulação do capital empreendido após a Segunda Guerra Mundial, ocasionando o aumento da demanda efetiva, das taxas de lucro e do padrão de vida da classe trabalhadora, além da internacionalização do capital a partir do comando da economia dos EUA.

Para que se mantivesse a expansão do capital nessa fase, foram necessárias algumas mudanças políticas e culturais nas relações estabelecidas entre as classes sociais, as quais tiveram que se adequar tanto a essas mudanças quanto à disseminação do consumismo em massa.

Sendo assim, nesse momento, o atendimento das demandas da classe trabalhadora deu origem ao Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State*. Embora essa forma de Estado tenha possibilitado o fortalecimento dos direitos sociais e trabalhistas e a realização de serviços públicos, sua finalidade não se restringia apenas ao reconhecimento das necessidades dos trabalhadores, mas à propagação de ideologias que fossem capazes de conciliar os interesses capitalistas à ideia de democracia.

¹⁰ De acordo com Salvador (2010), o fundo público compreende todas as formas de angariar recursos que o Estado possui para influenciar na economia, acrescido do próprio orçamento, de empresas estatais, da política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras e entre outros. Dado a relevância que possui na articulação das políticas sociais e na reprodução do capital discorreremos mais sobre o fundo público nos próximos capítulos.

A construção do *Welfare State* na Europa nórdica e nalguns países da Europa Ocidental, bem como o dinamismo da economia norte-americana (desde a Segunda Guerra Mundial, o carro-chefe do capitalismo mundial), pareciam remeter para o passado a “questão social” e suas manifestações – elas eram um quase privilégio da periferia capitalista, às voltas com os seus problemas de “subdesenvolvimento” (Netto, 2009, p. 159).

Com o alargamento das políticas sociais houve a ampliação do mercado consumidor, atingindo a finalidade máxima do capital do consumo em massa. Cabe ressaltar que as medidas anticíclicas adotadas pelo Estado não ocorreram sem organização e pressão da classe trabalhadora, a qual obteve como resultado, na Europa, a garantia mínima de direitos. Acerca dessas concessões à classe trabalhadora, Behring e Boschetti (2011) ressaltam que, para que houvesse as altas taxas de lucro, foi necessário que a burguesia realizasse algumas concessões e acordos com a classe trabalhadora. Essas concessões possuíam caráter imediatistas e, de certo modo, fragilizavam a possibilidade de um projeto mais radical instigado pelo movimento operário organizado. Cumpre salientar que

Houve, naquele momento uma melhoria efetiva das condições de vida dos trabalhadores fora da fábrica, com acessos ao consumo e ao lazer que não existiam no período anterior, bem como uma sensação de estabilidade no emprego, em contexto de pleno emprego keynesiano, diluindo a radicalidade das lutas e levando a crer na possibilidade de combinar acumulação e certos níveis de desigualdade (Behring; Boschetti, 2011, p. 89).

A melhoria das condições de vida da classe trabalhadora não significava o fim dos motivos de sua exploração, visto que a essência exploratória do capital continua se manifestando em “intensos processos de pauperização relativa” (Netto, 2009, p. 159). Enquanto os países centrais vivenciavam as “bonanças” do *Welfare State*, os países periféricos tentavam alcançar níveis mais elevados na ordem econômica mundial. Direccionando a nossa análise para a realidade brasileira, é importante destacar que, no Brasil, as políticas sociais não surgiram concomitantemente àquelas próprias dos países de capitalismo central. Dadas as especificidades da formação social brasileira, marcada pela heteronomia e pela escravidão, a “questão social” é reconhecida apenas como questão política no início do século XX. Esse reconhecimento ocorre devido à luta dos trabalhadores, evidenciando a correlação de forças presente.

Por um lado, os direitos sociais, sobretudo trabalhistas e previdenciários, são pautas de reivindicação dos movimentos e manifestações da classe trabalhadora. Por outro, representam a busca de legitimidade das classes

dominantes em ambientes de restrição de direitos políticos e civis – como demonstra a expansão das políticas sociais no Brasil nos períodos da ditadura (1937-1945 e 1964-1984), que as instituem como tutela e favor: nada mais simbólico que a figura de Vargas como “pai dos pobres”, nos anos 1930. (Behring; Boschetti, 2011, p. 79).

As autoras ressaltam a fragilidade das políticas sociais brasileiras, dado o contexto em que o trabalho no Brasil tem marcas históricas que fragilizam a luta por direitos; e tal luta é essencial para a construção das políticas sociais. Nesse cenário, fazem-se presentes “medidas esparsas e frágeis de proteção social no país até a década de 1930” (Behring; Boschetti, 2011, p. 79), a exemplo: da primeira legislação para assistência à infância, em 1891; da lei de redução da jornada de trabalho de 12 horas, em 1911; e da lei Eloy Chaves, em 1923.

A partir de 1930, a política social é introduzida no Brasil, onde há a criação de diversas medidas: 1) no âmbito do trabalho, cria-se o Ministério do Trabalho e os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), em 1930; a Carteira de Trabalho, em 1932; e a Lei Orgânica de Previdência Social, em 1960; 2) no que tange ao âmbito educacional e sanitário, cria-se: o Ministério da Educação e Saúde Pública, o Conselho de Educação e o Conselho Consultivo de Ensino Comercial, todos em 1930; e o Departamento Nacional de Saúde, em 1937.

Quanto à assistência social, cabe frisar alguns aspectos que mais à frente podem explicar os equívocos sofridos por esta política até os dias atuais. De acordo com Behring e Boschetti (2011), o período introdutório da política social no Brasil se encerra com a Constituição de 1937, a qual legaliza a necessidade de o Estado reconhecer as categorias de trabalhadores. Esse reconhecimento provoca uma dualização da atenção, agora prestada aos trabalhadores formais e aos informais. Enquanto, para os primeiros, há a redefinição das ações de proteção social, o segundo grupo, aqueles trabalhadores sem carteira de trabalho ou autônomos, ficam à mercê de ações filantrópicas, regidas pela doutrina social da Igreja, a qual prestava atendimentos esporádicos como benesses para determinados segmentos da população. Essa estratégia visava “doutrinar” os segmentos mais empobrecidos, com a finalidade de evitar possíveis conflitos. A atenção que o Estado dava a estes segmentos também seguia o viés da benemerência. O Estado, ao passo que estimulava essa prática, também acabava se responsabilizando por ela. No entanto, a atenção dada aos pobres não era definida enquanto política pública. Assim,

Em relação à assistência social, Drive e Aureliano (1989) consideram que é difícil estabelecer com precisão o âmbito específico dessa política no Brasil devido ao caráter fragmentado, diversificado, desorganizado, indefinido e estável nas suas configurações (Behring; Boschetti, 2011, p.107).

No entanto, as autoras apontam que, em 1942, com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), gesta-se uma centralização das ações de assistência social a nível federal no fim da Segunda Guerra. A LBA surge com o intuito de atender às famílias dos expedicionários brasileiros que estavam na guerra e sob a coordenação da então primeira-dama Darcy Vargas. A presença de Darcy Vargas na LBA torna evidente “aquelas características de tutela, favor e clientelismo na relação entre Estado e sociedade no Brasil, atravessando a constituição da política social” (Behring; Boschetti, 2011, p.108). Com o passar dos anos, a LBA vai se estruturando enquanto instituição de assistência social com abrangência em todo o país e estabelecendo convênios com instituições privadas; porém, ela mantém sempre seu viés filantrópico e seletivo.

A partir dessa linha argumentativa, fica claro que a intervenção do Estado por meio da assistência social vai se construindo de forma atrelada ao primeiro-damismo e às diversas iniciativas da sociedade civil de cariz filantrópico e benemerente. Porém, ver-se-á, no próximo capítulo, que a condução da assistência social passa a ter outros contornos a partir da Constituição de 1988. O que resta assinalar agora é que nos anos que se seguem ao surgimento da assistência social, mais notadamente entre 1943 e 1964, o desenvolvimento das políticas sociais se dá de forma lenta e seletiva. Nesse período, houve

uma expansão fragmentada e seletiva, em que nem todas as áreas de intervenção do Estado operam plenamente, seja porque a política se dirige a alguns grupos apenas ou porque nem todas as áreas de intervenção social do Estado operam plenamente (Pinheiro Jr., [2014], p.4).

À medida que se dava o esgotamento do capitalismo maduro ao final da década de 1960, o Brasil vivenciava a ditadura militar, a qual teve início em 1964 e viria a durar por 21 anos. Este, além de dar uma nova conotação à modernização conservadora já instaurada no país, trouxe diversas consequências para as décadas que se seguem principalmente no que se refere às políticas sociais. Behring e Boschetti (2011, p. 136), citando Faleiros, ressaltam que “no contexto de perda das liberdades democráticas, de censura, prisão e tortura para as vozes dissonantes, o

bloco militar tecnocrático empresarial buscou adesão e legitimidade por meio de expansão e modernização das políticas sociais”.

Nesse período histórico, houve estímulo à política nacional de habitação, mediante a criação do Banco Nacional de Habitação, e da institucionalização da previdência, saúde e assistência social. Quanto à assistência social, cabe ressaltar que sua institucionalização não teve a mesma ênfase que as demais políticas, visto que sua abrangência se restringiu apenas aos serviços executados pela LBA e pelas instituições conveniadas. Para se legitimar, a intervenção do Estado na ditadura militar, além de buscar estimular as políticas sociais – ainda que limitadas a determinados segmentos –, possibilitou a abertura do mercado privado de saúde, de educação e de previdência, delimitando ainda mais o acesso às políticas sociais. Assim, ainda que esse período assinala a expansão das políticas sociais e mesmo que seu acesso estivesse delimitado entre os setores público e privado, diversos segmentos sociais não conseguiam ser atingidos por essas políticas.

Na década de 1970, o projeto tecnocrático modernizador-conservador proposto pelo regime ditatorial começa a ruir em face da crise econômica do capital, a qual culminou, nos anos de 1980, com a transição para o regime democrático. A década de 1980 é conhecida como a década perdida, do ponto de vista econômico. Esse entendimento abrirá espaço para a adoção tardia do ideário neoliberal, visto que este já estava em andamento nos países centrais. A adesão do Brasil ao neoliberalismo impactou fortemente a relação entre Estado e sociedade civil, afetando, consequentemente, a condução das políticas sociais.

No item a seguir, abordam-se o neoliberalismo e como seu receituário se insere no Brasil impactando nas políticas sociais.

2.2 Neoliberalismo e sua importância para a reprodução do capital

Ao final da década de 1960, o modelo de acumulação fordista-keynesiano sinaliza seu declínio mediante a queda da taxa de lucro. No entanto, é a partir da década de 1970 que o capitalismo monopolista, conforme exposto anteriormente, vivencia uma crise estrutural que se estende até os dias atuais e que repercute nos diversos espaços da sociedade. Esta crise, de acordo com Antunes (2005), é

evidenciada pela queda da taxa de lucro¹¹, pelo esgotamento do modelo de acumulação taylorista/fordista de produção, pela hipertrofia da esfera financeira, pela maior concentração de capitais graças às fusões entre as empresas monopolistas e oligopolistas e pelo investimento acentuado nas privatizações.

Nesse momento, a recessão generalizada passa a exigir respostas dos países de capitalismo central, dando início ao processo de reestruturação do capital. O padrão de acumulação fordista já não era suficiente para conter a queda da taxa de lucro, diminuindo a capacidade de acumulação. Logo,

É para responder a este novo quadro que o capital monopolista se empenha, estrategicamente, numa complicada série de reajustes e reconversões que, deflagrando novas tensões e colisões, constrói a contextualidade em que surgem (e/ou se desenvolvem) autênticas transformações societárias (Netto, 1996, p. 90).

Assim, visando minimizar os efeitos desta crise, o capital e o Estado passam a buscar estratégias econômicas mediante/por meio da reestruturação de determinados processos. Essas estratégias se contrapõem ao pacto keynesiano, o qual, nesse momento, é considerado nocivo aos interesses do capital. Assim, é necessário a criação de um novo projeto hegemônico que seja capaz de substituir o regime de acumulação rígido, fordista-keynesiano, e

[...] que anule as conquistas trabalhistas e que permitam superexploração do trabalho como um todo; uma estratégia que altere as condições do contexto anterior criando, no pós-1970, um novo “regime de acumulação” que Harvey denomina de *flexível: a ofensiva neoliberal*. (Montaño; Duriguetto, 2010, p. 192).

As ideias neoliberais têm início em 1944, a partir do livro *Caminhos da Servidão*, escrito por Friedrich von Hayek. Essa obra, que faz duras críticas ao

¹¹ A tendência à queda da taxa de lucro que se apresenta com regularidade ao modo de produção capitalista ao final do século XVIII se expressa no processo em que “um capitalista inovador introduz um método produtivo que reduz seus custos e, assim, ao vender sua mercadoria ao preço de mercado, apropria-se de uma mais-valia adicional: o novo método, reduzindo o tempo de trabalho socialmente necessário para produzir a mercadoria, reduz-lhe o valor, mas os capitalistas que não dispõem desse método mantêm o preço de mercado acima daquele valor- e é desse diferencial que se aproveita o capitalista inovador. Mas a pressão da concorrência obriga os outros capitalistas a adotarem o novo método; assim que ele está generalizado, cai o preço de mercado e desaparece a vantagem obtida pelo capitalista inovador. Em suma: na medida em que cada capitalista procura maximizar seus lucros, a taxa de lucro tende a cair. A concorrência obriga cada capitalista a tomar uma decisão (a de incorporar inovações que reduzam o tempo de trabalho necessário à produção da sua mercadoria) que lhe é *individualmente* vantajosa, mas que, ao cabo de algum tempo imitada pelos outros capitalistas, tem como resultado uma queda da taxa de lucro para todos os capitalistas” (Netto; Braz, 2006, p. 153).

Partido Trabalhista Inglês, tem como argumento central a rejeição da intervenção do Estado na economia. Como, nesse período, vigorava o modelo fordista-keynesiano, Keynes e aqueles que concordavam com sua ideologia acreditavam que

[...] a tentativa de um, embora relativo igualitarismo empregado naquele período praticado pelo Estado de Bem-Estar Social derruía a liberdade dos indivíduos e restringir a concorrência, que era responsável pela prosperidade geral [...]. Os neoliberais consideram a intervenção do Estado de Bem-Estar Social um empecilho à obtenção da liberdade política e econômica (Francisca, 2015, p. 164-65).

Embora esses ideais tenham sido divulgados por intelectuais de destaque, o neoliberalismo não se expandiu de imediato, haja vista que, diante do crescimento econômico vivenciado pelos países capitalistas centrais, num cenário em que havia a intervenção do Estado tanto no âmbito econômico quanto no âmbito social, não se sustentava a ideia de que tal intervenção seria nociva ao capital. Apenas quando ocorre a recessão econômica em 1970 – que impacta fortemente países capitalistas – põe-se em xeque o atual modelo social de acumulação e o neoliberalismo entra em cena. Para Hayek e aqueles que comungam com suas ideias, a crise econômica instaurada neste período ocorre devido:

[ao] poder decisivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases da acumulação capitalista com suas expressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais (Anderson, 1995, p. 2).

Logo, o autor mostra que o ideal neoliberal proposto por Hayek sugere que a solução para a crise econômica está na limitação da intervenção do Estado tanto na esfera econômica quanto na social, a fim de que sua ação estivesse voltada apenas para a contenção dos sindicatos e para o controle dos recursos financeiros, mantendo uma certa estabilidade monetária. Noutros termos,

[...] se o alvo derradeiro da ofensiva neoliberal é qualquer proposta de superação socialista da ordem do capital, o centro do seu ataque constituiu o Estado de Bem-Estar Social. No plano teórico, o keynesianismo é a besta-fera do neoliberalismo – aqui, sua cruzada anti-Keynes pode ser adequadamente descrita como a *contra-revolução monetarista*. No plano social, bem como no plano político-institucional, o que se coloca em questão é o conjunto daquilo que o já citado Marshall arrolou como *direitos sociais* e as funções reguladoras macroscópicas do Estado (Netto, 1995, p. 78).

Hayek e seus seguidores acreditavam que o poder dado aos sindicatos e ao movimento operário eram os responsáveis pelo início da crise econômica, dado que

associavam-na à efervescência das reivindicações por melhores condições de trabalho e por maiores investimentos do Estado nas políticas sociais, oriundas do *Welfare State*. Para eles, isso havia impactado a acumulação do capital, provocando a diminuição dos lucros das empresas, o aumento dos processos inflacionários e, em consequência, a crise econômica.

De acordo com Behring e Boschetti (2011, p. 126), para os neoliberais, “em sua lógica analítica, o déficit estatal é intrinsecamente nocivo para a economia, pois absorve a poupança nacional e diminui as taxas de investimento, levando à redução do déficit para aumentar o investimento privado”. Assim, os defensores do neoliberalismo propunham que a estabilidade monetária deve ser o foco do Estado, para isso deve haver a diminuição dos gastos sociais e a elevação do contingente de trabalhadores fora do mercado de trabalho¹².

A proposta neoliberal apenas se efetiva ao final da década de 70 nos países da Europa e nos Estados Unidos, mais notadamente com os governos Thatcher na Inglaterra (1979), Reagan nos EUA (1980), Kohl na Alemanha (1982) e Schlüter na Dinamarca (1983). Segundo Anderson (1995), a introdução do neoliberalismo na Inglaterra provocou diversas mudanças, a saber: contração da emissão monetária; aumento dos juros; fim do controle sobre o fluxo financeiro; diminuição dos impostos sobre os rendimentos mais elevados; aumento do desemprego; corte de gastos sociais; repressão de greve; criação de leis contrárias à atividade sindical e apoio à privatização. Behring e Boschetti (2011, p. 127) ressaltam que, já nos Estados Unidos, Reagan direcionou a política neoliberal para estimular a competitividade no âmbito militar contra a União Soviética, visando enfraquecer a economia do antigo Estado socialista e estimular a industrialização americana; além disso, Reagan reduziu “impostos em favor dos ricos, elevou as taxas de juros, enfraqueceu a única greve de trabalhadores em sua gestão e criou déficit público ao entrar na corrida armamentista”. Na Europa,

Anderson (1995:13) afirma que os países do norte (Alemanha, Dinamarca) aplicaram políticas de cunho neoliberal, mas voltadas para a ênfase na disciplina orçamentária e em reformas fiscais que nos cortes sociais ou no enfrentamento com sindicatos, como aconteceu na Inglaterra e EUA. O sul da Europa, em contrapartida, elegeu governos de esquerda: Miterrand

¹² A manutenção do desemprego é posta como uma estratégia para enfraquecer a ação dos sindicatos e movimentos operários que se contrapunham avalanche de ataques aos direitos conquistados pelos trabalhadores até então.

(França), González (Espanha), Soares (Portugal), Craxi (Itália) e Papandreu (Grécia), que mantiveram uma política de deflação e redistribuição, pleno emprego e proteção social (Behring; Boschetti, 2011, p. 127).

Embora os defensores do neoliberalismo tenham apostado todas suas fichas neste ideário para resolver a crise econômica instaurada na década de 70, não é isso que se observa. O neoliberalismo, além de não resolver a crise do capitalismo, provocou diversas consequências econômicas e sociais que afetaram bastante as populações dos países capitalistas centrais. As medidas neoliberais adotadas por esses países afetaram profundamente as condições de vida da classe trabalhadora. No que se refere a América Latina, as consequências foram nefastas, visto que, ao exigirem dos países periféricos o pagamento da dívida externa, os países desenvolvidos direcionaram os efeitos da crise econômica para os primeiros. Sob a justificativa de reduzir as fragilidades econômicas dos países periféricos, os países desenvolvidos, por meio dos empréstimos concedidos a juros, acabavam por sugar os recursos dos países da América Latina, fazendo assim aumentar a dívida externa destes países. Verifica-se que

[o] produto disto, é catalisado com a crise e a moratória da dívida do México em 1982, provocando falta de “liquidez” (ou capacidade de converter ativos em dinheiro) e crédito nesses países e vulnerabilizando-os, em reunião do FMI e do Banco Mundial com governos dos Estados Unidos e latino-americanos, desenvolve seu chamado plano Baker, em 1985, no qual esses organismos financeiros emprestavam dinheiro, mais os países devedores, em contrapartida se comprometiam com uma série de medidas (garantia de pagamento da dívida, liberalização comercial, privatizações, redução do déficit público, austeridade fiscal, elevação dos juros e de tarifas de serviços públicos, desvalorização da moeda): surge a conhecida “Carta de Intenções”. Alguns anos mais tarde, com o fracasso do plano anterior, este é substituído pelo chamado Plano Brady, em 1990, com o objetivo de renegociar as dívidas com bônus (os *bradies*) (Montaño; Duriguetto, 2010, p. 194-95).

Essa alternativa ofertada aos países latino-americanos não solucionou seus problemas emergentes, mas os tornaram ainda mais intensos. Embora tenha havido uma expansão produtiva, os custos sociais “foram pagos, na maioria das vezes, pelos Estados (crise financeira), pelos sindicatos e pelo emprego da força de trabalho” (Soares, 2002, p. 19).

Diversas medidas passaram a compor o ideário neoliberal proposto aos países não industrializados, entre estas, na década de 80, destacam-se aquelas com viés corretivo, como viu-se acima. A intervenção do Estado passa a compor o

universo dessas medidas e a discussão acerca de como promover a reforma do Estado torna-se presente em diversos autores.

De acordo com Montaño e Duriguetto (2010, p. 203), a reforma do Estado se gesta a partir da necessidade do capital de desregulamentar os mercados, integrando um verdadeiro “desmonte das bases de regulação das relações sociais, políticas econômicas”. Desse modo, a reforma do estado possui um viés político, econômico e ideológico cujo objetivo central é reduzir as “diversas conquistas sociais, trabalhistas, políticas e econômicas desenvolvidas ao longo do século XX e, portanto, no lugar de uma ‘reforma’, configura um verdadeiro processo de **(contra)reforma do Estado**” (Montaño; Duriguetto, 2010, p. 203).

A fim de manter essas mudanças, o ideário neoliberal é legitimado no plano político, e, sob os impactos das novas interações econômicas e socioculturais, a relação entre Estado e sociedade se modifica. O Estado passa a não interferir no plano econômico e social, diminuindo sua ação reguladora e assumindo o processo de flexibilização e desregulação. Assim, nas palavras de Netto (1996, p. 100), “a defesa do ‘Estado Mínimo’ pretende fundamentalmente, o ‘Estado Máximo’ para o capital”. Diante disso, o autor ressalta que uma cultura anti-Estado se desenvolve, objetivando reduzir sua legitimidade.

Tecidas essas reflexões acerca do neoliberalismo enquanto resposta do capital à crise estrutural engendrada na década de 1970, dar-se-á continuidade à exposição da dissertação no item a seguir, explicitando como o projeto neoliberal surgiu no Brasil e foi fundamental para consolidar, na década de 1990, a Reforma Administrativa do Estado, a qual trouxe diversas consequências às políticas sociais.

2.2.1 A adoção do ideário neoliberal no Brasil

A crise do modo de produção capitalista engendrada na década de 1970 se intensificou, sendo responsável tanto pelo exaurimento do Estado de Bem-Estar Social quanto pela consolidação do projeto neoliberal, o qual centrava sua ação na diminuição da função do Estado na esfera econômica e na redução dos direitos conquistados até então pela classe trabalhadora. Desse modo, o capital inicia um processo de reestruturação de suas bases sob a orientação do ideário neoliberal, ressaltando a necessidade de reformas devido ao esgotamento do modelo fordista-keynesiano e do declínio do modelo estatal intervencionista, dominante nos “anos

dourados”. Ressalte-se que a intervenção do Estado, além de se dá no âmbito econômico e social, era baseada no consenso social.

Por intermédio do agravamento da crise econômica, em 1979, os Estados Unidos intensificaram a busca por soluções para sanar o endividamento provocado pela crise. Entre essas soluções, destaca-se o incentivo às exportações, a qual possibilitou pressionar os países latino-americanos inseridos no mercado mundial e comprometidos com a dívida externa a aderirem a uma severa recessão econômica. Desse modo, a América Latina assumia uma considerável parte dessa dívida. Cabe salientar que, devido aos EUA possuírem uma economia diversificada e não serem dependentes das importações, Brasil e México não aderiram de imediato as pressões dos EUA.

De acordo com Francisca (2015), o fato de os governos latino-americanos utilizarem parte de seus recursos para pagamento da dívida externa provocou uma série de consequências, entre as quais está a precariedade dos serviços públicos e o “empobrecimento generalizado da América Latina” (Behring, 2003, p. 134). Essa situação se agrava ainda mais na década de 80, quando a economia passa por uma nova recessão.

Segundo Mandel, “a recessão foi provocada e se prolongou sob o efeito de uma baixa da taxa média de lucro, combinada com uma queda dos investimentos produtivos” (1990:178). Essa recessão atingiu os países periféricos, sobretudo em dois aspectos: aumentos dos preços das matérias-primas e agravamento da crise financeira dos anos 80, em decorrência das altas taxas de juros praticadas no período. (Mota, 1995, p. 55)

Nesse período, o Brasil, além de estar vivenciando uma intensa crise econômica, também é atravessado por um processo de democratização política, no qual os principais expoentes políticos da época direcionam seus discursos para o retorno do crescimento econômico, abertura da economia de exportação e redefinição do papel do Estado. Vê-se que

A crise que se processa no Brasil durante a década de 80 foi reflexo de uma conjuntura internacional, do quadro de crise que vinha atingindo a economia mundial desde o início da década de 1970. Essa crise acelerou o processo de desestruturação do Estado Desenvolvimentista, que tinha por modelo o “tripé Estado – capital estrangeiro – capital nacional” (Francisca, 2015, p. 173).

Dessa maneira, a autora informa o quão frágil era a estrutura econômica e política do Brasil nesse período, marcada por momentos de instabilidade que

afetaram inclusive o desenvolvimento das políticas sociais. Behring e Boschetti (2011) ressaltam que a crise do endividamento provocou diversas consequências; entre elas, destacam-se o empobrecimento generalizado, a crise dos serviços sociais públicos, a restrição de direitos, o desemprego, a informalidade e o incentivo produtivo para o mercado externo.

Nos anos 1980 ocorreu uma transformação produtiva, cujos benefícios ficaram extremamente concentrados nas economias centrais, enquanto os custos foram pagos pela crise financeira do Estado com fortes impactos para a política social, pelos sindicatos e pelos países da periferia [...] as políticas de estabilização no Brasil dos anos de 1980 – ortodoxas ou heterogêneas – tiveram fôlego fraco e, portanto, pouca capacidade de reverter a crise desencadeada no início da década (Tavares *apud* Behring e Boschetti, 2011, p. 140).

Desse modo, ao final da década de 1980, a situação econômica do Brasil era desastrosa, deixou-se para os anos que se seguiram, mais notadamente o início da década de 90, um verdadeiro caos inflacionário. Esse caos será o pano de fundo para a inserção do ideário neoliberal no Brasil e o desafio posto aos candidatos da primeira eleição direta do país em 1989, a qual tem como vencedor o candidato Fernando Collor de Mello tendo em vista que as elites brasileiras temiam o avanço da esquerda caso Lula fosse eleito. Collor era simpatizante dos ideais neoliberais, logo ele era favorável tanto às “reformas” que favoreciam o mercado, quanto à ideia de que o enxugamento do Estado era uma forma de conter a crise que o país atravessava. Embora o discurso da campanha de Collor tenha se voltado para sanar o problema da inflação do Brasil, esse resultado esteve longe de acontecer. Basta observar que, em 1991, é lançado um Programa de Privatizações, que, de acordo com Behring (2003), assinala o surgimento da “contrarreforma neoliberal no país”.

De modo particular,

Collor, ao tomar decisões sem a avaliação dos possíveis impactos para o conjunto da sociedade, como são exemplos a liberalização comercial e o incentivo da concorrência do Brasil com a economia internacional, sem antes proteger e subsidiar o setor industrial brasileiro, associado ao fato de ele ter provocado uma verdadeira antipatia em vários grupos da sociedade, principalmente em alguns setores da classe dominante, acabou desencadeando um intenso descontentamento dos brasileiros, que culminou no seu *impeachment* (Francisca, 2015, p. 175).

A ofensiva neoliberal se consolida no Brasil no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1994, quando este cria o Plano Real enquanto estratégia para conter a inflação. Este plano, que seguia de forma submissa às

orientações de organismos multilaterais, logo foi ruindo. Ficando evidente que, com o crescimento acentuado do desemprego no Brasil, a alta cobrança de juros efetuada às empresas que solicitaram empréstimos para aprimoramento de suas indústrias provocou o fechamento destas e, em consequência, levou várias pessoas ao desemprego.

A redução da intervenção do Estado na economia era defendida por FHC, com um forte incentivo das propostas de privatização das empresas estatais. Seguindo a lógica do pensamento neoliberal, FHC propunha que tanto a privatização quanto a redução da ação do Estado na economia seriam capazes de reduzir os gastos públicos e, em consequência, o déficit público, fortalecendo a ideia da consolidação de um Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital. Logo, o Estado deveria priorizar suas ações apenas para algumas questões essenciais. Nessa lógica, as políticas sociais passaram a ser focalizadas para determinados segmentos; essa estratégia foi bastante utilizada pelo neoliberalismo no contexto de crise do capital. Em geral,

[...] a ideia é a de que os gastos e os serviços sociais públicos/estatais passem a ser dirigidos exclusivamente aos pobres. Ou seja, somente aqueles comprovadamente pobres, via “testes de pobreza” ou “testes de meios” (baseados nos *meanstests* dos programas sociais norte-americanos), podem ter acesso aos serviços públicos. No âmbito das políticas sociais, a focalização é o correlato da individualização da força de trabalho e da possibilidade estrutural da exclusão de uma parte delas do mercado de trabalho, ou seja, vírgula da forma “legítima” de acessar os recursos (Behring, 2003, p. 79).

Tendo em vista a defesa de FHC da Reforma do Estado, este, ao tomar posse da Presidência, logo pôs em andamento um processo de reforma tanto da economia quanto do Estado. Seu objetivo era fazer com que o Brasil estivesse de acordo com as diretrizes e políticas de orientação neoliberal consolidadas no Consenso de Washington. Conforme atestam Behring e Boschetti (2011),

Tratou-se, como se pode observar, de “reformas” orientadas para o mercado, num contexto em que os problemas no âmbito do Estado brasileiro eram apontados como causas centrais da profunda crise econômica e social vivida pelo país desde o início dos anos 1980. Reformando-se o Estado, com ênfase especial nas privatizações e na previdência social, e acima de tudo, desprezando as conquistas de 1988 no terreno da seguridade social e outros – a carta constitucional era vista como perdulária e atrasada – estaria aberto o caminho para o novo “projeto da modernidade” (Behring; Boschetti, 2011, p. 148).

O documento que orienta esse processo reformista é chamado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Ele foi criado em 1995 por Bresser-Pereira, representante do Ministério da Administração e da Reforma do Estado do Governo FHC. o qual tinha por objetivo:

(1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos da política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (Brasil, 1995, p. 4).

Embora o PDRAE enfatize a presença do Estado, essa presença se dá de modo limitado e com objetivos associados à política de ajuste econômico própria do neoliberalismo, a saber: 1) a transformação das instituições nacionais em organizações sociais; 2) a transferência de “todos os centros intermediários de decisão para a área de influência do grande capital” (Netto, 2004, p. 24). Assim, a reforma delimita a atuação do Estado a determinadas funções, deixando aquelas referentes à produção de bens e serviços sob a responsabilidade do mercado. Sob essa lógica, as empresas estatais de produção de bens e serviços devem ser privatizadas. Para Bresser-Pereira, a privatização de estatais deve ocorrer pelo fato de não haver investimentos para produção de bens e serviços devido à crise fiscal do Estado. O ex-ministro de Administração de Reforma do Estado defende ainda que a venda de estatais pode possibilitar o pagamento da dívida externa pelo Estado.

O Estado entra em crise fiscal, perde em graus variados o crédito público, ao mesmo tempo em que vê sua capacidade de gerar poupança forçada [a] diminuir, senão a desaparecerem à medida que a poupança pública, que era positiva, vai se tornando negativa. Em consequência, a capacidade de intervenção do Estado diminui dramaticamente. O Estado se imobiliza (Bresser-Pereira, 1998, p.35).

Sendo assim, o autor defende que a ineficiência do Estado no atendimento das necessidades dos indivíduos enseja que essas atividades desenvolvidas pelo Estado sejam transferidas para a iniciativa privada, pois assim as qualificaria. Na realidade, a ineficiência do Estado tratada por Bresser-Pereira não deixa claro que isso ocorre devido aos sucessivos cortes das verbas destinadas para os gastos sociais. Tais cortes acabam por precarizar os serviços públicos, fortalecendo a

descrença da população neles e fortalecendo a ideia de que a privatização irá melhorá-los.

Cabe salientar que o corte dos gastos sociais pelo Estado brasileiro, atende aos ditames das orientações de ajuste estrutural sugeridos pelos organismos internacionais, visto que sua economia, assim como as demais economias nacionais, deve se adequar às condições postas pela economia mundial. Nesse contexto, é que ocorre a diminuição da intervenção do Estado na condução das políticas públicas. Assim, os governos que aderem à proposta neoliberal, como no caso do Brasil, precisam seguir algumas medidas para o controle do déficit fiscal e do desenvolvimento de superávit primário. Entre estas medidas, destacam-se:

1) *a privatização de empresas públicas* (de cujas vendas se obteria recurso para dar esses fins); 2) *a redução dos custos de produção* (custo país) principalmente com a *redução dos custos da força de trabalho* (diminuição do valor real dos salários, eliminação esvaziamento dos direitos trabalhistas, reversão da previdência social, combate aos sindicatos e às lutas dos trabalhadores); 3) *redução do funcionalismo público e gastos estatais com força de trabalho*; 4) diminuição do gasto social do Estado, precarização políticas e serviços sociais (assistência, saúde, educação públicas). (Montaño; Duriguetto, 2010, p. 208).

Desse modo, as políticas sociais adquirem novos contornos diante do cenário instaurado pela lógica neoliberal. Soares (2001) sinaliza que, por meio de orientações dos organismos internacionais, as políticas sociais passam a ser substituídas por programas de combate à pobreza. Com isso, as políticas sociais passam a ter ações de caráter focalizado, objetivando restringir gastos sociais e direcionar essas ações a determinados seguimentos da população, mais notadamente àqueles em situação de pobreza. Assim a universalidade é forçada a dar vez à focalização.

Além do mais, Montaño e Duriguetto (2011), apontam dois movimentos da ação estatal que são estimulados: 1) a privatização dos serviços sociais (através de contrato direto do serviço privado ou da precarização do serviço público); 2) e o incentivo ao governo para estabelecer parcerias com organizações filantrópicas e ONGs.

Diante do exposto, percebe-se que a adoção do ideal neoliberal pelo Brasil para intervir sobre os graves problemas sociais oriundos da crise econômica em nada serviu para solucionar a estagnação econômica, tampouco serviu para ampliar as políticas sociais, posto que o neoliberalismo é incapaz de enfrentar as inúmeras

expressões das desigualdades sociais. Com base nas perspectivas liberal e marxista, que apresentam reflexões distintas sobre o Estado e seus desdobramentos na sociedade, pode-se entender como o Estado, no cenário contemporâneo, enfrenta de forma superficial e fragmentada os problemas sociais mais emergentes na sociedade de classes. Como assinala Tonet (2010), a teoria política e social comete alguns equívocos ao propor a construção de estratégias de aperfeiçoamento do Estado e da política, tendo em vista a criação de novas políticas e programas sociais.

Atualmente, temos um Estado paramentado de neoliberalismo, o qual orienta de forma reducionista as políticas sociais, aprofundando a “questão social”. E isso não é estranho, visto que a função do Estado é justamente esta relacionada à reprodução das relações sociais capitalistas. Portanto, a condição necessária para superação dessa sociabilidade e das problemáticas advindas desta consiste na revolução proletária. Essa tem sido uma tarefa imprescindível, ainda mais em tempos de barbárie.

Por fim, nessa seção, foi realizada uma exposição e reflexão acerca da função do Estado na sociedade capitalista e da incorporação dos princípios neoliberais pelo Estado brasileiro enquanto elementos constitutivos do desenvolvimento capitalista contemporâneo. Na continuidade da exposição da pesquisa, na próxima seção, dar-se-á ênfase à configuração da Política de Assistência Social no Brasil no que concerne ao enfrentamento da “questão social” num contexto de corte de gastos e de focalização de ações, assinalando as principais alterações na Política de Assistência Social na atualidade.

3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: AVANÇOS E RETROCESSOS

Apreender a Política de Assistência Social na contemporaneidade enseja situá-la no interior da sociedade capitalista enquanto uma das expressões da contradição entre as classes sociais. Logo, assim como as demais políticas de proteção social, a Política de Assistência social está atrelada “tanto ao nível de socialização da política, conquistado pelas classes trabalhadoras, como das estratégias do capital na incorporação das necessidades do trabalho” (Mota; Maranhão; Sitcovsky, 2006, p. 164).

Com a implementação do neoliberalismo, as políticas sociais passaram a ter novos contornos, conforme vimos anteriormente. Esses contornos, marcados pela adoção do neoliberalismo pelo Estado brasileiro – o qual prevê entre outros aspectos a contenção de gastos sociais e, em consequência, a redução dos serviços públicos –, vão desde a intensificação da focalização das políticas sociais até mesmo a sua mercantilização. Haja vista as mudanças empreendidas no país a partir das medidas de ajustes econômicos e reformas institucionais, as políticas de proteção social tornam-se um grande alvo do capital e dos organismos financeiros internacionais, os quais passam a arquitetar o redimensionamento destas para o atendimento de seus anseios.

Situada no tripé da Seguridade Social, a Política de Assistência Social não está imune aos ataques do capital, posto que passa por significativas alterações em sua condução ao longo dos anos. Longe de pretender abordar todas as peculiaridades que têm atravessado essa política nos últimos tempos, pretende-se neste capítulo expor como a política de assistência social tem sido utilizada pelo Estado para intervir na “questão social”. Para isso, parte-se da breve análise da origem da assistência social e expõem-se os nexos essenciais que permitem compreender essa política na contemporaneidade, que, assim como as demais, é marcada por uma relação dialética de rupturas e continuidades com “as formas filantrópicas e assistenciais desenvolvidas desde a emergência da sociedade burguesa” (Netto, 2009, p. 70), expressa na reatualização de modos históricos de enfrentamento da “questão social” junto à sociedade civil¹³. Nesta seção, dedicou-se

¹³ Netto (2009), ao tratar sobre a constituição do mercado de trabalho para o assistente social, ressalta que é por meio das políticas sociais, próprias do Estado no capitalismo monopolista, que se

especial atenção ao lugar que a Política de Assistência Social tem ocupado historicamente na configuração da proteção social brasileira, em particular à sua expansão. Esta se deu por intermédio do aprimoramento das legislações que tratam da Política de Assistência e da criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Nesta mesma seção, abordaram-se sobre os desafios que essa política tem enfrentado na atualidade, desde o avanço do neoliberalismo e desde a pandemia – crise sanitária provocada pela disseminação do coronavírus.

3.1 Trajetória histórica da Política de Assistência Social no Brasil

Analisar o contexto em que se inscreve a Política de Assistência Social pressupõe desvelar inicialmente a trajetória histórica dessa política, a qual, por muito tempo esteve marcada pela benesse e pela filantropia, com ênfase em práticas de cunho assistencialista vinculadas a instituições religiosas, mais notadamente a Igreja Católica. Sabe-se que a política social surge no capitalismo monopolista quando o Estado passa a mediar os conflitos sociais, não apenas com o intuito de atender às reivindicações da classe trabalhadora, mas principalmente de propiciar as condições favoráveis ao desenvolvimento do capitalismo.

Dado o aumento da pauperização na Revolução Industrial, mais notadamente na Inglaterra e França, a ação organizada da classe trabalhadora inscreve suas inquietações na agenda política do Estado, fazendo com que este crie mecanismos de proteção social voltados ao trabalho. “Estes mecanismos são institucionalizados no âmbito da ação do Estado como complementares ao mercado, configurando a Política Social nas sociedades industrializadas e de democracia liberal” (Yazbek, 2017, p. 6). Assim, entendendo os aspectos que marcam o surgimento da política social no capitalismo, abordar-se-á o surgimento da assistência social em alguns países da Europa para então centrar a exposição na realidade brasileira. Entende-se

entende a relação dialética de continuidade e ruptura que marcam a profissionalização do Serviço Social, visto que tal relação está presente nessas políticas. “De uma parte, recuperam-se formas já cristalizadas de manipulação dos vulnerabilizados pelas sequelas da ‘questão social’, assim como parcela do seu lastro ideal (ancorado no pensamento conservador que aporta elementos para contabilizar as perspectivas ‘público’ e ‘privada’). De outra, com a sua reposição no patamar das políticas sociais, introduz-se-lhes um sentido diferente: a sua funcionalidade estratégica passa a dimanar dos mecanismos específicos da ordem monopólica para a preservação e o controle da força de trabalho” (Netto, 2009, 75).

que o Brasil, ao ocupar a posição de país de capitalismo periférico, adota políticas sociais emergenciais, as quais acabam por contribuir com a estratégia do capital de ampliar a exploração da força de trabalho.

Historicamente a realização da prática da assistência esteve atrelada à noção de caridade. De acordo com Sposati (1986) e Martinelli (2000), essa prática é bastante antiga na humanidade: a assistência prestada aos pobres, aos doentes e àqueles considerados “incapazes” e/ou mais “frágeis” engendrou-se de diferentes formas nas mais variadas sociedades, mas sempre mantendo a conotação caritativa.

No velho Egito, na Grécia, na Itália, na Índia, enfim, nos mais diferentes pontos do mundo antigo a assistência era tarefa reservada às confrarias, que têm sua origem nas Confrarias do Deserto, cujo surgimento remonta a 3000 anos antes de Cristo, com o objetivo de facilitar a marcha das caravanas no deserto. Muitos anos mais tarde, porém ainda na época pré-cristã, as confrarias se estenderam para as cidades buscando, por analogia, ajudar a caminhada daqueles que sofriam, seja por provações, pela dor, por doenças, perdas ou rupturas (Martinelli, 2000, p. 96).

Desse modo, a assistência, nesse período tratado pela autora, era feita por meio da concessão de bens materiais necessários para minimizar a situação de miserabilidade e sofrimento daqueles em privações de ordem física e/ou econômica. Os judeus, por exemplo, frequentemente direcionavam suas ações de cunho assistencial aos idosos, órfãos, viúvas e enfermos.

Diversos filósofos, a exemplo de Aristóteles e Platão, teceram reflexões sobre a prática da assistência social sinalizando, a partir delas, a “necessidade de racionalizar a prestação da assistência, eliminando-lhe o caráter de manifestação meramente eventual ou episódica” (Martinelli, 2000, p. 97).

Ao longo da história, diversos grupos religiosos passaram a adotar práticas de ajuda e apoio sempre fundamentadas na perspectiva de que o homem, por sua natureza, é um ser dependente e que superar seus problemas é sempre um desafio a se buscar constantemente. Desse modo, a assistência passa a ter novos contornos com o desenvolvimento do Cristianismo, fundamentando sua ação não apenas na caridade, mas também na justiça social e na espiritualidade.

Na Idade Média, as companhias religiosas ou de caridade leigas criam as instituições de caridade, cuja “benemerência, como um ato de solidariedade, foi se constituindo em práticas de dominação” (Sposati, 1986, p. 41). Logo, até o século XIX, a atenção direcionada àqueles que não conseguem suprir suas necessidades

básicas de sobrevivência através do mercado, era considerada um problema a ser solucionado tanto pela família quanto pela sociedade, mediante atos de solidariedade humana, ao passo que o indivíduo era culpabilizado pela condição de miserabilidade na qual vivia. Verifica-se então que,

Na história da humanidade, a assistência aparece inicialmente como prática de atenção aos pobres, aos doentes, aos miseráveis e aos necessitados, exercida, sobretudo, por grupos religiosos ou filantrópicos. Ela é antes de tudo, um dever de ajuda aos incapazes e destituídos, o que supõe uma concepção de pobreza enquanto algo normal e natural da fatalidade da vida humana. Isto contribui para que, historicamente e durante muito tempo, o direito à Assistência Social fosse substituído por diferentes formas de dominação, marginalização e subalternização da população mais pobre (Oliveira, 2007, p. 1).

Como a prática da assistência historicamente esteve sempre atrelada à caridade aos pobres, por vezes, ela foi utilizada enquanto instrumento de dominação e exploração. Não obstante, desde os tempos medievais, a assistência era utilizada enquanto uma forma de controle da pobreza, com a finalidade de manter a relação de submissão dos pobres às classes abastadas; demonstrava-se que a assistência que era prestada tanto por estas classes quanto pelas instituições religiosas não tinha como finalidade prioritária a caridade aos pobres¹⁴.

A partir do desenvolvimento do modo de produção capitalista, o atendimento àqueles que não conseguiam suprir suas necessidades básicas passa a ser ordenado pelo Estado. Conforme tratado na seção anterior, com o desenvolvimento das forças produtivas e do modo de produção capitalista, o Estado exerce um papel central naquelas decisões legais que promoviam a expansão do capital. De acordo com Martinelli (2000), a revogação da Lei de Assentamento, em 1563, é um claro exemplo da influência exercida na legislação – antes coercitiva – para o favorecimento dos interesses do capital, uma vez que tal lei propunha a obrigatoriedade de os aldeões obterem a “permissão” do senhor feudal para se mudarem. Na realidade, essa lei tinha a finalidade de incentivar a migração dos aldeões para as indústrias nascentes, visto que o controle sob os moldes feudais já estava derruindo.

¹⁴ Segundo Martinelli (2000, p. 97-98), a “própria Igreja Católica, à medida que caminhou em seu processo organizativo como instituição, foi distanciando-se dos pobres e aliando-se à burguesia. Não obstante continuasse a proclamar a importância da caridade aos mais humildes, suas propostas e ações só aprofundavam o fosso que os separava dos poderosos”.

Diante desse cenário, as iniciativas de assistência social, as quais antes eram marcadas por uma dimensão caritativa, vão se modificando, passando a adotar também um caráter repressivo. Isso ocorre devido às mudanças empreendidas pela expansão do capital, o qual, em busca de força de trabalho para a indústria nascente, passa a considerar ilegal que as pessoas em perfeitas condições de saúde não se insiram nos espaços fabris, nem mesmo as crianças são exceptuadas.

O modo de produção capitalista ao longo de seu desenvolvimento produziu um contingente de trabalhadores disponíveis superior à sua capacidade de acumulação, gerando, conforme exposto anteriormente, o que Marx chamou de *exército industrial de reserva*. Logo, aqueles que compunham o exército industrial de reserva estavam expostos aos infortúnios que essa condição lhes colocava, uma vez que eles tinham apenas, como meio de sobrevivência, a venda de sua força de trabalho. Conforme exposto na primeira seção, essa condição acentua o pauperismo, visto que este também tipifica o exército industrial de reserva e ambos são condicionantes para a manutenção da produção capitalista e do aumento de riquezas¹⁵. Com o agravamento do pauperismo e da luta dos trabalhadores por melhores condições de vida e trabalho, o pauperismo adquire uma dimensão política, ensejando seu reconhecimento enquanto problemática social.

De acordo com Sposati (1986), diante da expansão do capital e da pauperização da classe trabalhadora, o Estado passa a inserir a assistência no rol de suas ações com a finalidade de enfrentar a “questão social” e minimizar a pauperização da classe trabalhadora. Assim,

[...] neste cenário, abre-se o espaço para a proliferação de afirmativas da perspectiva conservadora acerca da assistência social e do trabalho – enquanto labor, aquelas se caracterizavam pelo desprezo para com a relação de sujeição existente entre o indivíduo, que recebe o benefício assistencial, e o Estado, a essas colocações soma-se, por vezes, a associação dessa relação de subalternidade a atribuição do caráter ocioso, displicente, e a falta de esforço pessoal. Portanto, segundo essa perspectiva se afirma as formas de estigmatizar os indivíduos que não possuem as condições adequadas de sobrevivência, reduzindo-os a individualidades singulares, retirando-os da análise da ampla totalidade da sociedade capitalista (Araújo, 2018, p. 43).

¹⁵ O pauperismo constitui o asilo para inválidos do exército ativo de trabalhadores e o peso morto do exército industrial de reserva. Sua produção está incluída na produção da superpopulação relativa, sua necessidade na necessidade dela, e ambas constituem uma condição de existência da produção capitalista e do desenvolvimento da riqueza (Marx, 1984, p. 209).

Desse modo, na medida em que a perspectiva conservadora entende o trabalho enquanto algo contrário tanto à política social quanto ao benefício assistencial (dado o fato deste representar algo útil para a obtenção do lucro), esta também compreende a política social e o referido benefício enquanto meios de adquirir vantagens passageiras, aviltando o acesso à proteção social desde sua gênese. Assim, essa perspectiva enaltece a retórica de que os indivíduos são responsáveis pela situação em que se encontram; logo, julga-se que a superação de tal condição só é possível mediante a dedicação e o esforço dos indivíduos. Já para aqueles que não conseguem se inserir no mercado de trabalho, dada a limitação física ou mental, a perspectiva conservadora compreende que fica à cargo da política social a tarefa de “adequar” o indivíduo à atividade laboral, com o objetivo de compensar o benefício recebido e tratando-o enquanto um mérito individual.

Behring e Boschetti (2011) afirmam que, diante desse contexto, são dadas as condições para o surgimento de algumas iniciativas assistenciais pontuais, as quais, unidas às ações filantrópicas, definem as primeiras políticas sociais. Como vimos na seção anterior, a pobreza, que antes da Revolução Industrial era amparada por serviços assistenciais, em 1601 passa ser amparada pela *Poor Law* (Lei dos Pobres). Tal lei, revogada em 1834, entre outras coisas, considerava o pobre enquanto uma ameaça à ordem pública; logo conter a pobreza era uma de suas prioridades. Assim,

tal regulação voltava-se contra a perambulância de pessoas em busca de melhores ocupações, tentando evitar, por exemplo, a mobilidade dos trabalhadores, desafio outrora enfrentado no reinado de Eduardo III, a fim de evitar a escassez crônica de braços para trabalhar, o aumento dos salários e do adensamento da já estreita relação entre assistência e trabalho (Oliveira; Montefusco, 2017, p. 29).

Tanto a *Poor Law* quanto as demais legislações que se seguem até a década de 1790, constituem-se enquanto um conjunto de leis de cariz impositivo ao trabalho, tendo caráter mais punitivo do que protetor: “todos eram obrigados a trabalhar sem ter a chance de escolher as suas ocupações e a de seus filhos” (Pereira, 2011, p. 104). Longe de ser orientado pela perspectiva do direito, os benefícios assistenciais não possuem caráter predominante ante a submissão do trabalho. De acordo com Pereira (2011), é a partir da Lei *Speenhamland*, criada em 1795, que tem início a proteção social mínima ofertada pela política social. Contrapondo-se à Lei dos Pobres, a *Speenhamland* teve papel de destaque na

trajetória das políticas sociais, uma vez que ela propôs a prestação de uma renda mínima aos que não têm condições mínimas de sobrevivência. Tal lei foi direcionada tanto àqueles que não trabalham por possuírem alguma limitação física ou psíquica, mas também àqueles que, mesmo trabalhando, não conseguem suprir suas necessidades de subsistência. No entanto, no contexto de desenvolvimento dessa lei, marcado pela Revolução Industrial, a *Speenhamland* não perdurou por muito tempo. O insucesso da *Speenhamland* provoca a revisão da Lei Pobres em 1834, quando incorporam-se a ela os critérios de cariz liberal, a exemplo da seletividade e fragmentação como meios de responder à “questão social”.

Em face das condições históricas do desenvolvimento da Inglaterra durante a Revolução Industrial e do movimento operário europeu, foi conferido a esse país um massivo estímulo à busca por respostas para o atendimento da “questão social”. No final do século XIX, na Europa, o fortalecimento da classe trabalhadora e de seu posicionamento enquanto tal abriu caminho para a racionalização da assistência social. No entanto, a burguesia inglesa, buscando conter as lutas sociais e minimizar a pauperização dos trabalhadores, uniu-se a Igreja Católica e ao Estado criando a Sociedade de Organização da Caridade. Essa sociedade preconizava que era necessário coibir a luta dos trabalhadores, visando controlar a questão social e a permitir um “funcionamento social adequado” (Martinelli, 2000, p. 99).

De acordo com Martinelli (2000, p. 100), a instituição utilizava a assistência como “reforma de caráter”, uma vez que a burguesia tratava a pobreza e a luta dos trabalhadores como disfunções pessoais. Desse modo, a racionalização da prática de assistência desempenhada por esta instituição tinha por finalidade assegurar a hegemonia burguesa e ser um mecanismo utilizado pelo Estado para auxiliar no processo de expansão do capital. Assim, no início do século XX, a Sociedade de Organização da Caridade foi uma das principais instituições no âmbito da assistência social, situando a Inglaterra enquanto pioneira na organização assistencial.

Diferente dos países europeus, no Brasil, o surgimento das políticas sociais esteve atrelado às influências das mudanças no âmbito internacional. Dado o caráter periférico e dependente do Brasil, o país recebeu os impactos dessas mudanças, de modo que desenvolveu um sistema de proteção social restrito, distinto daqueles presentes nos países em que se constituíram as políticas de bem-estar social:

[...] outro ponto que implica na distinção do formato da política social brasileira são as relações sociais estabelecidas no âmbito do trabalho, que teve as marcas do escravismo, exploração, fragmentação e informalidade. Estas marcas impactaram na ocorrência do cerceamento do desenvolvimento de uma consciência política crítica da classe trabalhadora, resultando assim no acirramento das lutas de classes e das manifestações sociais, enquanto eventos episódicos que eram respondidos, neste contexto anterior a década de 1930, repressiva e fragmentariamente, pelo mercado, pela caridade privada e pela polícia, pois o Estado neste período exercia parcamente sua função de regulador das relações sociais (Araújo, 2018, p. 48).

Quanto ao surgimento da assistência social no Brasil, cabe salientar, com referência a Sposati (1986), que, até 1930, a pobreza não era entendida como expressão da “questão social”. O Estado intervia sobre a “questão social” de modo repressivo, superficial, fiscalizador, considerando-a um “caso de polícia”. Conforme a autora, a pobreza era entendida como “disfunção pessoal dos indivíduos”, a qual requeria “competência cotidiana para cuidar de tal fenômeno” (Sposati, 1986, p. 41) sob a responsabilidade da sociedade civil e dos organismos ligados às igrejas, os quais praticavam a assistência de forma de caritativa e benemerente.

A partir das transformações ocorridas no eixo produtivo brasileiro, houve o favorecimento do processo migratório, o qual possibilitou mudanças na dinâmica de enfrentamento da classe trabalhadora. Com a chegada de imigrantes, principalmente da Itália e do Japão, a experiência sindical vivenciada em seus países de origem cegou ao Brasil junto com eles. Diante das condições precárias de trabalho, os trabalhadores passaram a se articular politicamente. Assim, a partir da década de 1930, com o aumento das reivindicações e da luta dos trabalhadores, a “questão social” passa a ensejar do Estado medidas de proteção social.

Com as demandas sociais cada vez mais intensas, o Governo Vargas, vigente nos anos de 1930, construiu um aparato de direitos sociais atrelados ao trabalho, respondendo assim às necessidades do processo de industrialização. Na realidade, o governo, ao responder algumas demandas dos trabalhadores, tanto buscou esmorecer o movimento operário quanto incentivar o colaboracionismo entre as classes antagônicas. Como viu-se na segunda seção, os direitos sociais atrelados ao trabalho e criados no Governo Vargas se limitavam ao reconhecimento de determinadas categorias profissionais, provocando uma dualidade entre os trabalhadores formais e informais quanto à atenção prestada a ambos. Aos trabalhadores informais, fora do mercado de trabalho ou sem carteira de trabalho,

restavam ações benemerentes e filantrópicas, reguladas em sua maioria pela Igreja Católica.

Assim, se para a emergente classe operária brasileira, as ações no campo da proteção social se redefinem como parte de um pacto entre as classes sociais, para o trabalhador pobre, sem carteira assinada ou desempregado restam as obras sociais e filantrópicas que mantêm-se responsáveis pela assistência e segregação dos mais pobres, com atendimento fragmentado por segmentos populacionais atendidos... A proposta era de “psicologizar” as ações junto aos segmentos empobrecidos da sociedade, realizando a reforma social e moral dos indivíduos pobres (Yazbek, 2005, p. 4).

Desse modo, a assistência social prestada nesse período pelo Estado tinha um cunho filantrópico e não se configurava enquanto política pública, pois era marcada por ações descontínuas e fragmentadas, as quais conferiam à mesma certa imprecisão quanto à sua especificidade. No entanto, não se pode negar a relação que a assistência social estabelece com o trabalho desde sua origem. Boschetti (2016, p. 81) chama atenção para a “contraditória e insolúvel relação de atração e rejeição” entre trabalho e assistência social:

Ainda que esse seja um momento específico da “acumulação primitiva”, é interessante notar que, desde a origem das relações capitalistas, trabalho e assistência social vivem uma contraditória e, na minha opinião, insolúvel relação de atração e rejeição. Rejeição porque aqueles que têm o “dever” de trabalhar, mesmo quando não conseguem trabalho, precisam da assistência social, mas não têm direito a ela. O trabalho, assim, obsta a assistência social. E atração porque a ausência de um deles impele a classe trabalhadora para o outro, mesmo que não possa, não deva, ou não tenha direito. Na sociabilidade capitalista, essa tensão, levada ao extremo, conduz à pior das servidões, ou, como ressalta Castel, “a liberdade sem proteção pode levar à pior servidão: a da necessidade” (Boschetti, 2016, p. 81).

Assim, resgatando algumas reflexões feitas por Castel acerca das primeiras medidas de proteção social, a autora ressalta que os indivíduos que dependem das intervenções sociais são classificados de forma distinta, sendo critério de classificação o fato de eles serem ou não capazes de trabalhar. Desse modo, as ações direcionadas a estes é determinada por estarem ou não inseridos no mercado de trabalho. E o que isso tem a ver com o percurso da assistência social no Brasil? Ora, desde as primeiras iniciativas propostas pelo Estado no enfrentamento da “questão social”, já era visível a distinção feita entre aqueles que trabalhavam e os que não, restavam a estes as intervenções sociais descontínuas e fragmentadas.

Apenas em 1942, há a centralização das ações de assistência social em âmbito federal a partir da criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), a qual, de acordo com a Lei n.º 4.830 de 15 de outubro de 1942, constitui-se enquanto:

[...] associação instituída na conformidade dos Estatutos aprovados pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores, e fundada com o objetivo de prestar, em todas as formas úteis, serviços de assistência social, diretamente ou em colaboração com instituições especializadas, fica reconhecida como órgão de cooperação com o Estado no tocante a tais serviços, e de consulta no que concerne ao funcionamento de associações congêneres (Brasil, 1942, p. 1).

Assim, a LBA tinha por finalidade prestar a assistência aos pobres e, principalmente, aos familiares dos soldados que estavam na guerra, desenvolvendo ações paternalistas e ofertando auxílios emergenciais para minimizar a miséria. Sob a coordenação da primeira-dama Darcy Vargas, a LBA tem sua origem marcada pela presença feminina e por um forte patriotismo, em vista do massivo incentivo à participação da sociedade civil e do trabalho feminino¹⁶.

A relação da assistência social com o sentimento patriótico foi exponenciada quando Darcy Vargas, a esposa do presidente, reúne as senhoras da sociedade para acarinhar pracinhas brasileiros da FEB – Força Expedicionária Brasileira – combatentes da II Guerra Mundial, com cigarros e chocolates e instala a Legião Brasileira de Assistência – LBA. A ideia de legião era a de um corpo de luta em campo, ação (Sposati, 2007, p. 19).

Como foi visto, a presença de Darcy Vargas na LBA torna evidente “aquelas características de tutela, favor e clientelismo na relação entre Estado e sociedade no Brasil, atravessando a constituição da política social” (Behring; Boschetti, 2011, p. 108). Não obstante, na entidade, sempre foi marcante o princípio do primeiro-damismo; as esposas dos dirigentes políticos coordenavam os serviços da LBA em suas respectivas localidades, o que conferia valor à imagem política do partido vigente. Isso se reflete na ênfase dada às ações caritativas e filantrópicas desempenhadas por essas instituições, traço que será marcante na trajetória histórica da política de assistência social.

¹⁶ Recorde-se da relação que a LBA estabeleceu com o Serviço Social, o qual tinha majoritariamente mulheres em sua composição. Ao buscar auxílio junto às escolas de Serviço Social, a LBA objetivava atender sua necessidade em ter profissionais que organizassem a instituição e desempenhassem as funções propostas pela mesma. De acordo com Sposati (1986, p. 46-7), “são chamadas de assistência social as atividades de pronto-socorro social, ou sejam, as de ajuda material ou financeira destinadas às populações com problemas agudos de subsistência, em geral procedidas por voluntários ou auxiliares sociais. Tais atividades passam a ser relegadas pelos profissionais de Serviço Social, tanto pelo seu caráter paliativo clientelístico, quanto pelas limitações que traziam à afirmação do assistente social como profissional no quadro institucional”.

Criada inicialmente para atender tanto aqueles não cobertos pela previdência, em situação de miserabilidade, quanto as famílias dos soldados em guerra, a LBA, ao final da II Guerra Mundial, passa a prestar assistência à maternidade e à infância, firmando convênios com instituições sociais e tendo como foco ações pontuais, filantrópicas e benemerentes.

Apreende-se, desse modo, que a evolução da assistência social no Brasil é atravessada pelo cariz clientelista, filantrópico e caritativo, recebendo influências tanto da Igreja quanto das esferas governamentais, o que dificultou sua constituição enquanto política pública. De acordo com Mestriner (2001), ao longo das décadas, a assistência social, tardou em se configurar como política social, desenvolvendo-se nesse percurso a partir da

[...] doação de auxílios, revestida pela forma de benesse, de favor, sem superar o caráter de prática circunstancial, secundária e imediatista que no fim, mais reproduz a pobreza e a desigualdade social na sociedade brasileira, já que opera de forma descontínua em situações pontuais. Sempre direcionada a segmentos da população que vivem sob o signo perverso da exclusão, não cumpre a perspectiva cidadã de ruptura da subalternidade (Mestriner, 2001, p. 16-17).

Desse modo, não é possível pela via da assistência social e de nenhuma outra política social a superação das desigualdades sociais. A assistência social, em particular, acaba reforçando a dependência, pois desde sua origem atua como neutralizadora dos conflitos capital *versus* trabalho. Dadas as fortes turbulências econômicas, políticas e sociais que marcaram a década de 1950, as políticas sociais não eram associadas às reivindicações populares embora os movimentos sociais estivessem mais organizados e a burguesia fragilizada. Nesse contexto, as políticas sociais se desenvolvem de forma

[...] lenta e seletiva, marcada por alguns aperfeiçoamentos institucionais, a exemplo da separação entre os Ministérios da Saúde e da Educação em 1953 e da criação de novos IAPs. A disputa de projetos implicou em uma certa paralisia no campo da política social [...]. (Berhing; Boschetti, 2011, p. 110).

Em seguida a esse período, ocorre o golpe militar de 1964, o qual promove a “inauguração de um outro padrão (autoritário) político-administrativo no país” (Pereira, 2011, p. 134). Tal período é marcado pela adoção do modelo de desenvolvimento econômico dependente articulado ao capital internacional imperialista, privilegiando o desenvolvimento desigual e combinado. Para que isso

aconteça foi necessário manter tanto o alto padrão de desenvolvimento dos países capitalistas, quanto a condição de dependência dos países periféricos, a exemplo do Brasil. Ao adotar esse modelo econômico, o governo brasileiro acaba confirmando sua ação estatal mediante condutas autoritárias e repressivas. Assim, ao definir

[...] o modelo econômico – que se revelou concentrador e excludente – e a direção política autoritária – que regenerou o liberalismo conservador, inicialmente adotado –, explicitaram-se no país as seguintes tendências: menosprezo pelas massas (só cortejadas a partir de 1974, com a distensão política); valorização do capital estrangeiro (em continuidade à política internacionalista de Juscelino Kubitschek); e a concepção de política social como uma decorrência do desenvolvimento econômico (Pereira, 2011, p. 135).

Assim, a concepção de política social que predominou à época era aquela que atendia aos processos de acumulação de capital, em que os interesses da burguesia fossem prioridades antagônicas às necessidades postas pelo trabalho. Desse modo, “ao ser definido o modelo econômico e político a partir de 1967, a política social deixou de configurar um simples complemento ou extensão da economia e se afirmou como um meio importante de acumulação de riquezas” do capital (Pereira, 2011, p. 137).

Embora não tenha havido grandes avanços na assistência social durante o período ditatorial, cabe salientar que, em 1969, a LBA é transformada em fundação vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social; foram criadas a partir daí a Fundação do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), a Fundação Estadual do Bem-Estar Menor (FEBEM) e o Código de Menores. A Fundação LBA, enquanto fundação de assistência à infância, à maternidade e à adolescência, assumiu a responsabilidade pelo desenvolvimento de todos os programas de assistência, podendo, quando necessário, solicitar apoio, por meio de convênios ou contratos, a outros órgãos da sociedade civil que prestem semelhante serviço.

Desde a sua fundação também atribuíram subvenções às entidades sociais, passa a adotar uma forma mais evoluída controlada de transferência financeira, direcionando a ampliação de sua ação. Enquanto a subvenção social é destinada a cobrir despesas de custeio e acaba deixando livre e vaga a aplicação de recursos, o convênio exige a execução de projetos específicos e a definição do Plano de Aplicação e Contraprestação. Com novo estatuto que lhe atribui significativa ampliação na estrutura, passa a contar com inúmeros departamentos e novos projetos e programas, fazendo reproduzir sua ação por toda a rede de filantropia por meio de acordos e convênios de cooperação mútua. Tem, inclusive, seus recursos ampliados, passando a receber da loteria esportiva federal, instituída no mesmo dia da sua transformação em fundação, 40% arrecadado, que deverá ser

destinada às aplicações de caráter assistencial, educacional e esportivo (Mestringer, 2001, p. 167-168).

Com vista à formulação da política de combate à pobreza, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) incluirá em sua estrutura a Secretaria de Assistência Social. Segundo Mestringer (2001), a formulação dessa política chamará a atenção de vários especialistas e profissionais da área, resultando, em 1974, num seminário em Petrópolis organizado pelo Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais; o seminário terá como produto um documento que ressalta a “valorização da assistência social pelo MPAS e enfatiza a necessidade de tratamento inovador nessa área, fugindo do caráter assistencialista e de simples complementação da previdência” (Mestringer, 2001, p. 168). Diante do aumento do pauperismo no final deste período, a política social se voltará para o exército industrial de reserva e o Estado acabará criando diversos organismos de assistência social. Ao tornar ainda mais burocrático o atendimento, ele acaba se tornando mais complexo.

Os governos serão pródigos em na visitação, em construção de equipamentos e burocracias. Os tecnocratas contribuíram para inserir benefícios a serem implementados pelo Estado, mas ao racionalizarem o acesso aos serviços e atendimentos e ao criarem mecanismos de seleção só ampliam sistema de exclusão, colocando assistência no contexto geral da acumulação do capital (Mestringer, 2001, p. 169).

Ao final da última década da ditadura, as desigualdades sociais se expandem e, devido à precariedade da população, fez-se necessário avançar na luta dos trabalhadores por melhores condições de vida. A partir da reorganização dos movimentos sociais, os debates em torno dos direitos humanos e da restrição de benefícios urbanos a algumas parcelas da população brasileira tomam forma, além dos debates em torno da “crise na saúde e [d]a necessidade de extensão da assistência social aos desempregados e aos sem condições de trabalho” (Mestringer, 2001, p. 180). Por meio do reconhecimento dos sindicatos e movimentos sociais enquanto participantes do cenário político brasileiro e da nova correlação de forças posta na sociedade, a burguesia passa a atender a algumas reivindicações dos trabalhadores e o governo, para se legitimar socialmente, utiliza massivamente as políticas de proteção social. “Desde então, até 1985, as políticas sociais funcionaram como uma espécie de ‘cortina de fumaça’ para encobrir as

verdadeiras intenções de um regime que relutava em sair de cena” (Pereira, 2011, p. 138).

Devido ao processo de transição democrática, tem-se o contraste entre a cultura autoritária e clientelista ainda presente e a luta constante dos movimentos sociais em defesa dos direitos humanos e da afirmação de sua identidade coletiva. Diante das exigências empreendidas pela sociedade brasileira em favor de uma nova Constituição, o Governo Sarney dá início a uma série de reformas institucionais, objetivando tanto promover o desenvolvimento econômico quanto responder à “questão social”. Entre as reformas no âmbito social, destaca-se a reorganização da Secretaria de Assistência Social no Ministério de Previdência e Assistência Social, com o

[...] reconhecimento do usuário enquanto sujeito de direito, privilegiando programas de caráter preventivo, vírgulas, operadores da visão assistencialista, integrando e articulando programas e serviços com racionalização de recursos, descentralizando ações para os níveis de base e ampliando a participação dos usuários (Oliveira *apud* Pereira, 2001, p. 187).

Assim, a assistência social passa a adquirir visibilidade junto às demais políticas públicas, em resposta à “questão social”, para reduzir as desigualdades sociais. Diante do fracasso obtido com a nova política econômica (Plano Cruzado) do governo, as instituições sociais intensificaram a pressão e a crise política acabou se tornando terreno fértil para instaurar o complexo processo constituinte, o qual vai dar origem à Constituição de 1988. Assim,

A Carta de 1988, principal produto da primeira fase da redemocratização da PAS, reflete claramente este momento. Amplia os direitos de cidadania, ganha dimensão social, define os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, garantindo-lhes o direito de associação profissional ou sindical, de greve e de participação em colegiados e órgãos públicos e de entendimento direto com empregadores, introduz novas formas de gestão para as áreas sociais associadas à descentralização participativa, mas não deixa de incluir demandas nem sempre criteriosas de segmentos corporativos e do caótico aparato administrativo (Mestriner, 2001, p. 18).

É a partir da Constituição de 1988 que a assistência social é reconhecida enquanto política pública junto à política de saúde e de previdência social. Cabe salientar que, embora a Constituição de 1988 represente um avanço no que tange ao processo de construção dos direitos sociais ao incluir a Seguridade Social enquanto um sistema amplo e universal de proteção social, diversos desafios se apresentaram para sua operacionalização fazendo com que fosse necessária a

criação de leis específicas para cada política contida no documento. Além disso, os direitos garantidos na Lei Maior inauguram desde cedo um desafio que se arrasta até os dias atuais: a ausência de aporte financeiro para garantia dos direitos previstos na Constituição. Como não há uma reforma fiscal e tributária que garanta esse aporte torna-se incerto os rumos das políticas sociais previstas na Constituição de 88, a exemplo da Política de Assistência Social.

De acordo com Mestringer (2001), no segundo período do governo de José Sarney, foram elaborados diversos estudos no Estado e com a presença de profissionais e organizações da sociedade civil para dar andamento à elaboração das leis orgânicas. Todavia, diante dos desafios que se impõem à luta para aprovação dessas leis, isso acaba por interferir na integração entre as três políticas que compõem a Seguridade Social (Assistência Social, Saúde e Previdência Social). Entre as três políticas, a Política de Assistência Social foi a mais prejudicada, dado o “atraso no desencadeamento do seu processo de discussão, elaboração de propostas, que ocorrerá muito mais tarde por intervenção das universidades e organizações da categoria profissional dos assistentes sociais” (Mestringer, 2001, p. 191).

A partir dessa linha argumentativa, fica claro que a intervenção do Estado brasileiro por meio da assistência social vai se construindo de forma atrelada ao primeiro-damismo e às diversas iniciativas da sociedade civil de cariz filantrópico e benemerente. Porém, ver-se-á no próximo item que a condução da assistência social passa a ter outros contornos com a Constituição de 1988.

3.2 Constituição de 88: a construção da Política de Assistência Social até sua estruturação em sistema único

A inclusão da assistência social no sistema de proteção social ocorreu apenas em 1988, quando esta passa a compor a seguridade social juntamente com as políticas de saúde e de previdência social. Essa inclusão não ocorreu por acaso, foi fruto de diversas circunstâncias que se apresentaram no Brasil na década de 1980, a saber: o aumento da pobreza; os problemas econômicos provocados pelo agravamento da miséria; e, a efervescência dos movimentos reivindicatórios que lutavam pela garantia e ampliação da cidadania. Essas variáveis foram essenciais

para a construção “de uma consciência coletiva e de uma cultura política voltada para o comprometimento dos poderes públicos com uma proteção incondicional aos pobres” (Pereira, 1998, p. 69).

Desse modo, a seguridade social representa um avanço histórico no que tange à proteção social e à luta dos trabalhadores, uma vez que atende a alguns de seus anseios e efetua, pela primeira vez, o reconhecimento deles pelo Estado. Segundo Mota (2010), é importante salientar que, a partir da inserção da Seguridade Social na Constituição de 1988, alguns princípios foram redefinidos, sendo estabelecidas novas regras quanto às fontes de custeio, organização administrativa, mecanismos de participação dos usuários nas políticas e universalização dos serviços e benefícios. Isso possibilitou tanto a minimização de alguns problemas gerenciais quanto, de certo modo, buscou responder algumas das demandas exigidas pelos trabalhadores. No entanto, embora as mudanças empreendidas pela Constituição de 1988 tenham elevado o recente sistema brasileiro aos sistemas de proteção dos países desenvolvidos, tal feito não é o mesmo quando se trata de sua implementação. Conforme exposto no item anterior, devido aos diversos acordos pactuados para a sua aprovação, a Constituição Federal de 1988 oportunizou um debate significativo para que as leis ordinárias de cada área fossem elaboradas.

Portanto, com a aprovação da Constituição de 1988, a assistência social torna-se um direito social e, como tal, efetiva-se como política pública. A Constituição Federal de 1988 inclui a assistência social em seu artigo 194 como uma política pública não contributiva direcionada àqueles “cujas necessidades materiais, sociais e culturais não podiam ser asseguradas, quer pelas rendas de trabalho, quer pela condição geracional – infância e velhice, quer por necessidades físicas e mentais” (Mota, 2008, p. 15). No entanto, esse entendimento torna-se complexo na esfera da política e do direito, visto que há uma disputa de interesses na arena de decisões sobre os rumos da assistência social. Logo, a formulação da política de assistência social sempre esteve envolta em interesses distintos, com difícil conciliação, nos mostrando que

[...] na dinâmica reprodutiva do capitalismo, esta constatação não exime de ser o campo da seguridade social também um ambiente da intervenção política das classes dominantes, seja como mecanismo de integração social, seja como de compatibilizar capitalismo, direitos sociais e democracia. Nesses termos, a Seguridade Social é, por definição, um campo de disputas, seja por parte do trabalho, seja por

parte do capital que continuamente tenta *adequá-la* aos seus interesses (Mota; Maranhão; Sitcovsky, 2006, p. 164).

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) é um claro exemplo da luta de interesses distintos. Há, em seu processo de elaboração, a evidência dessa disputa, uma vez que seu projeto original não foi aprovado e a aprovação só ocorreu depois que foram realizadas diversas alterações que não contemplavam a primeira proposta, feita com base nas demandas da sociedade¹⁷. É claro o quanto este fato tardou a regulamentação da assistência social, uma vez que, enquanto a Saúde¹⁸ teve sua lei orgânica aprovada em 1990, pela Lei n.º 8.080, e a Previdência Social¹⁹ foi regulamentada em 1991, pelas Leis n.º 8.212 e n.º 8.213, a Assistência Social só obteve uma legislação específica em 1993, a partir da Lei n.º 8.742. De acordo com Couto (2004), a regulação tardia da assistência social é justificada a partir de dois pontos:

O primeiro [...] é o preconceito com a área, a falta de identidade política e de debate conceitual que alimenta sem as decisões sobre a mesma (Pereira, 1996; Yazbek, 2001). O segundo pode ser creditado à rearticulação das forças conservadoras no país após 1989, que apontavam a crise fiscal como fator preponderante para atuação do Estado e imprimiram muitos óbices a tudo que gerasse gasto, inclusive o social (Couto, 2004, p. 171-72).

Conforme Couto (2004), além dos elementos acima citados, cabe frisar a profunda recessão enfrentada pela economia mundial, a qual gerou a redução salarial e o crescimento do desemprego. No Brasil, a conjuntura política de crise diante do *impeachment* de Collor foi a mola propulsora para que o “governo Itamar

¹⁷ O conceito de mínimos sociais e a condicionalidade, para acesso do Benefício de Prestação Continuada (BPC), de renda inferior a ¼ de salário-mínimo são alguns exemplos desse processo. Segundo Sitcovsky, Mota e Maranhão (2006), no governo FHC, a LOAS sofreu várias alterações que “culminaram na sua mutilação, se considerada a proposta original e a existente naquela ocasião. A mudança na periodicidade da realização das conferências nacionais de assistência social, que deixaram de ser a cada 2 anos, para serem convocadas de 4 em 4 anos; a definição da idade de 67 anos como limite mínimo para acessar o BPC, em lugar da progressista, redução para 65 anos, como previsto originalmente na LOAS, são exemplos daquela afirmação. O que, aliás, veio a ser revertido quando da aprovação do Estatuto do Idoso, em outubro de 2003”.

¹⁸ “O maior avanço, ainda que mais de caráter jurídico, será o da área da saúde, que, fundamentada pelo seu movimento de reforma e pelos resultados da VIII Conferência Nacional de Saúde, conseguirá articulação efetiva à elaboração de sua lei orgânica, a qual será aprovada no período governamental” (Mestriner, 2001, p. 190).

¹⁹ “A previdência social enfrentará maiores problemas no processo de elaboração da sua lei orgânica (Plano de Custeio e Plano de Benefícios), pela interrupção dos trabalhos na área estatal, no final do período Sarney” (Mestriner, 2001, p. 190).

Franco encaminhasse ao Congresso o projeto de lei que, finalmente, completou o campo da Seguridade Social” (Couto, 2004, p. 172).

Desse modo, foi diante de um acirrado “balcão de negociações” que se discutiu a estruturação da assistência social, resultando na Lei n.º 8.742 de 7 de dezembro de 1993, a qual trata da Lei Orgânica de Assistência Social. Sobre isso, Pereira (1998, p. 69) diz que a LOAS nasce a partir da “contradição ou tensão dialética entre interesses conflitantes”²⁰ e que ela é um “documento *juspolítico* – jurídico e político”, uma vez que seu conteúdo, embora apresente certa neutralidade, expressa a transformação de debates históricos sobre a “questão social” e a proteção social ao pobre em lei.

Isto explica por que, no corpo da LOAS, há evidentes choques entre princípios, que têm mais a ver com a ética e [as] disposições normativas, que devem orientar, na prática, critérios e formas de provisão (caracterização dos destinatários, linha de pobreza, tipo e valor dos benefícios etc.) (Pereira, 1998, p. 70).

Assim, a LOAS apresenta-se enquanto uma lei inovadora, uma vez que traz em seu corpo aspectos relacionados às competências, à gestão e ao financiamento da política de assistência social, além de conter princípios e diretrizes que prezam pela preservação do direito social, conforme está explícito em seus artigos 4º e 5º:

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

I - Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II - universalização dos direitos sociais a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV - igualdade de direitos, no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais.;

V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

²⁰ Cabe salientar que, no embate político travado para a aprovação da LOAS, concessões tiveram que ser feitas a setores com concepções distintas dos segmentos sociais.

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os municípios e comando único das ações em cada esfera de governo;

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

III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política (Brasil, 1993, p. 8-10).

Esses artigos trazem em si inovações jamais vistas no Brasil no que tange ao sistema de proteção social, uma vez que confere à Política de Assistência Social a possibilidade de se desenvolver rompendo práticas até então presentes na assistência social. Por exemplo,

Desvincular da contribuição a prestação de serviços e ainda fazê-los na ótica da supremacia das necessidades sociais sobre a rentabilidade econômica é bastante ousado e não encontra precedentes nem na legislação social, nem nos projetos políticos explicitados no Brasil (Couto, 2004, p. 174).

Portanto, as inovações trazidas pela LOAS são resultantes do processo democrático brasileiro, o qual, a partir da Constituição Federal de 1998, possibilitou o surgimento não apenas da LOAS, mas de outras normativas essenciais à política de assistência social, a exemplo da primeira Política Nacional de Assistência Social aprovada em 1998 no governo FHC. Embora a LOAS represente um significativo avanço, dada a conjuntura em que ocorre sua construção, a implementação dessa lei “revelou uma acentuada tendência à focalização, seletividade e fragmentação, comprometendo o princípio de universalidade, continuidade e sistematicidade das ações” (Mota; Maranhão; Sitcovsky, 2006, p. 168).

Cabe salientar que, haja vista os avanços obtidos com a Constituição de 1988, uma vez que ela confere à sociedade brasileira um sistema público de proteção social, as políticas que compõem o tripé da Seguridade Social (saúde, previdência social e assistência social) – ainda em processo de regulamentação – já estavam na mira da ofensiva neoliberal. Dada a crise econômica mundial, que afetou, principalmente e de forma perversa, os países periféricos, ensejando a estes a redefinirem as medidas de ajuste. Nesse contexto, o Brasil tem, na década de 90, sua situação econômica agravada

[...] sob as injunções do movimento de internacionalização do capital, obrigando os países periféricos a adotarem um modelo de desenvolvimento amparado no endividamento externo, [e] sob o discurso da retomada do crescimento econômico, da necessidade de inserção do país na economia

globalizada e também da premente redefinição das funções do Estado (Mota; Maranhão; Sitcovsky, 2006, p. 167).

De acordo com os autores, no início da década de 90, tem-se a abertura da economia brasileira ao mercado externo e à reestruturação do Estado, resultando no que os autores chamam de “desmonte da nação”. Esse desmonte não exceuiu a Seguridade Social e ocorreu sob as mais variadas formas. Entre as três políticas que compõem a seguridade social, a assistência social foi alvo de “um dos mais destacados retrocessos na esfera da proteção social quando se superpondo àquela política, foi instituído o Programa Comunidade Solidária” (Mota; Maranhão; Sitcovsky, 2006, p. 167). Criado em 1995, no governo FHC, o Programa Comunidade Solidária, instituído pela Medida Provisória n.º 813/95, objetivava “coordenar ações governamentais visando o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios de prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome e à pobreza” (Brasil, 1995).

Na realidade esse programa se caracterizava pelo desenvolvimento de ações pontuais voltadas aos “bolsões de pobreza”, logo demonstra que o governo não tinha como intenção cumprir os preceitos legais dispostos na LOAS. O Programa Comunidade Solidária também aboliu históricas instituições sociais que prestavam assistência social desde a era Vargas, a saber: a Legião Brasileira de Assistência Social, o Centro Brasileiro da Infância e Adolescente, e o Ministério do Bem-Estar Social (MBES), sob a justificativa de “modernizar a administração pública, enxugar a estrutura do Estado e o quadro de funcionários e abolir práticas clientelistas, corporativistas, fisiológicas e corruptas dos órgãos do governo” (Pereira, 1996, p. 137).

Além do Programa Comunidade Solidária, foram criados outros programas de combate à pobreza no segundo mandato de FHC, a saber: Programa Comunidade Ativa, Projeto Alvorada e Rede de Proteção Social. De acordo com Draibe (2003), foi a partir da Rede de Proteção Social que foram agrupados os programas de transferência de renda direcionados às famílias pobres. Sendo liderada pelo Projeto Alvorada e tendo como base a implementação do Cadastro Único, a Rede de Proteção Social era constituída pelos programas: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Programa do Agente Jovem, Bolsa-Qualificação, Benefício Mensal ao Idoso, Benefício Mensal à Pessoa com

Deficiência, Renda Mensal Vitalícia, Bolsa-Renda ou Seguro Safra, Auxílio-Gás, Aposentadorias rurais, Abono Salarial PIS/PASEP e Seguro-Desemprego.

Segundo Draibe (2003), a relação da Rede de Proteção Social estabelecida com a política de assistência social deixou claro o papel decisivo que a focalização dos programas sociais teve no combate à pobreza, sendo responsável por inflexões e rupturas importantes junto às demais políticas sociais. Na realidade, tanto a restrita universalização da política de assistência social quanto o caráter focalizador dos programas sociais nada mais eram do que orientações conectadas às medidas de ajuste macroeconômico adotadas pelo Estado. Tais medidas, ao limitarem as despesas no que tange às políticas sociais, não permitiam o desenvolvimento de ações mais abrangentes. Assim, nos dois mandatos de FHC, essas orientações compuseram o sustentáculo que alicerça o desenvolvimento da proteção social brasileira nesse período.

Não seria exagero afirmar que, desde então, presencia-se abertamente a investida da classe dominante contra a seguridade social brasileira, momento em que explicita a sua ideologia de enfrentamento da “questão social”: mercantilização de serviços sociais *vis-a-vis* com a expansão de políticas sociais compensatórias (Mota; Maranhão; Sitcovsky, 2006, p. 167).

É importante salientar que a adoção dessas orientações não ocorre sem a “resistência de forças progressistas que denunciaram o fisiologismo, o voluntarismo e a refilantropização da assistência social” (Sitcovsky; Mota; Maranhão, 2006, p. 167), tendo inclusive a participação de muitos assistentes sociais. Por meio da utilização dos espaços de controle social (conferências, fóruns, conselhos), é construída a resistência às investidas conservadoras à política de assistência social. Nesses espaços, surgem novas propostas com a finalidade de redefinir a política de assistência social e o modo como se dará a sua gestão.

Nesse contexto, o governo FHC cria as condições para sugerir uma nova política de assistência social; no entanto, essa proposição não ocorre sem a influência das tendências *pós-Consenso de Washington*, as quais consideram a equidade enquanto uma orientação a ser seguida pelas políticas sociais. De acordo com Sitcovsky, Mota e Maranhão (2006, p. 169), por meio das políticas compensatórias desenvolvidas em sua maioria através da política de assistência social, o Estado brasileiro encontra-se amparado no “âmbito internacional, posto que o fundamento último dessa política não está distante da noção de equidade das

agências internacionais”. Assim, os autores ressaltam a conexão existente entre a política econômica do governo e a expansão e reorganização da política de Assistência Social, embora destaquem ser importante identificar tanto “a crítica à adoção da assistência social como principal mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais”, quanto a importância dessa política enquanto política não contributiva “numa perspectiva de acesso às demais políticas sociais universais” (Sitcovsky; Mota; Maranhão, 2006, p. 170).

Em 1998 são aprovadas com unanimidade, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/98) e a Norma Operacional Básica de Descentralização. A primeira consistiu em medida provisória até 2004 e se configurou como uma política insuficiente para atingir a perspectiva do direito social proposta pela Constituição de 1988. Segundo Sitcovsky, Mota e Maranhão (2006), devido ao aumento da pobreza, a assistência social é redimensionada, sendo considerada uma das principais estratégias de enfrentamento da “questão social”, incluindo em seu escopo de ação aqueles usuários considerados aptos ao trabalho. “Nestes termos, acreditamos que a Assistência Social passa a assumir, para uma parcela significativa da população, a tarefa de ser a política de proteção social e não parte da política de proteção social” (Sitcovsky; Mota; Maranhão, 2006, p. 170).

É a partir da Resolução n.º 145, de 15 de outubro de 2004, do CNAS, que há a consolidação da PNAS. Aprovada no primeiro mandato do governo Lula, a PNAS/2004 é resultado das deliberações feitas na IV Conferência Nacional de Assistência Social²¹, realizada em 2003. Ela confere concretude às diretrizes estabelecidas na LOAS para a efetivação da Assistência Social no país. A PNAS/2004, ancorada em princípios, diretrizes e objetivos que buscam dar concretude à assistência social, acaba se estruturando em um sistema de proteção social que entende essa política enquanto um direito do usuário e dever e responsabilidade do Estado. Araújo aponta que:

A PNAS/2004 foi, sem dúvida, resultado de um intenso debate, em todo território nacional, que buscou construir um projeto de resistência e de ruptura frente à erosão de direitos sociais orientada pelo ideário neoliberal, aquele debate afirmava, por sua vez, a responsabilização do Estado com a

²¹ A construção da PNAS/2004 teve como base de sua elaboração as contribuições advindas de diversos debates estabelecidos pela categoria dos assistentes sociais, assinalando um momento importante de maturação profissional da categoria.

efetividade da política de assistência social, através também do estabelecimento de mais uma normativa dessa política, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS (Araújo, 2018, p. 72-73).

A partir da aprovação da PNAS/2004, foi instituído pela primeira vez na história da assistência social brasileira o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o qual objetiva a “regulação e organização em todo território nacional das ações socioassistenciais” (Brasil, 2005, p. 39). Desse modo, o SUAS tem por finalidade organizar a implementação e a gestão da política de Assistência Social, definindo: a forma como os serviços, programas e projetos previstos na LOAS e na PNAS serão ofertados; quem será o público-alvo de cada ação; como se dará o financiamento desta política; entre outros aspectos operacionais essenciais para o desenvolvimento da Política de Assistência Social no país. Cabe salientar que, dadas as mudanças empreendidas com a PNAS/2004 em comparação com a PNAS de 1998, foi necessária a formulação de uma nova Norma Operacional Básica, a NOB/SUAS²². Conforme Pereira (2007), cabe destacar as seguintes mudanças empreendidas com a PNAS/2004 e consequentemente com a NOB/SUAS, a saber:

[...] a definição da Assistência Social como política de proteção social, a delimitação do público-alvo desta política e das proteções que ela deve assegurar, a territorialização da ação, a instituição do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e as novas bases de financiamento (Ipea, 2005, p. 47).

Assim, a partir da aprovação da PNAS/2004 e da NOB/SUAS, a política de Assistência Social passa a ser organizada por níveis de proteção social, a saber: proteção social básica e proteção social especial. A natureza dessas proteções é definida a partir dos níveis de complexidade do atendimento, bem como devem garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia)²³, de acolhida²⁴ e de convívio ou vivência familiar²⁵.

Conforme o disposto na PNAS/2004 e na NOB-SUAS/2005, a Proteção Social Básica (PSB) tem por finalidade a prevenção de situações de risco, mediante o

²² Essa normativa, criada em 2005, substituiu as Normas Operacionais Básicas instituídas em 1997 e 1998.

²³ “A segurança de rendimentos não é uma compensação do valor do salário mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego” (Brasil, 2005, p. 31).

²⁴ De acordo com a PNAS/2004, a segurança da acolhida “opera com a provisão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade” (Brasil, 2005, p. 31).

²⁵ A segurança da vivência familiar ou a segurança do convívio “supõe a não aceitação de situações de reclusão, de situações de perda das relações” (Brasil, 2005, p. 32).

desenvolvimento de potencialidades e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Esta proteção deve ser realizada de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), tendo a família enquanto unidade de referência para o desenvolvimento de serviços de abrangência local que possibilitem a socialização, o acolhimento, a convivência e a integração ao mercado de trabalho das famílias que não apresentam vínculos familiares e comunitários rompidos. Os CRAS são responsáveis pelo desenvolvimento do Programa de Atenção e Atendimento Integral à Família (PAIF), o qual propõe a realização do trabalho social com famílias de caráter continuado. Além do mais, a PNAS/2004 trata do fato de que a PSB também pode ter sua execução realizada de forma indireta nas organizações de assistência social presentes no território de abrangência dos CRAS.

No que tange à Proteção Social Especial (PSE), a PNAS/2004 a especifica enquanto uma “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, [...] entre outras” (Brasil, 2005, p. 37). Desse modo a PSE direciona-se a famílias e indivíduos que estejam em situação de violação de direitos. Esta proteção é dividida em dois níveis de complexidade – média e alta – tendo como unidade de referência os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS). Os CREAS devem ofertar o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), o qual propõe o “apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, articulando os serviços socioassistenciais com as diversas políticas públicas e com órgãos do sistema de garantia de direitos” (Brasil, 2011b, art. 24-B).

A partir da linha argumentativa exposta até aqui, é possível observar que no período que antecede a instituição do SUAS, a Política de Assistência Social é desenvolvida mediante a realização de serviços fragmentados e descontinuados. Logo, a criação do SUAS imprime à Política de Assistência Social uma nova roupagem, uma vez que possibilita

[...] superar a histórica cultura assistencialista, levada a efeito pelo patrimonialismo da classe dominante, cujos traços principais são a ideologia do favor, da ajuda, da dádiva, aliados às práticas fisiológicas e ao nepotismo, [...] à superação da ideologia da caridade, do *primeiro-damismo* através da criação de parâmetros técnicos e da profissionalização da execução da Assistência Social, como dão indícios as competências

requeridas para implementação da proposta (Sitcovsky; Mota; Maranhão, 2006, p. 171).

Malgrado os avanços advindos da consolidação da Política de Assistência Social com a instituição do SUAS²⁶, convém destacar que o desenvolvimento das ações propostas pelo SUAS tem enfrentado diversos desafios, pois,

A consolidação da Assistência Social enquanto política pública de responsabilidade do Estado e de direito do cidadão, revela-se como um processo em transição, onde os valores e parâmetros afirmados pela nova institucionalidade na perspectiva do SUAS, convivem cotidianamente com referenciais de cultura patrimonialista, tecnocrática e clientelista. Essa convivência entre culturas políticas com perspectivas divergentes e contrárias aponta para enormes desafios a serem enfrentados pelo conjunto dos sujeitos sociais, especialmente os envolvidos com a construção do Sistema, considerando-se as influências de determinações que situam para além do campo específico da política da assistência social, ou seja, a esfera político-cultural que permeia o conjunto das relações sociais (Raichelis et al., 2019, p. 260).

As transformações ocorridas nas políticas sociais pela adoção do ideário neoliberal se materializam nas sucessivas investidas contra a seguridade social. Em uma dessas investidas, na tentativa de recompor as taxas de lucro do capital, a classe dominante acaba por mercantilizar os serviços sociais enquanto uma forma de enfrentamento da “questão social”. Por isso, a Política de Assistência Social passa a adquirir, conforme nos diz Mota (2011) e Sitcovsky (2011), uma centralidade no interior da seguridade social quanto ao trato das contradições sociais.

Este fenômeno tem articulação direta com a denominada *crise da sociedade salarial*. Nestes termos, com novos arranjos decorrentes das transformações do mundo do trabalho, ou seja, com a precarização das relações de trabalho, nas terceirizações, a crescente informalidade, o aumento da composição orgânica do capital, representado no movimento no qual o componente de trabalho vivo, aquilo que Marx chamou de capital variável, seja cada vez menor em função do capital constante; a expulsão da fábrica e a eliminação dos postos de trabalho, o desemprego estrutural, o trabalho assalariado e protegido transforma-se em peça de museu (Sitcovsky, 2011, p. 153).

²⁶ Cabe salientar que, entre os avanços obtidos após a PNAS/2004 e NOB-SUAS/2005, destacam-se ainda: a Resolução do CNAS n.º 269/2006, que aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS); a Resolução do CNAS n.º 109, que trata da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais; a Lei n.º 12.435/2011, que inclui o SUAS na LOAS; a atualização da NOB/SUAS em 2012; a Lei n.º 12.435/2011 e o Decreto n.º 7.788/2012, os quais regulamentam a nova forma de financiamento; e a Política Nacional de Educação Permanente, que é implementada por meio do Programa CapacitaSUAS e da Rede Nacional de Capacitação.

Apreende-se, a partir da reflexão do autor, que a crescente flexibilização e precarização do trabalho, além de impactar fortemente nas condições de vida e subsistência dos trabalhadores assalariados, também provoca o crescimento da informalidade e do desemprego, fazendo com que ocorra um aumento do público a ser atendido pela política de assistência social. Para aqueles que não estão inseridos no mercado de trabalho formal, a assistência social passa a ser de fundamental importância, uma vez que, mediante os programas de transferência de renda, mesmo que de forma precária, permite-se o provimento de suas necessidades mais imediatas. É importante salientar que os programas de transferência de renda passam a ter centralidade no interior da política de assistência social, sendo fundamental para o processo de reprodução material e social da força de trabalho, além de possibilitar a continuidade de movimentação do mercado, uma vez que o indivíduo, aquele beneficiário dos programas de transferência de renda, continua sendo um consumidor, mesmo que não esteja inserido no mercado de trabalho. Cabe lembrar que, o Governo Lula teve, como eixo de sua posse em 2003, o Programa Fome Zero, que

[...] consistia na entrega, às famílias pobres, de vales-alimentação de 50 até 250 reais por mês, segundo a quantidade de filhos [...] A entrega de vales, no lugar de dinheiro vivo, tinha a função de direcionar o subsídio para a compra de alimentos, que seriam listados. Em troca, as famílias beneficiadas deveriam cumprir algumas exigências: participar em programas para a comunidade local, como a construção de viadutos, ampliação da rede elétrica e coleta de lixo, por exemplo (Coggiola, 2013, p. 79).

Assim, um volume grande de trabalho subsidiado pelo Estado era colocado à disposição deste ou de empresas privadas, e no Brasil não faltava candidatos, visto que havia 50 milhões de pobres no país nesse período. Coggiola (2013) aponta que o Governo Lula, ao fazer um balanço geral de seu primeiro mandato, declarou que os níveis de distribuição de renda no país atingiram os melhores patamares desde 1992. Ainda no Governo de Lula, em 2003, a partir da Medida Provisória n.º 132, é criado o Programa Bolsa Família (PBF), o qual vem substituir o Programa Fome Zero e chega a ser considerado um dos programas de “massificação de políticas sociais mais bem sucedidos já tentados no mundo” (Coggiola, 2003, p. 84). O PBF era destinado a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza²⁷, unificando os

²⁷ A família, ao ser inserida no Programa Bolsa Família, precisava atender a algumas condicionalidades de saúde e educação.

procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda e cadastramento de famílias. Destaque-se que são nos serviços socioassistenciais que este programa tem seu lócus de execução, sendo gerido no interior da política de assistência social.

Segundo Boschetti (2016, p. 21), a Política de Assistência Social “ao invés de processar ou participar na universalização do acesso a bens e serviços públicos, se avoluma na prestação de benefícios assistenciais ínfimos enquanto se reduzem os investimentos nas demais políticas sociais”.

Assim,

Feita essa discussão, cabe, neste momento, afirmar que, na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho – quer pelas condições que assume, o trabalho no capitalismo, quer pelo nível de desemprego estrutural no qual nos encontramos, ou, ainda, pela orientação da política econômica posta em prática no país – o Estado amplia seu campo de atuação na medida em que também assume os aptos. Ou seja, em tempos de crise, os pobres, sobre os quais incidem a assistência social são: miseráveis, desempregados, desqualificados para o trabalho, os trabalhadores precarizados, além dos tradicionalmente considerados inaptos para as tarefas laborais (Sitcovsky, 2011, p. 156).

A ampliação do público-alvo da assistência social enseja grandes esforços do SUAS, bem como exige um orçamento que se adeque às novas demandas. Segundo Boschetti (2016, p. 21), a política de Assistência Social “ao invés de processar ou participar na universalização do acesso a bens e serviços públicos, se avoluma na prestação de benefícios assistenciais ínfimos enquanto se reduzem os investimentos nas demais políticas sociais”. O caráter focalizador que acompanha a assistência social desde seus primórdios se faz ainda mais presente a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, que permite o corte de gastos, excetuando apenas aqueles relacionados ao pagamento da dívida externa. De acordo com Boschetti (2011), a focalização torna-se evidente dado os baixos recursos destinados à assistência social.

Essa constatação torna-se inevitável, se temos como horizonte uma política social universalizada de grande impacto e se comparamos os recursos investidos em política social com os gastos de pagamento da dívida pública, mais os compromissos com mercado financeiro e as sustentações para a política econômica. Então, não se trata apenas de uma lógica do passado recente. Continuamos ainda sob a égide desta Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual, aliás, vem dificultando a profissionalização da Assistência Social em muitos municípios, em função dos limites por ela impostos (Boschetti, 2011, p. 88-89).

O financiamento destinado à política de Assistência Social tem sido, portanto, um dos maiores desafios enfrentados para a consolidação do SUAS. Embora a Política de Assistência Social tenha sido a política que, entre aquelas que compõe a seguridade social, nos últimos anos, apresentou um crescimento na alocação de recursos financeiros, essa destinação se concentra nos programas de transferência de renda. Assim, tal crescimento não alcança o SUAS, haja vista os baixos recursos destinados à estruturação e manutenção da rede de serviços proposta pelo referido sistema. Conforme destacado por Sitcovsky (2011),

Os investimentos na área de assistência social do governo federal já apresentavam, ainda que de forma insuficiente, uma tendência de expansão. Basta observar a curta trajetória entre os anos 2000 e 2005. Na verdade, no ano 2005 os gastos com esta política cresceram substantivamente se comparado com os recursos da saúde e previdência social [...] os referidos dados, caso analisados de forma minuciosa, ou seja, considerando a alocação dos recursos por programas/ projetos, revelam que a tendência de crescimento tem sido canalizada para ações relacionadas à transferência de renda (Sitcovsky, 2011, p. 157-58).

Entre as prioridades estabelecidas no Plano Decenal (2016-2026)²⁸, estão aquelas relacionadas à ampliação da cobertura de serviços socioassistenciais do SUAS, que sugere, entre outras coisas, sua universalização em todas as regiões do país, exigindo o desenvolvimento de serviços mais qualificados e devidamente equipados tanto no âmbito físico quanto técnico. No entanto, os avanços esperados pelo Plano Decenal quanto à estruturação e fortalecimento do SUAS, tem enfrentado sérios desafios para sua concretização. Entre eles, estão as:

[...] dificuldades para constituição das equipes multiprofissionais e entraves para a realização do trabalho social requerido nos níveis da proteção social básica e especial. Isso porque o veloz crescimento quantitativo dos CRAS, CREAS e mais recentemente dos Centros-POP não vem sendo acompanhado da necessária infraestrutura material e humana, indicando a persistência da improvisação, informalidade e imprevisibilidade que repõem marcas históricas que distanciam a política de assistência social do ideário que inspirou a sua definição como política de Seguridade Social no campo da proteção social e defesa dos direitos não contributivos (Raichells *et al.*, 2019, p. 9).

²⁸ O Plano Decenal (2016-2026) é um importante instrumento para o planejamento a longo prazo da Política de Assistência Social, uma vez que explicita diretrizes e objetivos estratégicos necessários para a expansão do SUAS durante uma década. O Plano tem como diretrizes: 1) plena universalização do SUAS; 2) contínuo aperfeiçoamento institucional do SUAS, respeitando a diversidade e heterogeneidade dos indivíduos, famílias e dos territórios; 3) plena integração dos dispositivos de segurança de renda na gestão do SUAS em âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal; 4) plena gestão democrática e participativa e estruturação de política de comunicação em âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal; e 5) plena integralidade da proteção socioassistencial.

A partir do Golpe de 2016, o qual desembocou no *impeachment* da presidenta eleita Dilma Rousseff, os desafios à consolidação do SUAS se intensificam, tendo em vista a aprovação da EC 95/2016, também conhecida como PEC do “fim do mundo” ou “da morte”, a qual propõe o congelamento dos investimentos públicos por 20 anos. Essa PEC atinge diretamente os serviços públicos, com a diminuição de recursos orçamentários para as políticas sociais. Isso implica num verdadeiro desmonte da Seguridade Social, na qual está inclusa a Política de Assistência Social. Com a aprovação da referida PEC, os profissionais e defensores da seguridade social pública levantaram o seguinte questionamento: como se dará o desenvolvimento destas políticas diante da diminuição contínua de recursos por 20 anos? Como já esperado, se a consolidação do SUAS já vinha apresentando diversas dificuldades para se firmar e desenvolver a Política de Assistência Social conforme proposto desde a Constituição de 1988, com a PEC da “morte”, essa situação se intensifica. Pois, a diminuição súbita dos recursos destinados aos serviços socioassistenciais, que, entre 2012 e 2017, apresentaram uma queda de 23,2%, tendem a piorar ainda mais a situação ao longo dos 20 anos propostos pela PEC da Morte, posto que o arrocho fiscal não considera como despesa obrigatória aquelas relacionadas à Política de Assistência Social.

Os maiores atingidos foram os programas, projetos e ações no campo da gestão, o que coloca em xeque a própria existência do SUAS. Os valores transferidos perderam 47,7% de recursos entre os anos de 2012 e 2017. Em 2017, as despesas com ações voltadas para a estruturação e funcionamento do SUAS (CRAS e CREAS, o AcesSUAS Trabalho, o apoio à gestão do sistema nas esferas subnacionais e avaliação da política), caíram praticamente pela metade em relação a 2012 e corresponderam somente a 40,0% daquele de 2013. Em 2015, essas ações alcançaram seu menor investimento, com execução de pífios R\$ 93,2 milhões. A análise histórica, portanto, revela que vem ocorrendo um processual desmonte dos equipamentos públicos construídos a partir da aprovação da Política Nacional de Assistência Social. Sem estrutura adequada de financiamento, não há como assegurar a prestação de serviços com qualidade, o que pode levar ao fim do SUAS (CFESS, 2018, p. 3).

Além do desfinanciamento, problemática que será analisada e demonstrada na próxima seção, outras dificuldades atingem a Política de Assistência Social, como as

[...] anunciadas mudanças no BPC, entre elas a desvinculação do salário mínimo e ampliação da idade mínima para sua concessão, além de outras já em curso como a retomada do modelo biomédico de avaliação da deficiência e a transferência de responsabilidades do INSS para os CRAS, além da regressão no campo de um direito assistencial constitucionalizado

ferir as especificidades da política de assistência social e o pacto federativo, uma vez que os municípios são os operadores diretos do SUAS e qualquer mudança nesse âmbito deve ser discutida, pactuada e deliberada nas instâncias colegiadas e de controle social (Raichelis *et al.*, 2019, p. 10-11).

O desmonte da assistência social também se materializa com o retorno de práticas clientelistas e que reforçam o primeiro-damismo, como, por exemplo, a criação do Programa Criança Feliz, instituído pelo Decreto n.º 8.869/2016. Esse programa, criado no governo ilegítimo de Michel Temer, “reatualiza antigas requisições dirigidas à assistência social, voltadas à moralização, disciplinarização e controle das classes e grupos subalternos” (Raichelis *et al.*, 2019, p. 12). Conforme a análise das autoras, ao delegar à primeira-dama a função de embaixadora do programa, torna-se evidente o incentivo à realização de práticas filantrópicas, as quais objetivam distanciar a Política de Assistência Social de seu lugar de política pública assegurado por lei. Além disso, o programa fortalece o machismo e o patriarcado, reforçando a responsabilização das famílias pobres, mais notadamente das mulheres, no que se refere ao cuidado das crianças na primeira infância (CFESS, 2018). Isso denota verdadeiro desconhecimento sobre o que o SUAS já desenvolvia e desenvolve no que se refere à proteção da infância e à política de assistência social. Assim, cria-se a problemática de transferir responsabilidades de políticas que outrora já vinham sendo direcionadas para seus respectivos responsáveis a outras que destoam de seus princípios e visam enfraquecê-las.

À luz dos desafios postos até aqui, soma-se a eles a fragilidade das instâncias de controle social, ao passo que diversas discussões sobre a condução da PAS e sobre a aprovação de decretos e projetos são feitos sem a participação do Conselho Nacional de Assistência Social. Isso evidencia um verdadeiro ataque à democracia, “ferindo preceitos constitucionais e ameaçando os avanços democráticos do sistema descentralizado e participativo da assistência social” (Raichelis *et al.*, 2019, p. 13). As dificuldades já apresentadas na política de assistência social no Governo Temer se intensificam no nefasto Governo Bolsonaro. Este foi palco do mais perverso cenário de regressão de direitos já vistos no Brasil, cenário que se agravou ainda mais com a crise sanitária provocada pelo coronavírus.

Demonstrou-se, até o momento, o processo de consolidação da Política de Assistência Social e destacou-se a importância do processo democrático para a construção de suas normativas, ainda que ela tenha se dado numa realidade

adversa, de vigência do neoliberalismo. Assim, na continuidade da exposição será apresentada a condução da Política de Assistência Social durante o período pandêmico da COVID-19, doença infecciosa causada pelo coronavírus SARS-CoV-2. Nesse contexto, a assistência social, assim como as demais políticas sociais, é influenciada por tendências neoconservadoras²⁹, ultraneoliberais, que levam o governo a priorizar ações imediatistas, fragmentadas, revelando a sua maior desfaçatez.

3.3 Gestão da Política de Assistência Social no contexto de crise do capital com ênfase na crise sanitária agravada pelo vírus da COVID-19

Desde a adoção do ideário neoliberal pelo Brasil, no início da década de 1990, os dispositivos jurídico-político da seguridade social têm sido desrespeitados por representantes do Estado afetos a esse ideário representativo da lógica capitalista em crise. Não obstante, a assistência social tem sido orientada para o desenvolvimento de ações fragmentadas e que se distanciam da prerrogativa proposta pela Carta Magna, que a coloca como um direito social a ser prestado pelo Estado; mesmo com os avanços advindos da mobilização de setores democráticos populares, essa é uma realidade ainda presente na política de assistência social e que foi aprofundada nos governos ultraneoliberais³⁰ de Temer e Bolsonaro. O primeiro, que teve seu governo iniciado a partir de um golpe de Estado, inaugurou um período no país de intenso aumento do conservadorismo e do ultraneoliberalismo. O governo ilegítimo de Temer buscou de todas as formas atender aos anseios do capital, num verdadeiro desmonte de serviços públicos via privatizações e contrarreformas, a exemplo da Contrarreforma da Previdência Social, ameaçando os direitos que ainda restavam à classe trabalhadora. Assim,

²⁹ Convém destacar que, no cenário brasileiro, o neoconservadorismo ao longo da história do Brasil, vem exercendo forte domínio no espaço político do país, ao se aproximar do “modelo político norte-americano, que associa a moral cristã evangélica com a defesa das armas” e tem a “religião como instrumento de integração social e o código penal como elemento de defesa da sociedade de livre mercado” (Sierra; Veloso; Zacarias, 2020, p. 62). As tendências neoconservadoras têm se voltado, portanto, à priorização de “hierarquias” e à sujeição de populações subalternas aos padrões sociais excludentes, as quais reproduzem continuamente as desigualdades estruturantes da sociedade brasileira.

³⁰ Behring e Boschetti (2021, p. 72), com base na análise de Fiúza, afirmam o seguinte: “vivemos sob o ‘ultraneoliberalismo fascista’, que aprofunda o neoliberalismo, sem romper com seus preceitos”. Logo, o neoliberalismo, ao adquirir novos arranjos e absorver algumas pautas regressivas, acaba atingindo na atualidade sua face ultraneoliberal, porém, sem se desvincular dos principais fundamentos que regem a lógica neoliberal.

[...] algumas conquistas possibilitadas com o advento da PNAS/SUAS foram duramente atacadas, pois o governo ilegítimo de Temer (2016-2018) reforçou a condição de ajuda da assistência social, por meio do congelamento dos recursos; da redução drástica do orçamento; do retorno do primeiro-damismo no governo nacional; da descoordenação das ações; do descumprimento do comando único e das medidas deliberadas na conferência nacional da área; do estabelecimento de critérios ainda mais rígidos de seleção e acompanhamento dos beneficiários dos programas; do aprofundamento da precarização das condições e relações de trabalho; do incentivo ao trabalho de visitantes sociais vinculados ao Programa Criança Feliz, de voluntários; da promoção da caridade e da filantropia etc. (Silva, 2021, p. 34).

Se o cenário instaurado pelo governo Temer desde 2016 já não era dos melhores para a política de assistência social e demais políticas de seguridade social, a situação se agrava com a vitória de Jair Messias Bolsonaro, eleito como Presidente da República pelo Partido Liberal. Bolsonaro, já em campanha eleitoral, deixava claro as suas intenções em manter as medidas ultraneoliberais iniciadas por Temer. O país passou, portanto, a ser conduzido por um governo de extrema-direita, ultraneoliberal e neofacista³¹, o que por si só já sinalizava os riscos que a política de assistência social estava exposta. De acordo com Behring e Boschetti (2021), este governo conduz a política do país com o que há de mais liberal,

[...] com Paulo Guedes à frente, dando sequência à programática ultraneoliberal do golpe de 2016 e sendo ovacionado pela maioria do empresariado, que aplaude e estimula as privatizações, a destruição da natureza com queimadas criminosas, a destruição dos direitos sociais, uma “reforma” fiscal que pretende desvincular todos os gastos sociais do orçamento e intensificar a contrarreforma trabalhista, para tornar o trabalho ainda mais subsumido ao capital (Behring; Boschetti, 2021, p. 72).

Com a adoção de medidas para valorização da acumulação do capital, são implementados mecanismos de ajuste fiscal criados pelo governo para incentivo ao mercado e em detrimento da garantia de direitos. É nesse contexto que são criadas: a Lei da Terceirização (Lei n.º 13.429/17); a Contrarreforma Trabalhista (Lei n.º 13.467/17); o Teto de Gastos (EC n.º 95/16) – criados pelo governo Temer –; e, a Lei n.º 13.874/19 e a EC n.º 103/19 que tratam respectivamente da Lei da Liberdade Econômica e da Reforma da Previdência. Como já esperado, os ajustes fiscais realizados pelos governos Temer e Bolsonaro não são capazes de recuperar a

³¹ Behring e Boschetti (2021, p. 70-71) sinalizam que “há nítidos elementos de fascismo naquilo que o bolsonarismo está fazendo no seu conjunto e desencadeando na sociedade brasileira num contexto de crise estrutural do capitalismo [...] entanto, temos uma espécie de simulacro frente aos fascistas do passado, em que o ‘nacionalismo’ vem associado à entrega do patrimônio público ao usufruto do imperialismo, o ‘combate à corrupção’ significa aparelhar as instituições para interesses escusos, as eleições gerais são contaminadas pela prisão do adversário e pelas *fake news*”.

economia conforme justificavam, e a crise econômica já em curso passa a ser a justificativa para as sucessivas investidas nas políticas que compõem a seguridade social, a exemplo da previdência social. O ataque à previdência social é uma “estratégia de transferência antes nunca vista de fundo público para o capital, especialmente o financeiro” (Behring; Boschetti, 2021 p. 73). Tal estratégia provocou o aumento da desigualdade social, que se refletiu – conforme apontam as autoras – no crescimento alarmante do desemprego em 2019, atingindo cerca de 12,6 milhões de brasileiros.

No que se refere à assistência social, o governo Bolsonaro deu ênfase aos traços mais tradicionais/conservadores dessa política, reforçando o primeiro-damismo e mantendo intacto o Programa Criança Feliz. Em total desprezo ao SUAS, a portaria n.º 2.362/19 do Ministério da Cidadania, que estabelece o ajuste do cofinanciamento federal do SUAS à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual, configurou-se enquanto uma ameaça ao funcionamento do SUAS, principalmente em municípios de pequeno porte, uma vez que

[...] considerando as questões políticas que envolvem a formatação de uma federação colaborativa (Pacto Federativo) na oferta das políticas públicas, que é o caso do SUAS, a norma prejudica os gestores em dois pontos. O primeiro refere-se à possibilidade do não pagamento dos débitos dos anos anteriores, que se aproxima dos R\$ 2 bilhões, e o segundo à equalização (ajuste) do orçamento à demanda de repasse, ou seja, equilibrar receita e despesa, trabalhando na perspectiva da receita (CNM, 2020).

Desse modo, os serviços ofertados pelo SUAS correram o risco de serem paralisados, uma vez que é transferido ao município a “responsabilidade quase que total” pela oferta desses serviços. Em municípios que dependem quase que exclusivamente dos recursos federais para a condução dos serviços socioassistenciais, esse risco é latente. Além desse desmonte, o governo também reduziu o orçamento dos programas de transferência de renda, a exemplo do Programa Bolsa Família, que, em comparação a 2019, teve uma redução de 2,5 bilhões em 2020³². O Benefício de Prestação Continuada (BPC) também foi duramente atacado pelo governo, que, por vezes, tentou reduzir seu valor, o número de beneficiários e alterar o valor per capita para obter acesso ao mesmo. Essas

³² Segundo a Folha de São Paulo, o recurso orçado em 2019 não previa novos beneficiários para o Programa Bolsa Família em 2020, pois havia sido reservado apenas 29,5 bilhões, bem menos que os 32 bilhões de 2019 (Resende, 2019). A matéria ressalta ainda que o orçamento elaborado pelo Governo Bolsonaro não prevê o 13º tão prometido pelo governante.

ameaças se concretizam com a Portaria Conjunta n.º 7/2020, que trata sobre a regulação de regras para o requerimento, manutenção e revisão do BPC, objetivando restringir o acesso de novos usuários e, até mesmo, realizar o corte no número de beneficiários sob a justificativa de economia de despesas.

Em 2020, a pandemia chegou ao Brasil e encontrou um país com graves problemas sociais, agravados pelas medidas ultraneoliberais que propõem o congelamento de gastos públicos, a precarização das políticas sociais e o ataque aos direitos do trabalho por meio das contrarreformas, conforme ver-se-á na próxima seção. Desse modo, o cenário encontrado pela pandemia no Brasil agravou suas consequências, evidenciando a perversidade com que o capitalismo explora a força de trabalho.

Portanto, quando a pandemia chega ao Brasil, encontra um país com 12,6 milhões de desempregados(as). Esse dramático número encobre a condição de desigualdade de gênero e raça que atinge as mulheres e negros(as). Entre os(as) desempregados(as), 64,8% são pretos e pardos, conforme designação da PNAD/IBGE, enquanto os(as) que são brancos(as) correspondem a 34,2%. As mulheres são a maior parte (64,7%) da força de trabalho e também são maioria entre a população sem emprego – 53,8%. (Behring; Boschetti, 2021, p. 74).

Desse modo, a pandemia desvela os problemas ocultos pelo governo em relação ao ataque à seguridade social e aos direitos trabalhistas, pois ela revela as consequências da perversa lógica do governo que atende às necessidades do capital.

Em março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declara oficialmente que o mundo se encontra em situação pandêmica pelo novo coronavírus. Nesse período, já era crescente o número de casos e de óbitos em diversos países, embora ainda fosse difuso o grau de letalidade da COVID-19. O que se sabia naquele momento era que o número de óbitos era superior àquele suposto pelos defensores da imunização coletiva via contaminação. O primeiro caso no Brasil foi confirmado em 25 de fevereiro de 2020 e o primeiro óbito em 12 de março. A primeira vítima fatal da COVID-19 tratava-se da empregada doméstica Rosana Urbano, deixando evidente a emblemática dinâmica da sociedade brasileira; pois, os primeiros a serem atingidos pela crise sanitária gerada pelo coronavírus demonstram a maneira distinta com que o vírus atingiu a classe trabalhadora. Assim, a forma como seria conduzida a pandemia no Brasil pelo governo Bolsonaro foi determinante para os caminhos delineados pela pandemia no país. Com conteúdo

extremamente negacionista, por vezes, Bolsonaro negava a letalidade da doença, incentivava o uso de medicações sem comprovação científica, além de estimular atitudes que aceleravam o contágio³³.

As primeiras medidas oficiais de contenção foram anunciadas no dia 13 de março – quando o país registrava ainda apenas 151 casos e, portanto, ainda tinha possibilidades de implantar um plano de contenção efetiva. Essas medidas determinavam o cancelamento de cruzeiros turísticos no país e a obrigatoriedade de quinze dias de isolamento a todos os passageiros que ingressassem no país vindos do exterior. Embora limitadas e insuficientes, eram medidas que expressavam a intenção de produzir alguma mitigação, buscando ao menos reduzir o ritmo de contaminação. A medida, no entanto, foi revogada no mesmo dia (Calil, 2021, p. 36-37).

Devido ao negacionismo propalado por Bolsonaro, o número de casos e óbitos cresceu exponencialmente³⁴ no Brasil e, logo, se tornou visível a contraposição existente entre Bolsonaro e Mandetta, à época Ministro da Saúde. Destaca-se, inclusive, o apoio dos governadores às medidas propostas pelo ministro³⁵, aqueles se contrapuseram ao que era difundido e proposto por Bolsonaro. Cumpre salientar que:

Entre a expressão pública da divergência entre Bolsonaro e Mandetta e sua demissão, em 16 de abril, passaram-se trinta dias. A questão que se coloca então é: por que um presidente autoritário e centralizador manteve um ministro que explicitava cada dia mais sua divergência com as afirmações e o comportamento do presidente? No nosso entendimento, a permanência de Mandetta durante esse período era necessária para o êxito da estratégia de Bolsonaro, na medida em que estabelecer algumas medidas de mitigação era imprescindível para impedir um colapso do sistema de saúde (Calil, 2021, p. 45).

A pandemia, que inicialmente atingiu os extratos de classe médio e alto, logo se disseminou pelas áreas de maior vulnerabilidade social, demarcando a desigualdade social presente no Brasil. Não são poucos os fatores que tornam os

³³ O primeiro pronunciamento negacionista de Bolsonaro pode ser visto na reportagem do UOL, de 24 de março (“Gripezinha”, 2020).

³⁴ Um estudo inédito à época, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), realizado em parceria como IRD (Instituto Francês de Pesquisa e Desenvolvimento) apontou que, nas cidades onde o presidente tinha mais apoio, os números da pandemia tendiam a ser piores (Valor Econômico *apud* Senna; Ferreira; Baldo, 2020).

³⁵ No Brasil, dada a inércia na tomada de decisões pelo governo Federal, estados e municípios promoveram uma série de medidas para contenção da doença, tais como: restrição da circulação, suspensão de aulas e fechamento de escolas, de estabelecimentos comerciais e proibição de atividades com aglomeração, além de tornar obrigatório o uso de máscara nas ruas e lugares públicos. “Em algumas localidades foram adotadas estratégias de *lockdown*, mas com grau de adesão variável e tendencialmente baixo por parte da população e dos setores econômicos. Alguns estados e municípios assumiram a realização de testes diagnósticos, embora restritos a casos suspeitos. Também partiram de alguns deles investimentos na contratação de pessoal da saúde, reforma de hospitais, ampliação de leitos, inclusive de UTI, construção de hospitais de campanha e contratação de leitos na rede privados, dentre outras medidas” (Senna; Ferreira; Baldo, 2021, p. 271).

segmentos da população mais pobre mais vulneráveis ao contágio da COVID-19: ausência de saneamento básico, moradias precárias, impossibilidade de ficar em casa, dada a necessidade de trabalhar ser imprescindível para a sua sobrevivência

–
mais notadamente os trabalhadores informais – além da dificuldade de acesso aos serviços públicos de saúde.

De acordo com o IBGE, mais de 70% da população brasileira em 2019 fazia uso exclusivo do Sistema Único de Saúde (SUS). Esse dado possivelmente sofreu mudanças em decorrência do desemprego e da provável impossibilidade de manutenção dos gastos com planos de saúde. É inconteste o quanto o SUS foi importantíssimo para o combate à pandemia, mesmo diante da falta de coordenação por parte do governo federal. No entanto, o SUS já agonizava devido ao seu histórico sobre o financiamento da Política de Saúde, agravado com a PEC da morte (EC 95/16)³⁶ e com a “presença de um robusto mercado de seguros privados de saúde, entrelaçando com o setor público e com ele disputando recursos e clientela” (Senna; Ferreira; Baldo, 2021, p. 275). Por outro lado,

[...] a intensa precarização das relações e condições de trabalho faz emergir um universo de trabalhadores e trabalhadoras (mais de 100 milhões de pessoas ou quase 50% da população) que se viram, da noite para o dia, sem trabalho, sem nenhum tipo de remuneração, sem benefícios assistenciais e sem condições de seguir buscando nas ruas algum tipo de atividade precarizada (as atividades informais) que lhes assegurasse uma forma de rendimento e de sobrevivência (Behring; Boschetti, 2021, p. 76).

O caráter negacionista e ultraneoliberal do governo ante a pandemia intensificou o aumento das desigualdades estruturais e, como já dito, os mais atingidos foram os segmentos mais pobres da classe trabalhadora. Nesse contexto, a essencialidade da política de assistência social se faz presente, no entanto não houve nenhuma articulação normativa entre os sistemas SUS e SUAS, sendo este último colocado sobre a invisibilidade do Governo Federal” (Agenor, 2021, p. 72).

Apenas em 24 de março de 2020, após 12 dias do óbito da primeira vítima da COVID-19, é publicada a Portaria n.º 337/20, a qual dispõe sobre as “medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância Internacional decorrentes do coronavírus no âmbito do Sistema Único de Assistência Social”

³⁶ Segundo Behring e Boschetti (2021, p. 76), o “orçamento federal para a saúde já vinha desde 2015 congelado no patamar de 1,7% do PIB, o que não foi revertido com a leve recomposição feita pelo ‘orçamento de guerra’ na saúde”.

(Brasil, 2020). Esse é mais um indício da lentidão das ações desenvolvidas pelo governo num período em que a presteza na tomada de decisões é fundamental.

Em total desconhecimento da LOAS, que prevê, entre outras coisas, a implementação de “provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública” (Brasil, 2011b, p. 38), é proposto pelo governo um Auxílio Emergencial no degradante valor de R\$ 200,00 – que mais à frente é atualizado pelo Congresso Nacional para R\$ 600,00³⁷ – direcionado àqueles que estavam desempregados e não eram beneficiários dos auxílios previdenciários nem assistenciais.

De acordo com Behring e Boschetti (2021), enquanto era proposto pelo governo o Auxílio Emergencial, a interrupção de contratos de trabalho com diminuição de salários dos trabalhadores pelos contratantes/empregadores foi concedido ao capital, por meio do “orçamento de guerra”, inúmeras vantagens. Noutros termos,

As tímidas, reticentes e retardatárias medidas federais seguiram a mesma política ultraneoliberal já em curso: poucos recursos para a saúde e para o auxílio emergencial e trilhões para bancos e empresários, conforme aprovado no chamado “orçamento de guerra” (EC n.º 106/2020) [...]. Em nota técnica divulgada ainda em abril de 2020, durante a tramitação da PEC do Orçamento de Guerra, a Auditoria Cidadã da Dívida denunciava o real significado e intencionalidade do ministro Guedes: favorece o setor financeiro, que já havia recebido aporte de R\$ 1,2 trilhão em lastro para a oferta de crédito; autoriza a retirar os recursos de áreas sociais durante a pandemia, mas não atinge centenas de bilhões que só podem ser destinados ao pagamento dos juros e amortizações da dívida pública; visa “legalizar” a emissão de títulos da dívida pública para pagar as despesas correntes com juros dessa dívida, o que burla o art. 167, III, da própria Constituição; visa “legalizar” mecanismo fraudulento que tem aumentado ilegalmente o estoque da dívida, usando recursos de capital para pagar as privilegiadas despesas correntes com juros; promove salvamento de empresas e bancos, transferindo para os cofres públicos o ônus de papéis podres em poder do mercado (tal como ocorreu nos EUA e na Europa na crise de 2008, afetando gravemente os cofres públicos), com aporte de 25%

³⁷ No Congresso, essa proposta foi rejeitada pela oposição, que aprovou a Lei n.º 13.982 de 2 de abril de 2020, a qual estabeleceu o pagamento de Auxílio no valor de R\$ 600,00 por três meses aos trabalhadores informais, aos chamados microempreendedores individuais, autônomos e desempregados, que não estivessem protegidos por nenhum tipo de benefício social, como previdenciário ou assistencial, exceto pelo PBF. A referida Lei também estabeleceu que fosse garantido o recebimento do Auxílio no valor R\$ 1.200,00 para a mulher provedora da família. Em razão da continuidade da pandemia, o Governo Bolsonaro anunciou a extensão desse Auxílio Emergencial, mas reduziu seu valor para R\$ 300,00 – o pagamento se deu em quatro parcelas deste valor de até dezembro de 2020 (Silva, 2021, p. 37).

do Tesouro Nacional, sem exigir contrapartida alguma das empresas e bancos beneficiados (Behring; Boschetti, 2021, p. 77-78).

Desse modo, com a redução dos direitos trabalhistas, observa-se uma ampliação dos benefícios assistenciais para garantir minimamente a reprodução da força de trabalho. Segundo Behring e Boschetti (2021), os programas de transferência de renda foram histórica e constantemente utilizados por partidos de direita, dada a incapacidade do capitalismo de assegurar o pleno emprego. Logo,

Os programas assistenciais de "transferência de renda" são estratégias político-econômicas importantes para garantir minimamente a sobrevivência de trabalhadores(as), de modo a garantir sua disponibilidade para a exploração; para assegurar um fluxo básico de consumo, evitando um curto-circuito na rotação do capital, e para controlar socialmente o pauperismo e os comportamentos das "classes perigosas". No entanto, para quem está desprovido de todas as condições de reprodução social no capitalismo, programas que transferem recursos públicos sob a denominação de "transferência de renda", "renda básica" ou "renda mínima" são uma questão de vida ou de morte, ainda mais em países como o Brasil, marcado pela informalidade, baixos e instáveis salários e precarização agressiva (Behring; Boschetti, 2021, p. 79).

Assim, conforme as autoras, embora tenha havido um aumento nos recursos destinados à política de assistência social, eles são direcionados em sua maioria aos programas de transferência de renda. Os recursos utilizados para pagamentos do Auxílio Emergencial são aqueles oriundos dos serviços socioassistenciais, os quais já vinham tendo uma expressiva queda desde 2012³⁸. Vê-se o quanto o governo, na implantação do Auxílio Emergencial, preferiu investir em plataformas de acesso virtual para cadastro do auxílio, do que nos próprios serviços da rede socioassistencial e no sistema de informação que o SUAS já possuía, o que poderia inclusive ter facilitado o acesso dos usuários ao benefício, visto que uma expressiva parcela dos usuários não tinha acesso à internet e aos meios eletrônicos (smartphones, computadores). Assim, a pandemia escancara a perversidade com que o governo trata os usuários do SUAS e até mesmo os profissionais dos equipamentos da rede socioassistencial, os quais durante parte do período pandêmico trabalharam com recursos mínimos de proteção, quando o tinham³⁹. Assim,

³⁸ Behring e Boschetti (2021, p. 80) apontam que houve uma "agressiva redução de 38,6% entre 2012 e 2018, com a participação no FNAS caindo de 5,6%, em 2012, para 2,8%, em 2019, o que se agravará em 2020".

³⁹ De acordo com pesquisa realizada pela FGV em 2020, foi constatado que 61,5% dos profissionais do SUAS participantes da pesquisa não haviam recebido equipamentos individuais de proteção; o

[...] a pandemia escancarou as insuficiências do SUAS – equipes desfalcadas, número de CRAS, CREAS, CENTROS POP deficitários, em face da população a ser atendida, contratos de trabalho precarizados, ausência de política sólida de educação permanente, incapacidade de gestão da assistência social em todos os níveis, desrespeito, por parte do Executivo, às instâncias de controle social, dentre outras. [...]. Há uma retórica sendo difundida de que os serviços de assistência social são essenciais [e são], mas não há recurso financeiro suficiente que, de fato, materialize esse ‘reconhecimento’ acerca da sua essencialidade. (Melatti, 2020).

Em 29 de abril de 2020, foi publicada, pelo Ministério da Cidadania, a Portaria n.º 369, a qual trata do repasse financeiro emergencial de recursos federais destinado tanto para o desenvolvimento das ações socioassistenciais, quanto para a estruturação do SUAS em todo o território nacional, dada a situação de emergência pública causada pelo novo coronavírus. Essa portaria condiciona o recebimento dos recursos ao atendimento de diversos critérios de elegibilidade, aos quais estados e municípios deveriam se enquadrar, a saber:

Para aquisição de EPI: registro de trabalhadores em unidade pública estatal do SUAS (CRAS, CREAS, Centro-Dia, Centro POP, Centro de Convivência, Unidades de acolhimento) no Sistema de Cadastro do SUAS (CadSUAS) no mês de abril de 2020.

Para aquisição de alimentos: registro de vagas em unidades de acolhimento, públicas e privadas, para pessoas idosas e para pessoas com deficiência no CadSUAS em abril de 2020 e registro de pessoas atendidas em Centro-Dia (ou serviço equivalente) no Censo SUAS 2019.

Para cofinanciamento de ações socioassistenciais: pessoas em situação de rua cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal com registro ativo em março de 2020; vagas em serviços de acolhimento cadastradas no CadSUAS, com registro ativo em março de 2020; e registro de imigrantes recebidos por meio da Estratégia de Interiorização do Governo Federal (Operação Acolhida) entre abril de 2018 e dezembro de 2019 (Brasil, 2021, p. 4-5).

Ao atribuir uma série de critérios para o recebimento de recursos, essa portaria acaba revelando seu caráter seletivo e burocrático; pois, embora minimize algumas fragilidades enfrentadas pelo SUAS, ela não se contrapõe ao desfinanciamento desse sistema, uma vez que deixa em evidência a temporalidade de sua ação. Dadas as insuficiências enfrentadas pelo SUAS, devido aos sucessivos desmontes, a Frente Nacional de Defesa do Sistema Único de Assistência Social (FNDSUAS) realizou nesse período uma série de exigências que iam desde a

que justifica o sentimento de despreparo dos profissionais para lidar com a crise sanitária nas cinco regiões do país.

recomposição do orçamento da política de assistência social⁴⁰ até a revogação da Portaria n.º 2.362/2019⁴¹ e a ampliação do número de famílias no PBF. Além do FND SUAS outras frentes nacionais se posicionaram contrárias aos sucessivos desmontes a política de assistência social, exigindo, por exemplo, a revogação da EC 95/2016.

O governo Bolsonaro desconsiderou a participação das instâncias de controle social no processo de elaboração de portarias e notas técnicas que versam sobre o SUAS, um claro exemplo é a Portaria Conjunta n.º 4/2020, que propõe a atuação conjunta entre as redes socioassistenciais e as comunidades terapêuticas no enfrentamento da pandemia do coronavírus junto à população em situação de rua e que faz uso abusivo de substâncias psicoativas. Na tentativa de pôr em prática o projeto neoliberal no contexto pandêmico, essa portaria acaba por descaracterizar, enquanto direito social, as políticas de saúde e de assistência social.

A partir da linha argumentativa expressa até aqui é possível afirmar que a forma como a política de assistência social foi conduzida no período pandêmico é aquela em que há a valorização de ações seletivas e fragmentadas que se distanciam do reconhecimento dessa política como direito social. Desenvolve-se “um processo acelerado de assistencialização/assistencialismo voltado para o pauperismo absoluto” (Behring e Boschetti, 2021, p. 81). A quem interessa essa assistencialização? Quais as reais intenções em transferir recursos dos serviços socioassistenciais para intensificar os programas de transferência de renda? A pandemia, certamente, provou o quão nocivas têm sido as medidas neoliberais nas políticas sociais. Logo, a ampliação dos programas de transferência de renda tão fortemente difundidas nos últimos anos não possibilita, como erroneamente é divulgado pelos governos, a erradicação das desigualdades sociais, mas possibilita o atendimento das demandas do capital. Essa destinação de recursos da PAS aos programas de transferência de renda não atendeu às múltiplas necessidades de reprodução da classe trabalhadora, apenas minimizou algumas carências. Explicitar

⁴⁰ O CNAS havia aprovado o valor médio de 2,7 bilhões, no entanto a Lei Orçamentária Anual autorizou apenas 1,3 bilhões o que inviabiliza a manutenção e ampliação dos serviços socioassistenciais desenvolvidos pelo SUAS.

⁴¹ Esta portaria versa sobre o estabelecimento de procedimentos para equalizar o cofinanciamento federal do SUAS à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA). A mesma reduz os recursos da PAS, uma vez que são equalizados conforme disponibilidade orçamentária anual.

como se dá a captura do fundo público das políticas sociais, mais notadamente da política de assistência social, é a tarefa da próxima seção.

4 FUNDO PÚBLICO E O DESFINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: SUAS EM RISCO?

O processo de desfinanciamento da Política de Assistência Social pressupõe analisar como tem se apresentado o orçamento dessa política diante das sucessivas estratégias empreendidas pelo capital para captura do fundo público no Brasil. Tendo em vista que o orçamento é a forma mais visível do fundo público, é fundamental compreender em que direção tem se dado a alocação dos recursos públicos para avaliar se este tem ampliado ou restringido o acesso aos direitos sociais.

Como já se referiu, no Brasil, as primeiras experiências ligadas ao complexo previdenciário assistencial se deram a partir dos anos de 1920, desenvolvendo-se e tornando-se mais exploradas durante o período ditatorial. Apenas em 1988, através da Constituição Federal, o Brasil adota um sistema de proteção social com vistas à utilização do fundo público para financiar as políticas sociais; no entanto, a implementação do neoliberalismo no país impactou fortemente na construção do processo democrático inaugurado com a Carta Magna.

Com a adoção do neoliberalismo, constitui-se um verdadeiro desmonte das políticas sociais. Conforme expressam Behring e Boschetti (2007), as políticas sociais passam a ser determinadas pelas políticas econômicas de ajuste fiscal. Logo, há uma crescente captura do fundo público para a esfera privada, ocorrendo o que as autoras atribuem a sucessivas contrarreformas das políticas sociais e o pagamento da dívida interna e externa com recursos provenientes do orçamento público.

Conforme sinalizam pesquisadores contemporâneos (Boschetti; Teixeira, 2019; Silva e Silva, 2019; Sitcovsky; Sitcovsky, 2022) que estudam o financiamento das políticas sociais, a Política de Assistência Social tem sido atravessada por uma expressiva redução de recursos para os serviços, programas e projetos propostos pelo SUAS intensificada nos governos Temer e Bolsonaro, segundo exposto anteriormente. Desde o PDRAE, o Brasil é atravessado por um permanente ajuste fiscal, o qual impacta sobremaneira o fundo público. Assim, compondo esse ambiente de ajuste fiscal permanente, a aprovação da Emenda Constitucional n.º 95/2016, realizada no governo Temer, intensifica o corte de gastos públicos já em

andamento desde os anos de 1990, o qual é aprofundado no governo Bolsonaro. Essa Emenda Constitucional atinge sobremaneira o financiamento das políticas de seguridade social, na qual está inclusa a assistência social⁴². Os rebatimentos da EC n.º 95/16 no financiamento da assistência social são sentidos nos serviços, programas e projetos, promovendo uma verdadeira desestruturação do SUAS. Essas questões serão abordadas nesta seção, serão tecidas reflexões sobre o fundo público articulado ao financiamento das políticas sociais, mais notadamente da Política de Assistência Social, e os impactos da constante apropriação do fundo público nas políticas sociais.

4.1 Fundo Público e o aprofundamento do desfinanciamento da Política de Assistência Social

A Constituição Federal de 1988, sem dúvidas, constituiu um avanço jurídico-normativo, uma vez que ela inaugura, na história do Brasil, conquistas importantes ao sistema de proteção social brasileiro. Ao instituir princípios que alicerçam a seguridade social, a CF/88 imprimiu a esta a possibilidade da criação de um orçamento específico e de diversas fontes de financiamento. No que se refere ao orçamento, ela possibilitou tanto a instituição de princípios que orientam o orçamento público e a política tributária quanto a criação do Plano Plurianual⁴³, da Lei de Diretrizes Orçamentárias⁴⁴ e da Lei Orçamentária⁴⁵, firmando assim um ciclo orçamentário.

Por meio da adoção do ideário preconizado pelas nações imperiais como resposta à crise em 1990, todos os avanços advindos da Constituição de 1988 que

⁴² Conforme tem sido demonstrado neste trabalho, no neoliberalismo, as políticas sociais tem sido os principais alvos das contrarreformas. Logo, o desfinanciamento da Política de Assistência Social no interior do Estado democrático de direito está associado à lógica neoliberal, de modo que ele não é algo exclusivo do cenário brasileiro, mas sim uma realidade que também atinge os demais países de economia periférica, a exemplo dos países latino-americanos, os quais, em sua maioria, também possuem programas assistenciais.

⁴³ O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento da Administração Pública Federal que estabelece as diretrizes, metas e objetivos orientadores dela. Com vigência de quatro anos, o PPA tem início no segundo mandato de cada presidente, findando no primeiro mandato do/a próximo/a presidente/a e orientando a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

⁴⁴ A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), elaborada anualmente, tem por finalidade apresentar as diretrizes do governo para o ano vindouro, orientando a construção da LOA e tendo por base o PPA.

⁴⁵ A Lei Orçamentária Anual (LOA) é um instrumento legal que prevê as receitas e as despesas do governo para o próximo ano, definindo quanto e para onde serão alocados os recursos e de onde virão.

tratam sobre a seguridade social, seu orçamento e as formas de financiamento se viram ameaçados. A partir dessa década, assiste-se ao corte de recursos das políticas sociais, sendo então direcionadas para o orçamento fiscal e para o superávit primário⁴⁶, por meio da Desvinculação das Receitas da União⁴⁷ (DRU) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). No entanto, para aprofundar o debate sobre esses aspectos, é preciso inicialmente explicitar como se constitui a carga tributária brasileira e a sua relação com a política macroeconômica.

De acordo com Behring (2021, p. 38-9), o fundo público constitui-se a partir da “punção compulsória – na forma de impostos, contribuições e taxas – da mais-valia socialmente produzida”, atuando tanto na reprodução do capital quanto na reprodução da força de trabalho, ainda que em menor proporção nesta; isso evidencia a constante diminuição de recursos para as políticas sociais. No entanto, a autora ressalta que, no contexto de pleno desenvolvimento do capitalismo monopolista, o fundo público não se constitui apenas pela punção da mais-valia, haja vista que nesse momento o instrumento desta punção é o sistema tributário, cujo sustentáculo reside nos salários. Desse modo, o fundo público se forma então a partir do trabalho excedente, metamorfoseado em valor, e do trabalho necessário, que recai sobre os trabalhadores através do pagamento de impostos diretos e indiretos. Assim,

[...] a exploração da força de trabalho na produção é complementada pela exploração tributária, que se combina hoje e num mesmo passo a processos de expropriações, crescentes nesses tempos de intensa crise e metabolismo do capital. Em espaços geopolíticos nos quais as lutas de classes empreendidas pelos trabalhadores não conseguiram historicamente impor barreiras a sistemas tributários regressivos, o fundo público se sustenta sobre a renda e o consumo dos trabalhadores (Behring, 2021, 39-40).

⁴⁶ O superávit primário compreende o valor excedente positivo decorrente da diferença entre as receitas e despesas primárias, desconsiderando os juros da dívida. No entanto, quando a arrecadação do governo é menor que seus gastos diz-se que há um déficit primário.

⁴⁷ A Desvinculação das Receitas da União consiste em um dispositivo do governo para desvincular um percentual da receita tributária, objetivando que ele seja utilizado livremente pelo governo. “A DRU tem sua origem no antigo Fundo Social de Emergência (FSE), que já em 2004 permitia a desvinculação de 20% dos recursos destinados às políticas da seguridade social. Nos exercícios financeiros seguintes, o propósito permanece, entretanto o nome muda para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). A partir do ano 2000 passa a vigorar a DRU com sucessivas prorrogações. A mais recente ocorreu por meio da EC n. 93, de 8 de setembro de 2016, que prorroga a DRU até 31 de dezembro de 2023. O novo texto também amplia de 20% para 30% o percentual das receitas de tributos federais que podem ser usadas livremente e altera quais tributos podem ser desvinculados, incluindo os fundos constitucionais, taxas e compensações financeiras” (Salvador, 2017, p. 429).

O fundo público atua, desse modo, no processo de rotação do capital, objetivando a reprodução deste, principalmente em momentos de crise. Cabe destacar que o fundo público desempenha mediações no que se refere à repartição da mais-valia, disputada tanto pela burguesia quanto pela classe trabalhadora.

Sugerimos, partindo de Marx, observar a repartição da mais-valia em dois movimentos. Num primeiro movimento, o trabalho excedente se reparte em lucros, juros, renda da terra e fundo público, por meio da tributação sobre o capital e suas personas. Porém, cabe sublinhar que o Estado se apropria também do trabalho necessário, diga-se, de parte dos salários, via tributação, com o que o *fundo público é um compósito de tempo de trabalho excedente e tempo de trabalho necessário*. Mas essa repartição tem continuidade num segundo movimento: no retorno de parcelas do fundo público na forma de juros [...] (Behring, 2021, p. 42).

Este segundo movimento realiza-se por intermédio dos mecanismos da dívida pública e de outras estratégias que objetivem intervir no processo de rotação do capital. Segundo Salvador (2010), o fundo público no capitalismo tem função ativa nas políticas macroeconômicas, uma vez que é importante para a acumulação e para as políticas sociais. Logo, o fundo público, na medida em que proporciona a expansão das políticas sociais, também acaba por impulsionar o mercado de consumo, posto que os recursos públicos passam a ser os sustentáculos das políticas anticíclicas em momentos de crise. Mesmo que de forma indireta, o fundo público contribui para a reprodução do capital da seguinte maneira:

1. Como fonte importante para a realização do investimento capitalista. No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam a reprodução do capital.
2. Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição.
3. Por meio das funções indiretas do Estado, que no capitalismo atual garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas.
4. No capitalismo contemporâneo, o fundo público é responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas (Salvador, 2010, p. 91).

O fundo público assume uma importância para a manutenção do sistema capitalista, constitui um grande articulador da relação entre a reprodução deste sistema e as políticas sociais. Como vimos na primeira seção, o *Welfare State*,

criado como alternativa para sanar a crise de 1929, é duramente criticado pelos neoliberais durante a crise de 1970, uma vez que estes atribuem a aquele a responsabilidade pela referida crise, numa massiva defesa da não participação do Estado na economia e na desregulamentação do mercado de trabalho. As políticas keynesianas e as conquistas dos trabalhadores advindas a partir do Estado Social, o qual esteve presente nos países centrais, são ameaçadas pela ofensiva neoliberal. De acordo com Salvador (2010, p. 92), o cenário aberto pelo neoliberalismo

[...] revela as limitações das políticas keynesianas diante da internacionalização do capital, com sinais de esgotamento do padrão de financiamento das políticas sociais e a reação do capital à queda das taxas de lucro, na sua sanha pela acumulação e, portanto, por superlucros. Os capitalistas se armam para revogar as conquistas sociais do pacto social-democrata investindo contra os trabalhadores, em busca de restabelecer um novo padrão de acumulação para saída da crise.

A crise ocorre em paralelo aos ataques do capital às políticas keynesianas propostas no Estado social, cujas contradições o movimento expansionista do capitalismo traz à tona. Nesse processo, o capital se apropria das inovações tecnológicas, a fim de reduzir custos com a força de trabalho; porém, esse movimento faz ruir o pacto de pleno emprego e de expansão das políticas sociais. Dada a queda de lucros dos investimentos produtivos, o capital passa a se deslocar do setor produtivo para o setor financeiro, atuando de modo especulativo; no tocante à especulação financeira, ela passa por mudanças na década de 1970, a partir do surgimento de novos “produtos” financeiros (Salvador, 2010, p. 609). Paulatinamente, os investimentos próprios da área produtiva foram transferidos para a financeira, firmando o momento da financeirização, a qual era orientada por investimentos audaciosos em um momento de liberalização financeira desregulamentada.

Conforme atesta Salvador (2010, p. 612),

Na última década do século XX, a liberalização financeira chegou aos países em desenvolvimento. Os governos das grandes potências que se debatiam com as sequelas da crise imobiliária (1990-91) e as grandes instituições financeiras que buscavam novos terrenos de expansão elaboraram uma doutrina batizada de “Consenso de Washington”. Por intermédio do FMI, tratava-se de persuadir os governos dos países em desenvolvimento e dos países desorientados pelo desabamento do comunismo a se engajar rapidamente na liberalização financeira para um ajuste estrutural rumo à economia de mercado. Os países que aderiram aos novos rumos da globalização financeira ficaram conhecidos como “mercados emergentes”. Sendo alvo para os grandes intermediários

financeiros internacionais de uma convenção financeira otimista, atraíram uma avalanche de capitais especulativos com regras tributárias favorecidas.

Os países em desenvolvimento, seguindo a tendência de valorização do capital, aderem ao Consenso de Washington sob a justificativa de que esse documento representava a única solução para a crise nesses países. No entanto, a liberalização financeira é acompanhada por sucessivas crises, que afetam sobremaneira os países de “mercado emergente”.

Desde que ela se impôs, tem sido difícil passar mais de três anos seguidos sem um incidente de envergadura. Quase todos poderiam figurar nos livros de história econômica: 1987, quebra dos mercados de ações; 1990, quebra dos *junk bonds* (“títulos podres”) e crise das *savings and loans* (instituições financeiras de poupança e empréstimos) norte americanas; 1994, crise de debêntures norte americanas; 1997, primeira fase da crise financeira internacional (Tailândia, Coreia, Hong Kong); 1998, segunda fase (Rússia, Brasil); 2001, 2003, estouro da bolha da internet (Lordon, 2007, p. 1).

Nesses momentos de crise, é que o fundo público ganha centralidade, passando a ser constantemente utilizado para arcar com os prejuízos advindos das crises econômicas e assim contrariando uma das suposições do neoliberalismo quanto à eficiência do mercado e dos processos de privatização. Segundo Behring (2021), as saídas para crise econômica de 2008⁴⁸ passaram pelo fundo público, através do aumento da dívida pública e com o objetivo de atenuar os impactos dessa crise. No entanto, a autora ressalta que “essa ingestão de trilhões de dólares, de euros e reais na economia mundial e nacional não conteve os elementos de crise, a ponto de gerar um novo ambiente de crescimento econômico” (Behring, 2021, p. 133). Os recursos públicos destinados ao atendimento das necessidades da classe trabalhadora são direcionados à esfera privada na tentativa de conter a crise.

A tendência é de um brutal corte de direitos e de conquistas sociais, sobretudo no campo da seguridade social. O que está em jogo é a avaliação que o mercado fará, particularmente o capital portador de juros, acerca da direção da política fiscal, do endividamento público e da redução

⁴⁸ Em 2008, vem à tona a crise do sistema financeiro internacional, a qual teve início no mercado imobiliário. Essa crise teve como epicentro os Estados Unidos, onde os bancos passaram a oferecer empréstimos a juros baixos para financiamento imobiliário, ao passo que a procura por esses empréstimos aumentou. Em virtude desse processo, houve a elevação do valor dos imóveis acima do que estes valiam. Por sua vez, os bancos passaram a aumentar as taxas de juros dos empréstimos, tornando seu valor ainda mais alto. Dado esse aumento, muitas pessoas não conseguiram pagar seus empréstimos e, em consequência disso, os bancos não possuíam mais dinheiro para realizar suas operações. Assim, a crise de 2008, afetou “bancos e Bolsa de Valores de todo o mundo. Colocou o mundo capitalista no cerne de uma ‘profunda turbulência’ político-econômica, jogando o regime de acumulação flexível no labirinto que ele mesmo criou. Naquele contexto, a ‘culpa da crise’ era localizada na falta de regulamentação das transações financeiras e na falha de caráter e moral dos operadores deste ramo” (Silva, 2020, p. 732).

do déficit externo. O corolário poderá ser o arrocho fiscal com seus efeitos colaterais: recessão, redução do salário e do emprego nos setores público e privado. [...] Esses países deverão fazer pesados pagamentos de juros para honrar as suas dívidas, limitando os gastos em outras áreas e a expansão de despesas orçamentárias com políticas públicas que efetivem direitos, que poderiam ajudar a impulsionar suas economias (Salvador, 2010, p. 615).

Com base em Pochmann, Salvador (2010) ressalta que, nos países capitalistas desenvolvidos, após a Segunda Guerra Mundial, ocorre a redistribuição de renda. É feita a tributação dos mais ricos e a distribuição de recursos do fundo público para os mais pobres. Foi inédita essa forma de tributação em comparação à estrutura distributiva anterior, situação distinta daquela encontrada no Brasil, uma vez que neste o fundo público tem especificidades regressivas.

Silva (2011) e Behring (2021) afirmam que o fundo público é composto por recursos provenientes tanto do trabalho excedente quanto do trabalho necessário, mediante a tributação, a qual, no Brasil, ocorre de forma regressiva. Assim, os recursos tratados pelas autoras são submetidos na atualidade a mecanismos de captura que vão desde o desmonte dos direitos sociais, duramente conquistados, à financeirização da Seguridade Social. Desse modo, “uma das principais formas de realização do fundo público é por meio da extração de recursos da sociedade na forma de impostos, contribuições e taxas, da mais-valia socialmente produzida” (Salvador, 2012, p. 7). A partir dessa extração de recursos, é constituído o orçamento, uma das formas mais expressivas do fundo público. Este serve de instrumento não apenas econômico, mas, principalmente, político, visto que ele serve de base para a tomada de decisões políticas quanto aos gastos orçamentários.

No Brasil, desde o governo FHC, a política fiscal é alicerçada em recomendações de acordos pactuados entre o governo e o Fundo Monetário Internacional (FMI). O sistema tributário é responsável por definir como serão arrecadados os tributos necessários para o custeio dos serviços e políticas públicas. Já a carga tributária é uma das principais formas de arrecadação do governo brasileiro. Segundo o Tesouro Nacional, o Brasil, em 2022, contou com uma carga tributária de 33,7%, dos quais respectivamente 22,78% pertencem à União, 8,59% aos Estados e 2,34% aos municípios. A carga tributária brasileira tem sido cada vez mais severa, junto com seu caráter regressivo, de modo que ela é mais severa com

os mais pobres e mais branda com os ricos, intensificando assim a concentração de renda no país. Behring e Boschetti (2011, p. 165) apontam que:

[...] tem-se uma carga tributária regressiva, na medida em que os impostos e contribuições terminam por incidir sobre os trabalhadores, visto que são remetidos ao consumo, de forma que a tributação não promove a redistribuição de renda e riqueza, contribuindo, ao contrário para sua concentração.

O Brasil apresenta uma elevada carga tributária sobre o consumo, o qual impacta fortemente os contribuintes com menor renda, e uma inexpressiva tributação sobre a renda e o patrimônio (que compõem os impostos diretos), tornando mais branda a tributação taxada aos contribuintes com maior poder aquisitivo. Esse aspecto denota a regressividade que habita no sistema tributário brasileiro e que a Reforma Tributária, tão discutida nos últimos meses de 2023, mantém intocável.

Fica evidente que, considerando apenas os tributos indiretos, quanto menor a renda familiar per capita, maior é a carga tributária. A carga dos tributos indiretos pagos pela faixa de menor renda é 21,2% de sua renda per capita, enquanto a de maior renda paga 7,8%. Ainda que se adicionem todos os tributos, a carga total da faixa de menor renda é de 24,3%, em contraposição à de maior renda, que para 18,7%. Como os tributos diretos têm peso menor na economia, eles não conseguem compensar o grau de regressividade gerado pelos tributos sobre o consumo de bens e serviços (Oliveira, 2023, p. 5).

Mas o que essas ponderações demonstram em termos da relação entre o fundo público e as políticas sociais no contexto do sistema tributário brasileiro? Demonstram que a regressividade do sistema tributário brasileiro impacta diretamente o financiamento das políticas sociais. As políticas sociais basicamente são financiadas pela classe trabalhadora, a qual também financia o pagamento da dívida pública, uma vez que uma das prioridades do fundo público tem sido justamente o pagamento dos juros dessa dívida. Silva (2011, p. 6) indica que o fundo público é extremamente regressivo, uma vez que é financiado pelos trabalhadores, de modo que as políticas sociais ficam reduzidas, restritas à promoção da distribuição de renda.

Uma das estratégias de enfrentamento da captura do fundo público em prol da acumulação de capital se dá a partir da vinculação de recursos para determinadas políticas sociais. Desse modo,

[...] o modelo de fundos públicos buscado foi aquele com conselhos de composição paritária entre os representantes governamentais e não governamentais para acompanhar e fiscalizar políticas públicas, apesar de ainda hoje prevalecer um montante elevado de recursos que ficam “fora dos fundos” em relação às respectivas políticas, pois ao criar um fundo vinculam-se receitas para a execução de determinados programas de trabalho (Salvador, 2012, p. 12).

Parte das despesas previstas no orçamento público direcionadas às políticas sociais, a exemplo da seguridade social, são obrigatórias. Logo, por vezes, ela sofre as investidas conservadoras daqueles que consideram engessado o orçamento público. Algumas vezes, essas despesas são alvo das reformas tão defendidas pelos neoliberais. Salvador (2012) reitera que as despesas vinculadas, embora sejam essenciais para a garantia de direitos, ainda assim não garantem que os gastos sejam feitos de modo a promover a expansão universal dos benefícios e serviços, tendo como horizonte a redução das desigualdades sociais. Ele atesta que

Um exemplo dessa situação é o que ocorre na execução do orçamento da seguridade social. Em 2009, os recursos exclusivos do orçamento da seguridade social financiaram, além das funções típicas da seguridade social (previdência, assistência social e saúde), outras 24 funções orçamentárias. Do montante de R\$ 436, 22 bilhões, liquidados no orçamento da seguridade social, 10,73% (R\$ 46, 80 bilhões) não foram aplicados nas funções: assistência social, previdência social e saúde. A maior parte dos recursos (60,37%) foi executada na função Trabalho e se destinou ao pagamento do benefício do seguro-desemprego. Contudo, outra parcela expressiva dos recursos (R\$ 18,5 bilhões), liquidados nas demais funções, refere-se ao pagamento de assistência médica e odontológica aos servidores, empregados e seus dependentes, o que contraria a diretriz constitucional de universalidade da saúde e deveriam ser pagos com recursos fiscais. Além disso, em 2009, a Desvinculação das Receitas da União (DRU) desviou R\$ 39,1 bilhões das políticas da seguridade social para acumulação de capital, por meio do orçamento fiscal. Desde a entrada em vigor da DRU, em 2000, já foram surrupiados da Seguridade Social mais de R\$ 300 bilhões (Salvador, 2012, p. 14-15).

Umas das principais formas de desmonte da seguridade social tem se dado a partir da transferência de recursos das fontes tributárias obrigatórias para o orçamento fiscal através da DRU, a qual transforma os recursos que se destinariam à seguridade social em recursos fiscais, compondo o superávit primário. Apenas em 2016, cerca R\$ 101 bilhões foram usurpados da seguridade social para composição do superávit primário do governo, que tinha como meta o pagamento dos juros da dívida pública. O desmonte da seguridade social é intensificado a partir deste mesmo ano, mediante diversos ataques aos direitos sociais previstos na Carta Magna. Entre os ataques, destacam-se: a Reforma Trabalhista (2018), a Reforma da

Previdência (2019) e o Novo Regime Fiscal, consolidado por meio da Emenda Constitucional n.º 95/2016.

A Emenda Constitucional n.º 95/2016 criada no governo Temer decorre da famigerada PEC do Teto de Gastos ou PEC da Morte. Este último nome não é em vão, uma vez que a emenda constitucional decorrente dela limita por 20 anos as despesas primárias, através das quais o montante do orçamento é baseado no ano anterior; a partir dela, permite-se apenas a correção pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Ao definir um teto para despesas discricionárias, impede aumento de recursos para investimentos, saúde, educação, ciência e tecnologia, infraestrutura. Além de vetar a abertura de crédito suplementar ou especial, também implodiu a regra de vinculação orçamentária de aplicações mínimas nas áreas da saúde e educação. Como o teto não pode atingir despesas obrigatórias, como a previdência social e o Benefício de Prestação Continuada, o draconismo de ajuste fiscal quer aprovar a contrarreforma da previdência, desvincular benefícios e reduzir seu valor, além de ampliar o tempo de contribuição e suprimir os direitos para cortar gastos (Boschetti; Teixeira, 2019, p. 71-72).

Tem-se, nesse sentido, a redução do orçamento público ano a ano para as políticas sociais, ao passo que o orçamento fiscal se mantém crescente para o pagamento da dívida pública.

A EC n.º 95/2016, embora tenha sido aprovada sob forte pressão, contou com o apoio de grupos políticos conservadores que possuíam forte ligação com os interesses das grandes corporações oligárquicas e empresariais, aliadas ao capital estrangeiro. Logo, não demoraria para ser aprovada essa proposta, uma vez que a mesma favorece o mercado financeiro e, entre outras coisas, é instrumento do desfinanciamento das políticas sociais em favor do pagamento da dívida pública. Destaque-se que:

O discurso da EC n.º 95 foi realizar sacrifícios para entregar um país saneado e que voltasse a crescer, responsabilizando os gastos públicos, sobretudo com direitos trabalhistas e previdenciários, como sempre. Assim, tornou-se constitucional a correção dos gastos primários pela inflação do ano anterior, por vinte anos. Apesar de a dívida brasileira ter chegado em 2016 a 4,2 trilhões e a relação da dívida/PIB estivesse em 70,1% é preciso compará-la com a de outros países para justificar a necessidade de uma medida tão destrutiva. Com dados de 2016, há a dos EUA, 101%, a da zona do euro, 90,7%, e a do Japão, 229,2%. O país não estava quebrado como chantageavam os defensores dessa medida (Behring, 2021, p. 192).

Diante do aumento os gastos públicos, a EC n.º 95/2016 não pode ser justificada somente pela inflação, uma vez que sua intencionalidade se situa na

priorização dos interesses do capital, principalmente os de suas frações rentistas – o que se revela por meio da permissão para que se mantenha o pagamento dos juros da dívida pública. Cabe salientar que a emenda determina que, caso haja seu descumprimento, sanções devem ser aplicadas. Essa determinação explica a relação existente entre a EC n.º 95 e a Reforma da Previdência: uma das suas sanções determina que não se pode aumentar as despesas obrigatórias, esbarrando na recomposição do salário-mínimo, uma vez que este orienta os benefícios previdenciários e assistenciais (Behring, 2021, p. 193).

Já era previsível o desastre que essa emenda traria para as políticas sociais, uma vez que ela desconsidera as mudanças socioeconômicas que podem vir a ocorrer durante as décadas que se seguem à aprovação da emenda. O período da pandemia foi um claro exemplo disso. A política de assistência social sofreu impactos devastadores, os quais foram, inclusive, sinalizados pelo IPEA em 2016. Os impactos decorrem do fato de que esta política “não conta com vinculações constitucionais que estabeleçam limites mínimos a serem aplicados pelos entes federados” (Ipea, 2016, p. 9).

A nota técnica n.º 27 do IPEA, publicada em 2016, chamava a atenção para o impacto que esta medida traria para a política de assistência social: estimava-se uma perda de 199 bilhões em dez anos e de 868,5 bilhões em vinte anos. A projeção feita pelo IPEA dos gastos do Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) entre os anos de 2017 e 2036, tinha por base quatro linhas de ação, a saber: Benefício de Prestação Continuada (BPC); Programa Bolsa Família (PBF); serviços socioassistenciais do SUAS; e, as demais ações desenvolvidas pelo MDSA. Como já era esperado, as previsões trazidas pelo IPEA não eram nada animadoras:

Num primeiro momento, a tendência seria de instituir-se um comportamento autofágico entre as áreas do MDSA, na medida em que o BPC, na sua condição de direito constitucional e obrigatório, pressionará os demais programas assistenciais. A partir daí, este quadro de deterioração das políticas do MDSA se agravará a cada ano, culminando, ou na desconstrução do BPC, ou na destinação de todo o recurso projetado do MDSA (Cenário NRF) para o pagamento de BPC em 2026. Em outras palavras, a partir deste ano, o MDSA não terá recurso suficiente nem mesmo para fazer frente ao pagamento destes benefícios (Ipea, 2016, p. 16).

Desse modo, a política de assistência social que, nos últimos anos, vinha apresentando crescimento “significativo” em seu orçamento – mesmo que insuficiente, dada a estruturação que o SUAS propunha –, sofre o aprofundamento

de seu desfinanciamento, atingindo sobremaneira os serviços socioassistenciais ofertados pelo SUAS. Assim, após o golpe de 2016, a proteção social brasileira se vê diante do confronto de dois projetos distintos: um de caráter universal, defendido por segmentos que vêm lutando pela construção e estruturação do SUAS, e outro de caráter ultraneoliberal e focalista, com direcionamento para o desmonte desse sistema. A esse respeito, Silva e Silva (2019, p. 307) informa que

[...] o desmonte de direitos e do SUAS não decorre essencialmente da decantada fiscal do Estado brasileiro, mas, sobretudo, da adoção de um projeto conservador que passa a explicar e a justificar um projeto extremamente liberal, focalizador e residual, para o enfrentamento da pobreza no Brasil. Constitui-se um estado penal para a população mais pobre, cuja consequência é o aprofundamento da desigualdade e da pobreza, com o retorno do Brasil ao mapa da fome, com elevação do desemprego e do trabalho instável, precarizado e mal remunerado.

Assim, a adoção de programas pontuais, de cunho voluntarista e clientelista passam a permear a Política de Assistência Social, além disso, a PAS vem sofrendo sucessivos cortes de gastos após a EC n.º 95/2016 para o financiamento do SUAS. Não obstante, o governo enfatiza que os gastos sociais têm intensificado a situação financeira do país, com o objetivo de fortalecer a ideia de que não é possível reverter as reformas em curso e o congelamento de gastos. Logo, a “ênfase é *fazer mais com menos*, cujo enfoque gerencial restringe a agenda do SUAS à busca de resultados de eficácia” (Silva e Silva, 2019, p. 314), processo que se contrapõe à consolidação da estruturação do SUAS. Assiste-se, portanto, ao

[...] subfinanciamento do SUAS; o contingenciamento de 30% no orçamento da Assistência Social; mudança nas regras do cofinanciamento federal, adotando-se o critério da meritocracia para as transferências dos recursos federais aos municípios, agora condicionados ao bom desempenho das gestões municipais; retorno de emendas parlamentares carimbadas para entidades filantrópicas. Em verdade, é uma regressão de décadas, desmontando avanços e conquistas! [...] (Carvalho, 2017, p. 18).

Nesse cenário, marcado por contrarreformas, observam-se reduções abruptas dos recursos destinados à Política de Assistência Social. Conforme sinalizado pelo IPEA (2018), entre os anos de 2014 e 2016, houve uma queda nos recursos destinados ao Programa Bolsa Família (PBF), o qual apresentou R\$ 31,7 bilhões em 2014 e passou para R\$ 28 bilhões em 2016⁴⁹. Embora o recurso deste programa em

⁴⁹ Essa queda pode ser justificada por dois fatores: 1) a redução de famílias beneficiárias do PBF em 2016, devido ao massivo corte do quantitativo de concessão do benefício; 2) reajuste do valor do

2018 tenha sido 5% maior que o de 2017, ainda assim, registra-se uma perda significativa quando realizada a comparação entre os recursos de 2014 e de 2018, uma perda de 10,1%. Já em 2020, o IPEA (2022) aponta que houve uma redução de 44% dos gastos com o PBF, devido à política de enfrentamento à pandemia, que criou o Auxílio Emergencial (AE) ao passo que discutia mudanças no PBF com o mesmo objetivo.

No que se refere ao Fundo Nacional de Assistência Social, chamam atenção dois aspectos relacionados ao período de 2012 a 2018: o primeiro trata do sutil crescimento dos recursos destinados ao BPC para pessoas idosas e com deficiência, evidenciando uma concentração de recursos naqueles benefícios vinculados ao salário-mínimo e o segundo diz respeito à redução do financiamento dos serviços socioassistenciais.

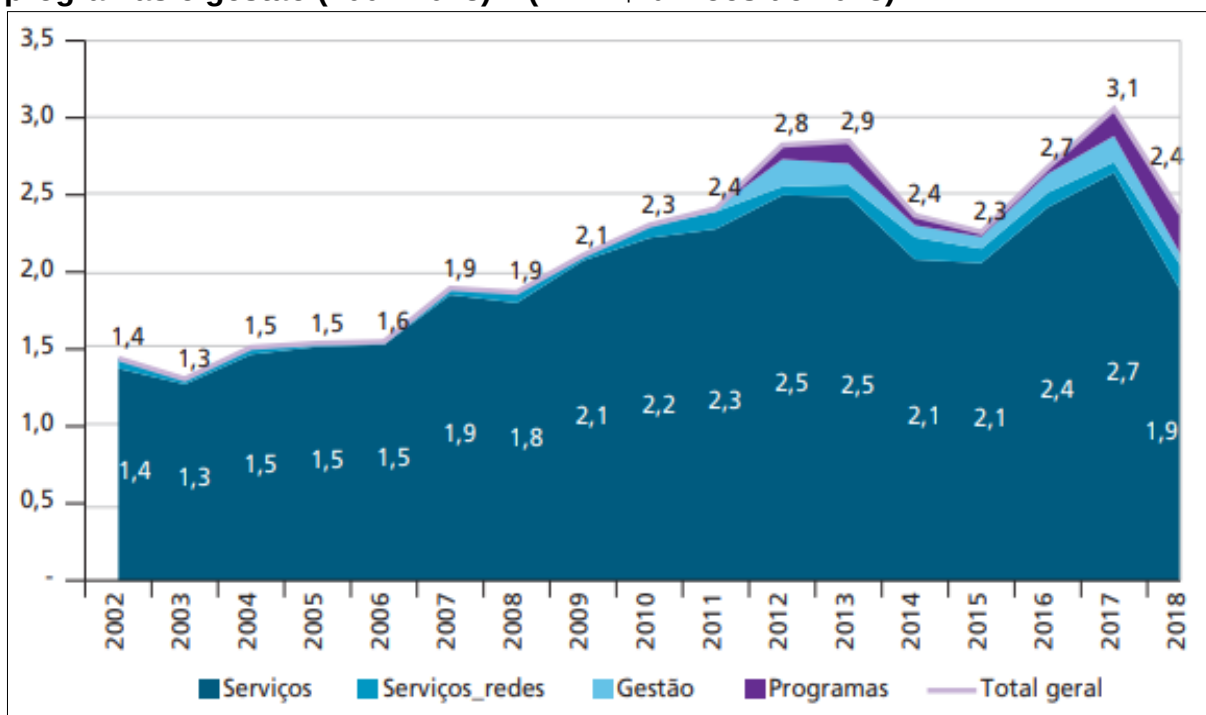
Entre os anos de 2012 e 2018, as despesas globais do FNAS cresceram 25,3%, passando de R\$ 46,7 bilhões para R\$ 58,5 bilhões. A maior parte desses recursos, cerca de 95,5% ao ano, foi consumida por benefícios monetários socioassistenciais (BPC, RMV, Bolsa PET). Ressalta-se, contudo, que em 2017 ocorreu uma redução de recursos de 0,2% em relação a 2016 e um leve aumento de 0,9%, em 2018, quando comparado a 2017 para os benefícios [...] (Boschetti; Teixeira, 2019, p. 84).

De acordo com as autoras, como parte destes benefícios têm despesas obrigatórias vinculadas ao salário-mínimo, eles não podem ser submetidos às reduções propostas pelo teto de gastos. Logo, a redução sinalizada na citação pode ter ocorrido com base em avaliações feitas pelo Dieese (2018), devido à “perda real acumulada do salário-mínimo de 0,3% em 2017 e 2018, contrariando a tendência de sua valorização que teve ganho real (acima da inflação) de 77,01%” (Boschetti, 2019, p. 84).

Quanto aos serviços socioassistenciais, à luz dos dados analisados, sem sombra de dúvidas, eles são os que mais têm registrado perdas em suas receitas, acendendo um alerta no que se refere ao processo de consolidação do SUAS. De acordo com o Gráfico 1, observa-se que em 2014 os repasses feitos ao SUAS apresentam uma queda concomitantemente ao contexto de crise econômica e política, e uma elevação entre 2016 e 2017. Em 2018, com um percentual de 29%, registra-se uma queda nos recursos destinados ao SUAS, correspondendo ao ano de menor valor investido entre os anos citados.

benefício que ocorreu em 2016, por meio do Decreto n.º 8.794, de 29 de junho de 2016, e em 2018, pelo Decreto n.º 9.396, de 30 de maio de 2018.

Gráfico 1 – Evolução dos repasses federais aos municípios: serviços, programas e gestão (2002-2018) – (Em R\$ bilhões de 2018)



Fonte: Ipea (2020).

Devido à crise fiscal, há uma série de contingenciamentos entre os anos de 2016 e 2017. O crescimento registrado, mais notadamente em 2017, decorre do repasse de metade dos recursos dos SUAS apenas ao final desse ano. Cabe salientar que o atraso do repasse, além de prejudicar a regularidade do financiamento, também impacta na condução dos serviços socioassistenciais.

Até novembro de 2016, os recursos transferidos aos municípios corresponderam a 76% do valor total transferido naquele ano; em 2017, esse valor correspondeu a 48% do realizado no ano. Dessa forma, a regularidade dos repasses foi comprometida nesses dois períodos, principalmente em 2017, ainda que os recursos tenham aumentado no fechamento do ano. Já em 2018, não se nota um grande volume de repasses no último mês do ano, advindos de descontingenciamento (Ipea, 2020, p. 74).

Assim, é perceptível que a crise fiscal, além de incidir sobre o valor dos recursos destinados ao SUAS, também incide sobre sua regularidade, desembocando numa avalanche de problemas na condução do referido sistema. Em contraposição à queda de recursos dos serviços do SUAS, observada em 2018, há o crescimento de recursos federais destinados ao Programa Criança Feliz (PCF), demarcando a prioridade do governo ao referido programa.

Em 2018, enquanto os repasses a municípios destinados ao financiamento dos serviços do SUAS reduziram 29% em relação a 2017 (de R\$ 2,4 bilhões para R\$ 1,9 bilhão), os recursos federais destinados ao PCF experimentaram um incremento de 36% (de R\$ 175 milhões para R\$ 238 milhões). Portanto, a criação desse programa e a alteração da dinâmica dos repasses realizados aos municípios para o cofinanciamento de serviços, programas e gestão modificaram a configuração desses repasses: em 2016, quando não existia o PCF, 94% dos repasses foram destinados exclusivamente aos serviços de proteção social (básica e especial); em 2018, esse percentual foi reduzido para 85% do montante repassado aos municípios, enquanto os recursos destinados ao PCF corresponderam a 11% do total (Ipea, 2020, p. 76).

Mesmo diante de um contexto de congelamento de gastos que tem extraído recursos das políticas sociais, no que se trata da política de assistência social, o PCF, a partir da análise do incremento orçamentário para sua condução, expressa que o governo teve como prioridade a adoção do clientelismo e o retorno do primeiro-damismo, contrariando a concepção dessa política enquanto direito social. Segundo Boschetti e Teixeira (2019, p. 83), embora o PCF esteja vinculado, na classificação orçamentária, ao programa “Consolidação do Sistema Único de Assistência Social”, aquele se contrapõe tanto ao SUAS quanto ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), pois, ao ser desvinculado do FNAS, tanto incentiva o primeiro-damismo quanto responsabiliza as famílias pobres pelo cuidado das crianças menores de 6 anos.

A priorização pelo PCF fica mais evidente quando observada a trajetória de cofinanciamento do PAIF, um dos principais serviços da proteção social básica, ofertados nos CRAS: em 2016, estes recursos repassados aos municípios somaram a quantia de R\$ 673 milhões, reduzindo expressivamente seu volume para R\$ 430 milhões em 2018, segundo informações do Ministério da Cidadania. Enquanto isso, o PCF elevou seu montante para R\$ 238 milhões em 2018, conforme mencionado anteriormente (Ipea, 2020, p. 76).

Cabe salientar que, em 2018 foi instituída a Lei n.º 13.633, de 12 de março de 2018, a qual previa o montante de 2 bilhões para as áreas da saúde, educação e assistência social. A partir da Portaria n.º 1.324, de 27 de março de 2018, o MDSA determina que esses recursos sejam vinculados aos blocos de financiamento de Serviço e Gestão do SUAS, sendo utilizado tanto nos serviços da proteção básica e especial, quanto na sua gestão. Boschetti e Teixeira (2019) apontam a estranheza da adoção dessa medida pelo governo, haja vista ter sido o mesmo governo que estipulou o congelamento dos gastos a partir de 2016. As autoras consideram que a adoção dessa medida “pode ter sido uma moeda de troca nas negociações com

parlamentares e prefeitos em benefício de aprovação da contrarreforma da previdência social” (Boschetti; Teixeira, 2019, p. 86).

Quanto aos recursos destinados aos programas, projetos e ações no âmbito da gestão do SUAS, eles também registram perdas em suas receitas de 47,7% entre os anos de 2012 e 2017. De acordo com Boschetti e Teixeira (2019), em 2017 as despesas relacionadas à estruturação e funcionamento dos equipamentos do SUAS foram reduzidas quase pela metade em comparação ao que foi gasto em 2012 e teve seu menor investimento em 2015, por intermédio da execução de apenas R\$ 98,6 milhões em comparação aos R\$ 390,8 milhões executados em 2013. Cabe frisar que, em 2018, há um aumento de recursos voltados para a estruturação dos serviços da proteção social básica e especial; no entanto, se “analisados historicamente, o que se constata é que vem ocorrendo um processual desmonte dos equipamentos públicos construídos a partir da aprovação da Política Nacional de Assistência Social de 2014” (Boschetti; Teixeira, 2019, p. 86).

À luz das reflexões identificadas e referenciadas nesta dissertação, verifica-se o quanto o aprofundamento da agenda neoliberal mediante a adoção de ajustes fiscais nas contas públicas tem impactado na estruturação e consolidação do SUAS. A diminuição de seus recursos analisada nesta seção, entre os anos de 2016 a 2018, alertam para a imprevisibilidade em assegurar a oferta dos serviços socioassistenciais do SUAS, ainda mais em um contexto de crise econômica, que intensifica a pobreza no país. Aliado a isso, observa-se a adoção de programas pontuais, a exemplo do PCF, o qual acaba por intensificar um processo de descaracterização da política de assistência social, relegando-a “à lógica da caridade num giro conservador que institui e legitima a substituição do direito pelo favor” (Silva e Silva, 2019, p. 320). Essa estratégia não é em vão, dada a necessidade de corte de gastos para o favorecimento da redução dos gastos sociais imprescindíveis aos ditames impostos pelo ajuste fiscal que tanto favorece a reprodução do capital em contextos de crise.

No item seguinte, dar-se-á continuidade à exposição, demonstrando como o desfinanciamento da Política de Assistência Social se apresenta entre os anos de 2019 e 2022, num contexto de crise econômica e sanitária. Logo, o próximo item discorrerá sobre as implicações que o desfinanciamento traz à Política de

Assistência Social, seus rebatimentos no cotidiano dos profissionais do SUAS e a forma que estes têm se posicionado diante deste cenário de desmonte.

4.2 Desfinanciamento da Política de Assistência Social no período de 2019 a 2022 e rebatimentos no cotidiano profissional das equipes do SUAS

Em 2019, o Brasil é atravessado por um governo de extrema direita que traz consigo todo o arsenal de retrocessos já iniciado no governo Temer. Dada a trajetória histórica de ajustes fiscais empreendidos no país desde a década de 1990, o Golpe de Estado de 2016 abre espaço para diversas medidas do projeto ultraneoliberal – a exemplo das Emendas Constitucionais n.º 93 e 95 –, compondo mais um capítulo dessa série de ajustes fiscais, os quais incidem sobremaneira sobre a classe trabalhadora provocando a derrocada de seus direitos. De acordo com Behring (202, p. 207), nesse período, procura-se “criar um bom ‘ambiente de negócio’ para extrair mais-valia, de um lado, e realizar a maior punção possível de fundo público, de outro”.

Vê-se, portanto, que a política econômica traçada pelo Governo Bolsonaro teve por finalidade a intensificação do ajuste fiscal já em andamento.

A Emenda Constitucional n.º 95/2016 tem suas consequências sentidas nos anos que se seguem à sua aprovação. Por exemplo, a Reforma da Previdência, aprovada no Governo Bolsonaro em 2019, atinge sobremaneira a classe trabalhadora ao realizar alterações nos regimes de previdência vigentes no país. Num contexto de intensa financeirização do capital unido à punção do fundo público para intensificação do processo de valorização do capital (Behring, 2021), a retórica de que há “ausência de dinheiro” para pagamento das contas públicas passa a ser o discurso do qual o governo, de cariz neofacista e ultraneoliberal, se apropria, para dar andamento ao massivo desfinanciamento das políticas sociais, mais notadamente, no que se refere ao orçamento da Seguridade Social.

A Política de Assistência Social sempre teve seu financiamento ameaçado pelos sucessivos ajustes fiscais. Por meio destes, “os direitos sociais estão sendo literalmente destruídos e a perspectiva constitucional da Assistência Social corre o risco de fazer uma travessia inversa, do direito legal rumo ao ‘dever’ moral da ajuda”

(Boschetti, 2021). A partir da análise do orçamento destinado à assistência social entre 2019 e 2022, é possível visualizar as consequências advindas desse período, tendo por base o contexto de crise sanitária instaurada pela pandemia da COVID-19.

O cenário que antecede a pandemia no Brasil é de intensa crise econômica e efetivação de políticas de austeridade fiscal: assiste-se ao aumento exponencial da pobreza, do desemprego e das desigualdades sociais, condições que alargam a demanda pela política de assistência social. Diante desse contexto de intensificação das demandas postas à assistência social, esta política passa por momentos ainda mais desafiadores no que se refere à trajetória de ampliação dos gastos públicos voltados para a operacionalização do SUAS.

Sabe-se que a adoção do teto de gastos gera impactos tanto nas despesas discricionárias quanto nas obrigatórias, nas quais se incluem o PBF e o BPC. Ademais,

[...] é necessário lembrar que parte expressiva dos gastos no âmbito do Poder Executivo são constitucionais e obrigatórios, tais como benefícios previdenciários, Benefícios de Prestação Continuada – BPC, seguro-desemprego, abono salarial, despesa com pessoal, entre outros. Estes gastos exercerão uma forte pressão em relação aos gastos discricionários, uma vez que tenderão a crescer acima da inflação. Assim, a diminuição da tensão que estes gastos provocam na dinâmica do crescimento dos gastos primários passa, necessariamente, por revisões nas regras de acesso e no valor dos benefícios (Paiva *et al.*, 2016, p. 7).

Como as despesas primárias não podem crescer acima da inflação, os ajustes se voltam para as despesas discricionárias. Segundo a Emenda Constitucional n° 95/16, as despesas primárias autorizadas na Lei Orçamentária Anual ficam sujeitas aos limites descritos no artigo 107 desta EC, sem que se possa exceder o limite de valores máximos de programação⁵⁰. Numa tentativa de amenizar a tensão gerada pelo aumento dos gastos primários, os benefícios são os primeiros a serem atingidos pelo ajuste, por meio de mudanças em sua

⁵⁰ De acordo com o artigo 107 da Emenda Constitucional n.º 95/2016, é estabelecido para cada exercício limites individualizados para as despesas primárias. Cada limite equivalerá: “I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária” (Brasil, 2016).

operacionalização, a exemplo do proposto pela Reforma da Previdência enviada ao Executivo, a qual propunha mudanças nas regras de elegibilidade ao BPC. Assim, compreende-se que o teto de gastos incidiu, mesmo de forma indireta, no processo de crescimento do BPC e do PBF em 2019. De acordo com dados do IPEA (2021), embora em 2019 os gastos com os programas de transferência de renda tenham sido maiores quando comparados aos do ano anterior, esses programas registraram expressivas reduções no número de seus beneficiários.

Os gastos com o PBF em 2019 apresentaram um crescimento de 6% em relação a 2018, considerado expressivo quando comparado à variação observada nos anos anteriores (2016 a 2019). Tal incremento é explicado pelo pagamento de uma parcela extra do benefício, que ganhou a alçada de 13º da Bolsa Família e havia sido prometida na campanha presidencial de 2018. O pagamento suplementar, no entanto, parece ter ocorrido às custas da redução de beneficiários, na medida em que houve uma economia nos gastos com o pagamento para milhares de pessoas que deixaram o programa, sem que os que estivessem na fila para a concessão fossem inseridos no lugar dos que deixaram. Nesse sentido, decidiu-se pela redução do número de pessoas participando do PBF para conceder a 13ª parcela aos que permaneceram. Em relação aos gastos com BPC, em 2019, [...] aponta para um incremento de 4,28% em relação a 2018. Uma hipótese para tal crescimento ancora-se no aumento do valor médio do BPC diante do pagamento de parcelas em atraso na concessão do benefício devido ao aumento da fila de espera em 2019 (Ipea, 2021, p. 68).

No que se refere ao financiamento dos serviços socioassistenciais em 2019, ele apresenta aspectos que merecem a devida atenção. Como esses serviços compõem a maior parte dos gastos discricionários, logo estes gastos podem ser contingenciados durante o ano, sendo os primeiros a serem objeto de ajuste fiscal. Desse modo, embora os recursos destinados para os serviços socioassistenciais em 2019 tenham apresentado um aumento quando comparado a 2018, eles não foram efetuados de forma regular ao longo do ano, haja vista que praticamente metade dessas transferências foram feitas em dezembro de 2019.

Ainda que no fim de 2019 os recursos federais tenham ultrapassado o montante de R\$ 2,47 bilhões, até novembro deste ano, apenas cerca de metade (53%) destes haviam sido repassados aos estados e municípios, que operaram com recursos federais baixíssimos – no valor de R\$ 1,30 bilhão – mesmo em comparação a 2018 (Ipea, 2021, p. 76).

Situação distinta pode ser observada em relação ao Programa Criança Feliz: antes de sua criação, em 2016, os repasses destinados aos serviços socioassistenciais eram de cerca de 85% das despesas discricionárias; tal situação se modifica com o início do programa, “em 2017, os repasses aos serviços

responderam por 81% e os do PCF por 5%; em 2018 e 2019, essa composição das despesas discricionárias foi de 75% e 10%, respectivamente” (Ipea, 2021, p. 70). Os dados apresentados acerca dos recursos destinados ao PCF demonstram que a gestão da política tinha como prioridade o referido programa, mantendo intacto seus recursos. Conforme sinalizado na terceira seção, não é estranha a priorização desse programa de caráter autocrático, haja vista que suas concepções e normativas incentivarem o exercício de práticas voluntárias e o primeiro-damismo. Isso se fez presente desde o governo Temer, quando traços característicos da extinta LBA são retomados, reforçando a responsabilidade da família pela condição em que o indivíduo se encontra; entre outros aspectos, salientam-se o machismo e o patriarcado, preceitos intensificados no Governo Bolsonaro.

Em 2017, o CFESS emitiu a nota técnica “Porque dizer não ao Programa Criança Feliz”, um manifesto contrário ao programa; pois, entende-se que este atua na contramão do que o Serviço Social entende e defende como política de assistência social, à medida que ele também não dialoga com as instâncias de controle social que representam a sociedade civil, os conselhos das políticas intersetoriais.

Ao final de 2019, o Ministério da Cidadania, à luz do teto de gastos, publica a Portaria n.º 2.362/2019, a qual, na contramão do pacto federativo, autoriza o repasse de valores menores àqueles pactuados nos termos de aceite entre os municípios e a União quanto à prestação dos serviços socioassistenciais. De acordo com a referida portaria, objetiva-se “promover a equalização do cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual” (Brasil, [2019]). Isso significa que, se por alguma restrição financeira o governo federal não efetuar o repasse a um ente, tal recurso só poderá ser transferido naquele mesmo ano, excluindo a possibilidade de pagamento dos restos, de anos anteriores, no ano corrente.

Sob o argumento da equalização de recursos distribuídos mediante disponibilidade orçamentária (e não mais tendo por base as pactuações feitas), a publicação dessa portaria provoca cortes expressivos nos recursos transferidos aos fundos municipais, impactando principalmente os municípios de pequeno porte. Nestes, os serviços são mantidos a partir dos recursos advindos, em sua maioria, da esfera federal. Em atenção aos impactos que a Portaria n.º 2.362/2019 poderia

trazer ao SUAS, o Colegiado Nacional de Secretários Municipais de Assistência Social (CONGEMAS), sinalizou que a normativa traria prejuízos à operacionalidade do SUAS,

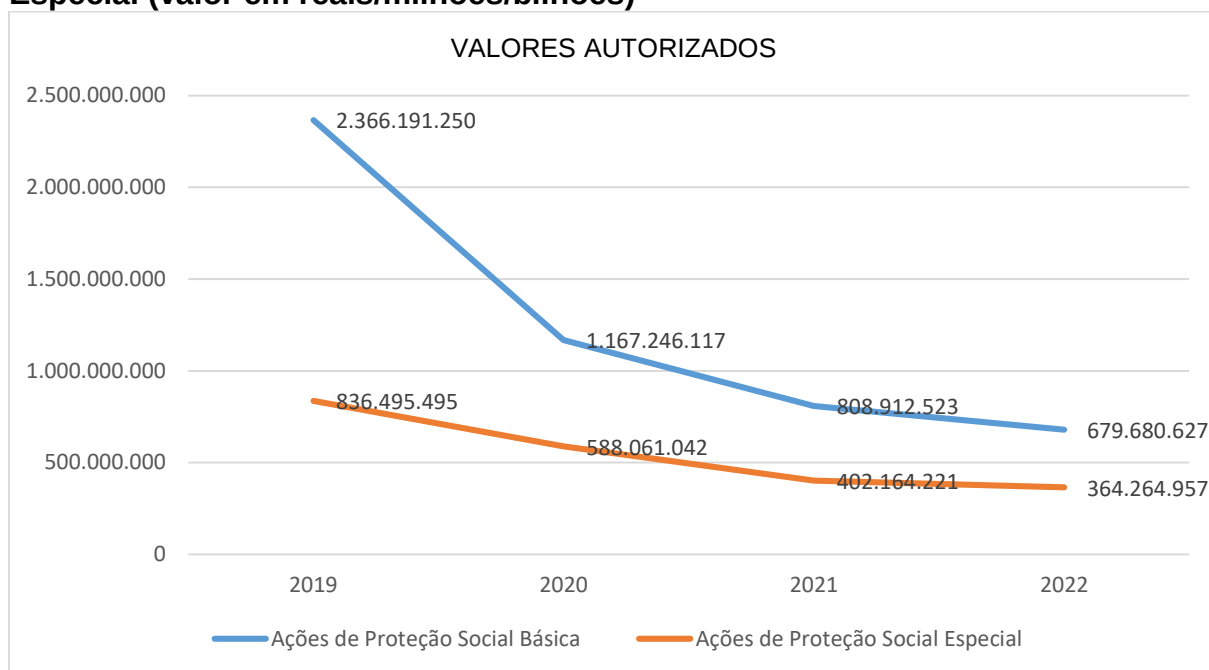
[...] sobretudo pelos efeitos de não pagamento de Despesas de Exercícios Anteriores; pelo repasse condicionado à célere execução dos recursos, desconsiderando-se os ritmos e processos inerentes ao ciclo da política nas demais esferas de governo, e o cenário de instabilidade orçamentária e de ruptura com a regularidade dos repasses; a redução progressiva dos recursos e a ausência de definições por parte do governo federal e do legislativo, na reversão do congelamento de gastos para políticas sociais, cuja função é garantir direitos fundamentais aos cidadãos brasileiros, especialmente num cenário de aumento da pobreza, da fome e desproteção (CONGEMAS, 2020).

Desse modo, o período de 2019 marca a Política de Assistência Social nos seguintes aspectos: 1) manutenção de recursos para os programas de transferência de renda, mas em paralelo à redução de beneficiários do BPC e PBF; 2) permanência e priorização do Programa Criança Feliz, com o aumento de recursos para sua manutenção; 3) redução de recursos financeiros para os serviços socioassistenciais, intensificando ainda mais a redução com a Portaria n.º 2.362/2019 e gerando incertezas quanto ao cofinanciamento federal para esses serviços.

O CONGEMAS, ao final do primeiro trimestre de 2020, em manifestação conjunta com o Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social (FONSEAS), ressaltou que os efeitos dessa portaria foram sentidos já nos primeiros meses do exercício financeiro de 2020; nesses meses, “as parcelas repassadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social, ou seja, recursos de responsabilidade do governo federal sofreram reduções entre 30 e 40%”. Cabe destacar que os serviços socioassistenciais são os mais atingidos pela Portaria, com reduções expressivas em suas receitas; conforme pode ser observado, no gráfico abaixo, quanto aos valores autorizados para os serviços da proteção social básica e especial⁵¹.

⁵¹ Em 2019, o governo Bolsonaro modificou a nomenclatura dos serviços da proteção social, os quais passaram a ser nomeados na estrutura orçamentária, como: ações da proteção social básica e ações da proteção social especial. Nesta última, houve a junção dos recursos de média e alta complexidade, o que não permite a identificação dos recursos destinados a cada uma das modalidades da proteção social especial.

Gráfico 2 – Valores autorizados para Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (valor em reais/milhões/bilhões)



Fonte: Elaboração da autora (2024).

Conforme demonstrado no gráfico acima, os recursos autorizados para os serviços das proteções sociais básica e especial foram reduzidos paulatinamente ano a ano. As maiores quedas ocorreram: entre os anos de 2019 e 2020, na proteção social básica, registrando uma diminuição de 1.198.945.133 bilhões; e, entre 2020 e 2021, na proteção social especial, houve redução de 248.434.453 milhões. Cabe salientar que a maior redução nos recursos desses serviços ocorreu contraditoriamente num momento de intensificação das demandas à política de assistência social, dada a crise sanitária em curso no período.

Dado o contexto de estagnação econômica, aumento da pobreza, precariedade laboral e da expropriação de direitos⁵², os quais acabam por intensificar as demandas postas à política de assistência social, o desmonte dos equipamentos socioassistenciais, a exemplo dos CRAS e CREAS, atingem

⁵² De acordo com Silva (2020), a expropriação é fundamental para a reprodução da superpopulação relativa, levando os trabalhadores a se sujeitarem a qualquer forma de trabalho. “Na medida em que se expropriam direitos que garantiam maior margem de manobra e viabilizavam condições para os trabalhadores pleitearem melhores condições de trabalho e vida, o capital e o Estado – forma política de dominação burguesa – criam condições para que os trabalhadores tenham que se sujeitar a qualquer tipo de trabalho e em quaisquer condições. A expropriação é correlata da pilhagem do trabalho e impele o conjunto da classe trabalhadora ao escrutínio cada vez mais barbarizado da exploração capitalista” (Silva, 2020, p. 734).

sobremaneira a classe trabalhadora. Em 2020, no contexto da crise sanitária, exerce função imprescindível no que se refere à garantia do atendimento às demandas de proteção social exigidas pelo momento em tela.

Na esteira das transformações recentes, a assistência social têm sido cada vez mais requisitada para atender uma fração da classe trabalhadora, que embora apta para o trabalho, não pode acessar a cobertura previdenciária por estarem inseridos em trabalhos informais e cada vez mais precarizados. As transformações no âmbito gestão da forma de trabalho – que têm criado cada vez mais mecanismos de inserção laborativa que permite a intensificação da exploração, sem a criação de vínculos empregatícios e, portanto, de responsabilidades trabalhistas protetivas para os trabalhadores – acarretam, como demonstramos, um contingente exponencial de uma superpopulação relativa que não é incorporada ao mercado de trabalho formal, mas se insere de modo precarizado e instável no circuito protetivo (Silva, 2023, p. 145).

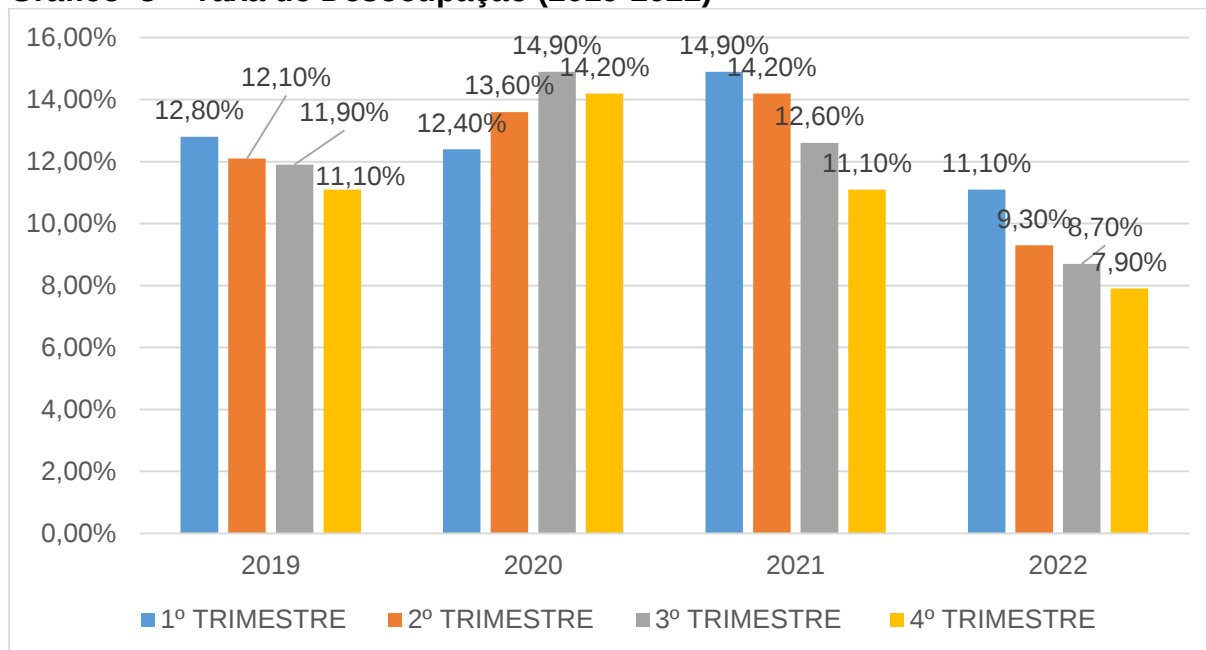
O que a autora demonstra é que a política de assistência social é utilizada pelo Estado para atender demandas de reprodução da força de trabalho precarizada, reafirmando sua funcionalidade às necessidades da reprodução social.

Esta intrincada vinculação entre política de assistência social e ações voltadas para o trabalho se torna um eixo catalizador de esvaziamento do debate sobre a precarização do trabalho e a proteção social pública em face dos riscos oriundos da mercantilização da força de trabalho, transmutando direitos trabalhistas, de cunho coletivo, público e político em medidas de geração de renda e qualificação da força de trabalho. Os serviços, programas e projetos socioassistenciais são fundamentais nesse processo de ativação para o trabalho — sobretudo para o campo do chamado empreendedorismo — e na gestão imediata de necessidades básicas do público-alvo, como: alimentação, enxoval para recém-nascidos, aluguel social, auxílio funeral. Assentam as bases de trabalho da política de assistência social para enfrentar mazelas da pobreza, desigualdade social, do desemprego e do trabalho desprotegido. Nos documentos oficiais, essas condições estruturais, resultantes da organização da sociedade em classes em função da economia de mercado, ou seja, contradições do próprio capitalismo, aparecem sob a ampla e fluida definição de “vulnerabilidade e risco social” (Silva, 2023, p. 145).

Diante da associação da política econômica ultraneoliberal e dos sucessivos ataques aos direitos da classe trabalhadora, mediante o pacote perverso de contrarreformas no âmbito do trabalho e da previdência social, intensificou-se os “traços históricos do mercado de trabalho brasileiro” (Sitcovsky; Sitcovsky; 2022, p. 55). De acordo com a PNAD Contínua, houve um aumento da taxa de desocupação⁵³ entre os anos de 2019 a 2021, e, seu ápice se deu no terceiro trimestre de 2020, registrando 14,9%, como pode ser visualizado no gráfico abaixo.

⁵³ A taxa de desocupação compreende a porcentagem de pessoas que estão desempregadas em relação à da força de trabalho total.

Gráfico 3 – Taxa de Desocupação (2019-2022)



Fonte: Elaboração da autora (2024).

Observa-se que os anos de 2020 e 2021 registraram as maiores taxas de desocupação, uma vez que, com a propagação da COVID-19 e o isolamento social enquanto medida de prevenção da doença, provocaram-se várias mudanças no mercado de trabalho, atingindo principalmente aqueles que viviam na informalidade e em trabalho com vínculos precários.

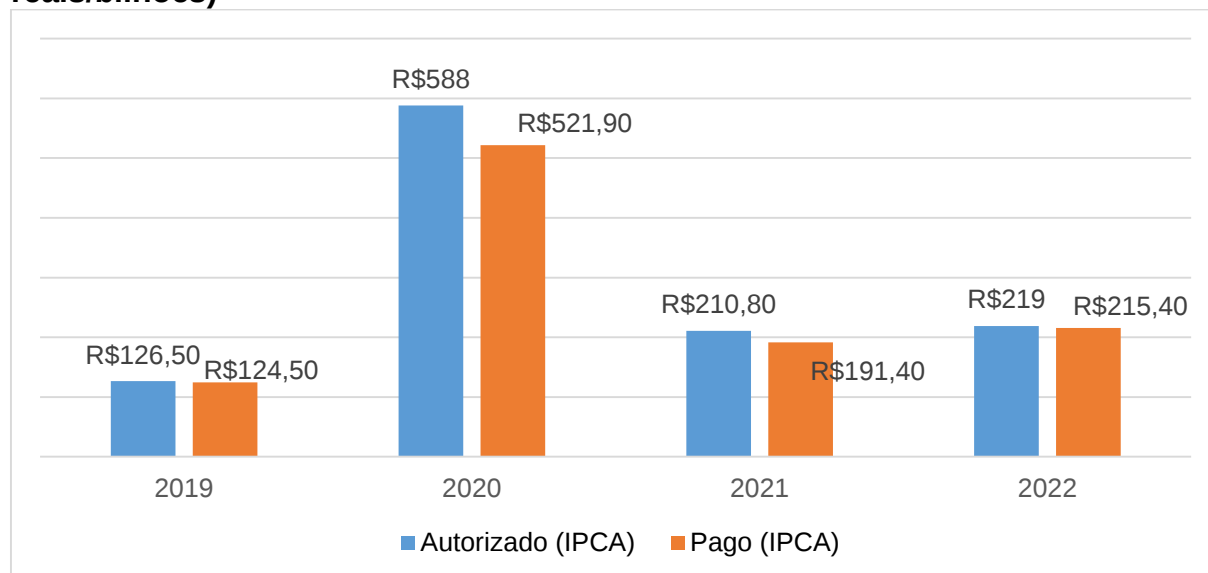
Assim, no contexto crise sanitária instaurada pela COVID-19, a Política de Assistência Social em processo de desmonte tem à frente uma crescente demanda oriunda do trabalho desprotegido, o qual faz com que essa política assuma um caráter protetivo para esse novo segmento. Desse modo, as mudanças em curso⁵⁴

⁵⁴ É importante assinalar que além das mudanças no mundo trabalho, o país também apresenta modificações que intensificam as demandas postas a assistência social. A dinâmica demográfica do Brasil, por exemplo, tem mudanças consideráveis em sua estrutura etária, uma vez que esta tem se direcionado a um aumento da população idosa, o que exige a provisão de diversos serviços da rede socioassistencial, além do aumento de requisições ao BPC. No que se refere mudanças climáticas, dada a intensificação das formas de degradação do meio ambiente, tem-se uma maior prevalência de desastres naturais ou eventos climáticos extremos, o que impacta sobremaneira aqueles que residem em áreas de risco e de vulnerabilidade socioambiental, ampliando as demandas da assistência social, uma vez que atua na prevenção, quanto no apoio as famílias vítimas destes eventos climáticos. Quanto as mudanças migratórias, diante da intensidade com que os deslocamentos migratórios têm assumido no Brasil, “essas ondas de migração impuseram a necessidade de repensar a atuação do Estado brasileiro na resposta humanitária a essas crises e na oferta de políticas públicas para essa população. Isso levou à criação da Lei da Migração (Lei no 13.445/2017) e ao estabelecimento de diversas iniciativas no âmbito das políticas de proteção social no Brasil. Na assistência social, ressalta-se o importante papel ocupado pela política na resposta à crise migratória venezuelana, em

(demográficas, climáticas, migratórias e no mundo do trabalho) e o quadro socioeconômico – que tem se intensificado desde 2016, recentemente se agravou por conta do aumento da pobreza e por conta da impossibilidade de trabalhar durante a pandemia – pressiona a Política de Assistência Social a ampliar seu escopo de ações e os serviços socioassistenciais passam a ser mais demandados, principalmente no que se refere ao requerimento para inserção nos programas de transferência de renda. O cenário que abarca as demandas advindas da pandemia não é dos melhores, haja vista que os serviços prestados pela política de assistência social foram os mais atingidos pelo regressivo desmonte decorrente da EC n.º 95/2016.

Conforme pesquisa feita a dados disponíveis no SIGA Brasil, nota-se que houve um aumento de recursos direcionados à política de assistência social entre os anos de 2019 e 2022, mais notadamente entre 2019 e 2020, que de R\$ 126,5 bilhões autorizados em 2019 saltou para R\$ 588 bilhões de reais, seguindo a mesma tendência quanto aos valores pagos nos anos citados como demonstra o gráfico abaixo (Orçamento, 2023).

Gráfico 4 – Valores autorizados e pagos entre 2019 e 2022 (valor em reais/bilhões)



Fonte: Elaboração da autora (2024).

Acredita-se que o aumento verificado em 2020 tenha ocorrido devido ao programa Auxílio Emergencial, o qual, nesse ano, registrou R\$ 370 bilhões de reais

que se destacam a criação de serviços de acolhimento específicos para esses grupos e a oferta de benefícios socioassistenciais" (IPEA, 2023, p. 05).

pagos ao programa, equivalendo a 71% dos recursos destinados à essa política durante o ano de 2020. De acordo com Boschetti (2021), esse aumento ocorreu devido ao crescimento de recursos a programas assistenciais que não são regulamentados pela LOAS e que se distanciam do que o SUAS propõem, a exemplo do PBF e do Programa Criança Feliz. Dados do Portal da Transparência sobre os valores executados em 2020 demonstram que os programas orçamentários da assistência social, com maior aplicabilidade de recursos, foram os seguintes: inclusão social por meio do Bolsa Família (76,19%), proteção social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (15,46%) e modernização trabalhista e trabalho digno (8,17%).

O Programa Bolsa Família passou de R\$ 33,9 bilhões em 2016, para R\$ 35,9 bilhões em 2019, um acréscimo de 5,8%. Em 2020, ele foi incorporado ao Auxílio Emergencial, que teve um valor pago de R\$ 268,5 bilhões, um valor quase quatro vezes maior que o investido no FNAS. Com a criação do Programa Criança Feliz em 2017, esse programa saltou de R\$ 208,8 milhões nesse ano, para R\$ 425,6 milhões em 2020, um salto de 103,8%, bem acima do percentual de crescimento do FNAS [...] (Boschetti, 2021, p. 27-28).

Isso demonstra que, nesse período, uma parte considerável dos recursos da assistência social, cerca de $\frac{3}{4}$ do orçamento, de acordo com Silva (2023), estava concentrada nos programas de transferência de renda. Em face da crise sanitária e seus desdobramentos sociais, isso é até compreensível; porém, esse caráter de priorização dos programas de transferência de renda no orçamento da assistência não é algo visível apenas nesse momento, mas, é característico de sua configuração na dinâmica neoliberal, uma vez que “se a ‘transferência de renda’ é funcional à reprodução do capitalismo, não se pode negar que é igualmente necessária para reprodução da classe trabalhadora” (Behring; Boschetti, 2021, p 79). Assim, esses programas se mostram essenciais em momentos de crise do capital e possuem um forte poder político e ideológico; estes últimos aspectos foram bastante utilizados pelo Governo Bolsonaro com o Programa Auxílio Brasil.

Com prazo de validade definido para o final de 2022 e objetivos eleitoreiros evidentes, o Auxílio Brasil é criado em 2021, pelo Governo Bolsonaro, em substituição ao Programa Bolsa Família e ao Auxílio Emergencial. De acordo com Silva (2023), a extinção dos referidos programas associados a PEC dos precatórios e demais cortes em favor do controle de gastos constituíram a base para subsidiar o Auxílio Brasil. Estima-se que foram executados “mais de 118 bilhões, o que

corresponde a 58% do total da política de assistência social” (Silva, 2023, p. 41). O que chama atenção é que o Auxílio Brasil manteve aspectos do PBF, a exemplo do cumprimento das condicionalidades; porém, ele elevou o valor do benefício e a quantidade de beneficiário no ano anterior à disputa eleitoral, revelando a intencionalidade da mudança empreendida naquele momento.

Em 2021, assiste-se a mais uma incompatibilidade da realidade com os recursos destinados para a política de assistência social: os recursos não correspondiam ao contexto imposto pela pandemia, e os serviços de proteção social foram os maiores atingidos quando comparados aos programas de transferência de renda.

Dessa forma, em 2021, foi repassado (valores pagos), para estados e municípios, R\$ 1 bilhão para cofinanciamento de serviços continuados da proteção social básica e especial, o que correspondeu a 69% do valor que foi repassado em 2020 (desconsiderando os créditos extraordinários), que também foram baixos. (Ipea, 2022, p. 94)

À luz dos dados expostos, apreende-se que os recursos destinados são insuficientes para o enfrentamento das demandas postas à assistência social, as quais se agravaram com a crise sanitária da COVID-19. Os efeitos da redução de recursos aos serviços socioassistenciais traz rebatimentos severos à operacionalização do SUAS, ressaltando as seguintes problemáticas⁵⁵: equipes desfalcadas, devido ao número insuficiente de profissionais e que não condizem com o que a NOB-RH/SUAS orienta; número insuficiente de equipamentos, a exemplo do CRAS, CREAS e Centro POP, diante da situação socioeconômica do país que intensifica a procura por esses serviços; serviços sucateados, que funcionam em locais com infraestrutura precária ou com recursos materiais limitados, prejudicando o desenvolvimento de ações junto à população usuária; imprevisibilidade no repasse dos recursos para manutenção dos serviços existentes.

Essas problemáticas afetam sobremaneira o cotidiano dos profissionais que atuam no SUAS, o qual apresentou sua pior face com a insegurança gerada pela COVID-19 decorrente da ausência de equipamentos de proteção individual (EPI), do não reconhecimento imediato do SUAS enquanto serviço essencial e pela ausência de financiamento para os serviços. Em pesquisa realizada pela Fundação Getúlio

⁵⁵ Na série entrevistas realizadas pelo CFESS sobre a atuação profissional na pandemia, a entrevista “Coronavírus: e quem trabalha na política de assistência social?” contou com a participação da assistente social Kelly Melatti, na qual enfatiza que a pandemia escancara as insuficiências do SUAS.

Vargas (FGV) entre abril e maio de 2020, quando a COVID-19 já demonstrava ferozmente sua letalidade, 61,5% dos profissionais do SUAS não haviam recebido EPI para desempenhar suas atividades. O Censo SUAS 2020 demonstrou que, nesse ano, 119 CRAS e 44 CREAS informaram que não receberam EPI, enquanto 890 CRAS e 305 CREAS, embora tenham recebido os EPI, receberam em quantidade insuficiente para o atendimento. Levando em consideração que o Censo SUAS é informado apenas no segundo semestre de cada ano, os dados acima chamam atenção por ainda haver equipes que não receberam EPI ou o receberam em quantidade insuficiente mesmo com a Portaria n.º 369/2020 já vigente.

Em pouco tempo, longas filas passaram a fazer parte do dia a dia de muitas equipes de CRAS pelo país. Pois, com o aumento da pobreza e do desemprego, as demandas da assistência social também aumentam, escancarando a realidade do sucateamento dos serviços socioassistenciais dado o desfinanciamento. O emblemático caso de Janaína Araújo⁵⁶, retratado pela Folha de São Paulo em 2022, demonstra a fragilidade dos serviços socioassistenciais, o impacto na vida de seus usuários e os desafios enfrentados cotidianamente pelos profissionais do SUAS, os quais, sentindo essas inflexões, passaram a se posicionar de forma contrária às arbitrariedades orçamentárias impostas pelo Governo Bolsonaro à política de assistência social.

As mobilizações de trabalhadores no processo de reivindicação de seus direitos e das garantias relacionadas ao trabalho ocorrem em diferentes frentes: nas organizações sindicais, na organização de grupos profissionais, ou a partir de novas estratégias que vão sendo gestadas em meio à disputa histórica da luta de classes. Além da vinculação com diferentes entidades sindicais, conselhos profissionais, associações e grupos profissionais os trabalhadores do SUAS vêm construindo seu próprio espaço de luta mediante a instituição de fóruns permanentes (Berwing; Prates, 2020, p. 7).

Os espaços de controle social, a exemplo das Conferências Nacionais de Assistência Social, há alguns anos, vêm discutindo sobre o desfinanciamento da Política de Assistência Social e alertando sobre a necessidade do posicionamento dos trabalhadores e dos usuários do SUAS na disputa pela recomposição dos recursos da pasta. Segundo dados da Auditoria Cidadã da Dívida, em 2022, 46,23% do orçamento federal executado foi destinado para o pagamento de juros e

⁵⁶ Janaína Araújo veio a óbito após esperar, numa uma longa fila, por atendimento no CRAS Paranoá em Brasília (Carranço, 2022).

amortizações da dívida pública, o que equivale a R\$ 1,879 trilhão, como se pode visualizar no gráfico abaixo.

Gráfico 5 – Orçamento Federal Executado em 2022



Fonte: Fatorelli; Ávila (2023).

O gráfico demonstra que a distribuição de recursos públicos tem privilegiado o pagamento da dívida em detrimento dos investimentos com as políticas sociais, a exemplo da assistência social, à qual foi destinado apenas 4,77%, orçamento incompatível com o agravamento da pobreza, da fome e das desigualdades sociais⁵⁷. O domínio dessas informações sobre o orçamento é fundamental para que os/as trabalhadores/as do SUAS não fiquem inertes e compreendam como são utilizadas as receitas públicas. O CNAS chama a atenção para que sejam problematizados na 13ª Conferência Nacional de Assistência Social os seguintes aspectos:

[...] como é possível efetivar o planejamento diante das inúmeras demandas que surgem no âmbito socioassistencial, como destinar os recursos no enfrentamento das desigualdades sociais que se apresentam considerando as especificidades regionais, sobre a necessidade de reconhecer as demandas urgentes e emergentes, além da garantia de aplicabilidade dos recursos na execução dos serviços, programas projetos e benefícios (FNTSUAS, 2023).

⁵⁷ De acordo com a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar - Rede Pennsan (2023), a insegurança alimentar em 2022 chegou a 58,7% da população brasileira.

Desse modo, é imperativo que a reflexão sobre esses aspectos não se restrinja apenas aos processos conferenciais, mas seja constante nos espaços do SUAS, buscando inclusive o fortalecimento dos mecanismos de participação social e da “coordenação e articulação federativa, na qual o FONSEAS, CONGEMAS, CIT e CIBs apresentam papel fundamental” (Ipea, 2023, p. 38). Cumpre destacar a atuação do Fórum Nacional dos Trabalhadoras/es do SUAS (FNTSUAS), o qual, criado em 2009 na VII Conferência Nacional de Assistência Social, constitui um espaço coletivo de organização política dos trabalhadores do SUAS. No Fórum, há a participação desses trabalhadores independentemente de sua formação, envolvendo inclusive aqueles vinculados a entidades/associações representativas. Entre as bandeiras de luta do FNTSUAS, o combate ao desfinanciamento tem sido presente, uma vez que

Enquanto Fórum Nacional das/os Trabalhadoras/res do SUAS (FNTSUAS), instância de representação das trabalhadoras e trabalhadores do SUAS, cabe apontar a perda incalculável do acesso aos direitos sociais por parte das/os usuárias/os, famílias e territórios, principalmente em decorrência da fragilidade em que os serviços se encontram, uma vez que esses serviços contam apenas com as equipes mínimas de referência para administrar e gerir toda a sua execução (FNTSUAS, 2023).

Assim, o FNTSUAS junto a demais entidades representativas, a exemplo do CFESS, têm realizado duras críticas à forma como tem se dado o financiamento da Política de Assistência Social. Em 2022, a proposta orçamentária para 2023, enviada pelo Governo Bolsonaro, previa uma redução de 95% dos recursos destinados aos serviços do SUAS, ameaçando a continuidade dos serviços socioassistenciais, principalmente nos municípios de pequeno porte. Diante desse agravante, a recomposição orçamentária e a revisão da Portaria n.º 2.362/2019 em consonância com as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) tornaram-se bandeiras de luta imediatas. Inclusive, vem sendo defendida pelas organizações em defesa do SUAS, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC n.º 383/2017), de autoria do deputado Danilo, o qual propõe que sejam transformadas em despesas obrigatórias os gastos referentes aos serviços socioassistenciais e demais ofertas do SUAS, por meio da garantia de 1% da receita corrente líquida dos entes federados voltado para o cofinanciamento do SUAS.

Acredita-se que a aprovação desta PEC daria base ao financiamento federal, estimularia os Estados a participarem de forma mais ativa no financiamento do

SUAS e impediria que mudanças “nos projetos políticos dos grupos políticos na gestão do governo coloque em risco o sistema” (Ipea, 2023, p.17). Diante do processo de desfinanciamento que a política de assistência social tem vivenciado nos últimos anos, a aprovação da referida PEC é de fundamental importância para a manutenção e ampliação das proteções afiançadas pelo SUAS. A discussão sobre essa emenda foi incluída nas deliberações da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social⁵⁸ e consequentemente nas da 13ª, em razão da PEC 383 ainda não ter sido aprovada⁵⁹.

De acordo com o FNTSUAS (2023), “enquanto a realidade no chão do SUAS acontece”, prejudicando tanto os trabalhadores do SUAS (adoecimento das equipes, exploração de sua força de trabalho, descontinuidade dos serviços) quanto seus usuários (vítimas do desmonte e precarização), há segmentos que alegam existir um déficit orçamentário que só se findará mediante a adoção de um arcabouço fiscal que limite os investimentos públicos. Em 23 de maio de 2023, a Câmara dos Deputados, por meio de votação expressiva, aprovou o texto-base do Projeto de Lei Complementar n.º 93/2023, o qual trata do Novo Arcabouço Fiscal, proposta do governo para substituir a EC n.º 95/2016.

Em artigo publicado no Blog Esquerda Online, Behring (2023) ressalta que o arcabouço fiscal segue a lógica do ajuste fiscal permanente enquanto meio para conter os gastos primários. Na realidade, ao que parece, o arcabouço fiscal vislumbra justamente que esse ajuste fiscal atenda às obrigações financeiras relacionadas ao pagamento da dívida pública. Logo, a quem ela beneficiaria? Segundo a Auditoria Cidadã da Dívida, o pagamento da dívida pública beneficia principalmente os bancos e os grandes rentistas, ao passo que a classe trabalhadora padece com a insuficiência de recursos para a manutenção de serviços essenciais ao atendimento de suas necessidades básicas.

Alinhado com o arcabouço fiscal, tem-se a Reforma Tributária, medida econômica que, entre outras coisas, prevê a extinção dos principais tributos que financiam a Seguridade Social: Programa de Integração Social (PIS), Contribuição

⁵⁸ De acordo com o Conferir da 13ª Conferência Nacional de Assistência Social, entre as deliberações relacionadas ao eixo que tratou sobre o financiamento do SUAS está a aprovação da PEC 383/2017, que prevê a garantia de percentual orçamentário de 1% ao SUAS.

⁵⁹ Conforme documento de monitoramento das deliberações da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social, apresentado na 13ª conferência, o projeto da PEC 383 encontra-se parado na mesa diretora da Câmara Federal.

para financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL). Segundo a Câmara dos Deputados, diante da extinção das contribuições sociais, a seguridade social passará a ser financiada por parte da arrecadação de impostos que incidem sobre o consumo e a renda. Sem definição exata de como se dará o financiamento da seguridade social, haja vista de que não se sabe qual percentual dos impostos será direcionado à seguridade social, são imprecisos os rumos da assistência social quanto ao seu orçamento.

O que queremos assinalar é que o desfinanciamento contínuo da assistência social, assim como das demais políticas sociais, seja mediante sucessivos ajustes fiscais, sejam mediante o Arcabouço Fiscal e a Reforma Tributária, faz parte do projeto neoliberal de captura do fundo público, o qual, ao passo que limita os recursos que seriam destinados às políticas sociais, direciona tais recursos ao pagamento de juros e encargos da dívida pública. Os ajustes fiscais são cada vez mais agressivos para a classe trabalhadora, isso demonstra que o fundo público enquanto espaço contraditório e de disputa de classes tem sido envolto em uma correlação de forças desfavorável à classe trabalhadora.

Portanto, o SUAS, alinhado à Política de Assistência Social proposta pela Constituição de 88 e enquanto uma política de proteção social que compõe a seguridade social, tem sido colocado em risco pelo projeto neoliberal através dos ataques ao seu orçamento que o moldam para o atendimento dos interesses capital. O SUAS, cujo desfinanciamento tem estado alinhado aos interesses das elites nacionais e internacionais, tem priorizado programas focalizados e não universais, os quais, além de não resolver as desigualdades sociais, acabam acentuando a cidadania por consumo, o individualismo e o fetiche da mercadoria.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta dissertação, buscou-se demonstrar o processo de desmonte da Política de Assistência Social no Brasil a partir do seu desfinanciamento, marcado pela aprovação da Emenda Constitucional n.º 95/2016. Para isso, foi necessário desvendar a função do Estado, das políticas sociais e a necessidade premente do capital de captura do fundo público na dinâmica do desenvolvimento capitalista atual.

Assim, conforme exposto na segunda seção, desde o período da acumulação primitiva do capital, o Estado explicitou sua função de auxiliar as determinações da produção da riqueza material, haja vista que ele funciona como retaguarda das atividades do capital comercial nascente e da sociedade capitalista. Na medida em que ocorre o desenvolvimento das forças produtivas, o capitalismo se desenvolve industrialmente e o Estado vai se adequando aos desdobramentos históricos dos estágios do capitalismo concorrencial e monopolista, mas com funções diferenciadas.

De acordo com o demonstrado na segunda e terceira seções, no capitalismo monopolista, o Estado assumirá uma atuação distinta da que foi desenvolvida no capitalismo concorrencial, pois terá como nova função a manutenção e o controle da força de trabalho. Para tanto, o Estado passará a mediar os conflitos sociais, atenuando-os mediante o atendimento de uma pequena parte das reivindicações dos trabalhadores por meio da implantação das políticas sociais, sempre objetivando propiciar as condições favoráveis para o desenvolvimento do capitalismo. Verificou-se que, ao atender os interesses dos trabalhadores via introdução de serviços sociais, o Estado acaba por mascarar os interesses da classe burguesa dominante quando difunde a ideia de que ele expressa os interesses de todas as classes sociais. Ademais, a investigação, à luz de autores contemporâneos como Netto, Paniago e Bizerra, tem demonstrado que mesmo o Estado demonstrando certa “neutralidade”, ainda assim, ele teria por objetivo garantir as condições de sobrevivência e reprodução do capital.

Conforme exposto na terceira seção, constatamos que as políticas sociais são implantadas no capitalismo monopolista, objetivando atender as condições de desenvolvimento desse estágio do capitalismo, no entanto, elas também atuam no

atendimento mínimo das demandas da classe trabalhadora. Desde o momento em que a luta da classe trabalhadora – dado o agravamento das condições de sobrevivência desta após a Revolução Industrial – faz com que o pauperismo adquira um viés político, tal condição é reconhecida pelo Estado como problema, exigindo sua intervenção ao longo do desenvolvimento do capitalismo. Embora houvesse alguns serviços assistenciais de amparo à pobreza antes da Revolução Industrial, a exemplo da Antiga Lei dos Pobres, é apenas com o processo de industrialização que tais serviços passam a ser mais requisitados, suscitando que novas medidas sejam tomadas pelo Estado para evitar a “pobreza aparente”. A luta travada pela classe trabalhadora impulsiona o Estado a desenvolver ações no sentido da expansão de seus direitos. No entanto, esta expansão se dá conforme os ditames capitalistas.

Em nossa análise, constatamos que as políticas sociais se desenvolveram de forma distinta nos países, devido a aspectos como: desenvolvimento das forças produtivas, intervenção do Estado, organização da classe trabalhadora e relação desigual entre países centrais e periféricos. Em países nos quais o desenvolvimento das forças produtivas ocorreu de modo mais intenso, as políticas sociais foram mais estruturadas, conforme esse desenvolvimento exigia. Já nos países periféricos, em que o desenvolvimento das forças produtivas se deu modo atrasado, as políticas sociais também tardaram a aparecer e com traços bem peculiares. No Brasil, as políticas sociais surgem apenas no século XX; foi, em decorrência dos traços históricos do país marcados pela heteronomia e escravidão, que o reconhecimento da “questão social” enquanto questão política tardou. Esses traços provocaram uma fragilidade na luta dos trabalhadores por direitos. Assim, medidas frágeis de proteção social são desenvolvidas no Brasil até a década de 1930. Após essa década, as primeiras políticas sociais são introduzidas no país, mediante a adoção de medidas que atuaram sobre o trabalho, a saúde e a educação, a exemplo da criação do Ministério do Trabalho e dos Institutos de Aposentadoria e Pensões.

Quanto à assistência social, demonstrou-se que, no Brasil, a intervenção do Estado por meio da assistência social se constrói atrelada ao primeiro-damismo e a iniciativas filantrópicas e benemerentes da sociedade civil. Como o aparato de direitos sociais criados no governo Vargas eram atrelados ao trabalho, eles se restringiam a determinadas categorias profissionais. Desse modo, somente parte da

população tinha acesso, por exemplo, à cobertura previdenciária, visto que esta era específica daqueles com carteira assinada. Assim, cria-se uma dualização entre aqueles com emprego formal e os que estão na informalidade. Aos trabalhadores que estava fora do mercado de trabalho ou não possuíam carteira de trabalho, cabiam-lhes a busca por ações benemerentes e filantrópicas, em sua maioria prestados pela Igreja Católica. A assistência social prestada pelo Estado nesse período não se configurava enquanto política pública e era constituída por ações fragmentadas e descontínuas as quais tornavam imprecisa sua especificidade.

Em 1942, houve a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), ela foi um meio de centralizar as ações de assistência social prestadas aos pobres. Essa legião era coordenada pela primeira-dama, Darcy Vargas, o que reforçava o caráter clientelista e de favor que havia na relação entre Estado e sociedade, caráter este que atravessa a trajetória das políticas sociais, com maior ênfase na política de assistência social. Posto isso, abordou-se sobre a evolução da assistência social no Brasil, retomando seu conteúdo desde as protoformas daquelas que viriam a se tornar direito estabelecido na Constituição de 1988; demonstrou-se que seu desenvolvimento se dá atrelado ao clientelismo e à filantropia, num constante processo de ruptura e continuidade.

Ao analisarmos os determinantes históricos, sociais e políticos que atravessam a Política de Assistência Social, concluiu-se que eles são essenciais para a compreensão dos avanços e desafios postos à execução dessa política pública. A inclusão da política de assistência social na Constituição de 1988 é proveniente de circunstâncias que se apresentam no Brasil na década de 80 e que incitam o Estado a se comprometer com a proteção incondicional aos pobres.

Particularmente em relação à inserção da assistência social no conjunto de políticas que compõem a Seguridade Social, deu-se ênfase ao entendimento da importância de que essa inserção firmou a PAS como política pública não contributiva de dever do Estado e direito daqueles que dela necessitarem. Viu-se que a formulação da Política de Assistência Social desde a sua inserção na Constituição de 1988 é perpassada pela disputa de interesses distintos e de difícil conciliação. De certo modo, isso tardou decisões importantes acerca dos rumos dessa política, a exemplo da elaboração da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que, apenas em dezembro de 1993, foi aprovada mediante um acirrado

“balcão de negócios”, havendo inclusive mudanças no projeto inicial pensado para a política em questão.

Viu-se que a LOAS é uma lei inovadora, fruto do processo democrático brasileiro e que traz, em seu conteúdo, princípios e diretrizes que prezam pela preservação do direito social e dão a possibilidade da política de assistência social desenvolver-se sem estar alinhada com práticas de assistência social até então presentes. O processo democrático brasileiro foi fundamental, não apenas para aprovação da LOAS, mas para a aprovação de outras normativas essenciais para a Política de Assistência Social, a exemplo da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), que instituiu o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS). A PNAS/2004 e a NOB-SUAS/2005 organizam a política de assistência social em níveis de proteção social (proteção social básica e proteção social especial), definidos mediante a complexidade do atendimento. Ambos devem garantir a segurança de sobrevivência, de acolhida e de convívio ou vivência familiar, além de definirem as bases de financiamento da política.

O SUAS é disciplinado, legalmente, pela lógica do pacto federativo entre entes federados, que do ponto de vista orçamentário e financeiro, se traduz na corresponsabilidade, visando a prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, amparando-se no comando da própria Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (Lei n.º 8742/1993). Portanto, o direito à Assistência Social como proteção social não contributiva, tem sido garantido por meio do reordenamento das prestações historicamente implementadas pelas estruturas político-administrativas anteriores ao ordenamento normativo-jurídico (Silveira, 2022, p. 15).

Concluiu-se como inegáveis os avanços da Política de Assistência Social advindos a partir da criação do SUAS, mas destacou-se que o desenvolvimento das ações propostas por esse sistema tem enfrentado diversos desafios nos anos que se seguem à sua criação. Convém destacar que, nesta pesquisa, foi realizada uma contextualização histórica acerca do modo como o neoliberalismo surgiu e tornou-se referência no campo das decisões políticas, principalmente nos países da América Latina. A breve contextualização mostrou como o projeto neoliberal adentrou no Brasil e provocou mudanças no Estado e na forma de condução das políticas sociais. Cabe lembrar que quando o Governo FHC propõe a “reforma” do Estado, ele traz consigo uma série de medidas de ajuste fiscal, “reformas econômicas orientadas para o mercado” (Brasil, 1995, p. 4); essas “reformas” são chamadas por

Behring (2003) de contrarreformas, as quais atingem as políticas de seguridade social, mais notadamente com a Reforma da Previdência. Desse modo, desde o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, assiste-se no país um permanente ajuste fiscal que impacta sobremaneira o fundo público, sendo um entrave para a reforma social proposta pela Constituição de 88.

Ao descortinar os efeitos da aplicação do viés neoliberal sobre as políticas sociais, discutiu-se sobre a influência desse projeto no desmonte da Política de Assistência Social. O contínuo desfinanciamento enfrentado pela política nos últimos anos apareceu com mais força após o golpe de 2016, com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Destaca-se que o referido golpe foi determinante para o “grande assalto do fundo público no Brasil” (Alves, 2016), o qual tem como eixo central medidas de severo ajuste fiscal, a exemplo a Emenda Constitucional n.º 95/2016 – a qual limita por 20 anos os gastos públicos, inviabilizando o funcionamento adequado dos serviços públicos, como aqueles prestados pelos equipamentos da Política de Assistência Social.

Sabe-se que o fundo público tem centralidade no processo de produção e reprodução social, uma vez que o mesmo tem participação direta e indireta nesse processo, ocupando um lugar contraditório na luta de classes e sendo disputado para a garantia de acumulação do capital, principalmente nos momentos de crise. O fundo público, composto tanto pelo trabalho excedente quanto pelo trabalho necessário, é resultante da expropriação da classe trabalhadora, que se intensifica com o avanço do neoliberalismo e das contrarreformas no Brasil.

Considerando o papel do Estado e a forma como o neoliberalismo interfere nas políticas sociais, entende-se, corroborando com Behring (2021), que o fundo público, além de atuar de modo decisivo no modo de produção capitalista, o faz com a participação ativa do Estado, no qual sua destinação é determinada pela luta de classes. Tendo em vista que as políticas sociais compõem esse universo contraditório, a alocação do fundo público tem sido permeada pela disputa entre as classes sociais. Nesta correlação de forças, a disputa não tem sido favorável à classe trabalhadora, haja vista o ajuste fiscal permanente vivido pelo país desde o governo FHC, as contrarreformas e o aumento da dívida pública. Neste contexto, as garantias do Estado democrático de Direito se veem ameaçadas mediante a adoção

de medidas que atacam os direitos construídos a partir da Constituição de 1988, intensificando o cenário desfavorável à classe trabalhadora.

Conforme viu-se, a dívida pública, principalmente nos países periféricos, tem realizado uma punção contínua de recursos a partir de políticas de ajuste e austeridade fiscal – seus custos são socializados –, penalizando sobremaneira a classe trabalhadora e beneficiando os bancos e grandes empresas. Não obstante, os recursos do Orçamento da Seguridade Social (OSS), por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU), passam a ser drenados para compor o superávit primário. Desse modo, assiste-se à adoção de medidas de ajuste fiscal que coadunam com assegurar o superávit primário. Conforme referido anteriormente, entre as medidas de austeridade fiscal mais radicais adotadas no Brasil está a Emenda Constitucional n.º 95/2016 que foi aprovada no governo Temer, instituiu o chamado Novo Regime Fiscal, e impõe até hoje severos limites aos gastos públicos, como já foi enfatizado.

Na perspectiva desta pesquisa, problematizou-se que a Emenda Constitucional n.º 95/2016, embora limite os gastos públicos e provoque o engessamento dos direitos sociais a serem prestados pelo Estado, contrariamente não propõe o congelamento de gastos referentes ao pagamento dos juros da dívida pública. Ao contrário, propõe-se que, em caso de “futura melhoria da economia e da arrecadação, superando-se toda a crise cíclica do capitalismo, toda a receita a mais deverá ser destinada justamente para o pagamento de encargos financeiros da dívida interna” (Cavalcante, 2021, p. 199). Assim, recursos do fundo público que seriam destinados para as políticas sociais, na qual se inclui a política de assistência social, são drenados para a reprodução ampliada do capital.

À luz dos dados pesquisados, verificou-se que o impacto mais notável desta emenda constitucional se refere à ruptura com o pacto federativo firmado a partir da Constituição de 1988 e ao rebaixamento das políticas de proteção social. É perceptível que as decisões no âmbito do orçamento público tem provocado mudanças no lugar ocupado pela Política de Assistência Social, no que se refere aos orçamentos fiscal e de Seguridade Social, cujos os valores têm sido paulatinamente pulverizados (Silveira, 2022). Viu-se que, em 2017, a política de assistência social já sente os efeitos da EC n.º 95/2016, apresentando queda de recursos direcionados aos serviços socioassistenciais. Destacou-se que, embora

haja a redução de recursos para os serviços socioassistenciais, é observada a injeção de recursos para o Programa Criança Feliz, programa clientelista criado no governo Temer, voltado para a primeira infância e que remonta ao primeiro-damismo, ao ter à frente, naquele momento, a figura da primeira-dama Marcela Temer.

Demonstrou-se que, de 2019 a 2022, o orçamento da política de assistência social teve um parco crescimento, enquanto a maior parte dos recursos foi destinada aos programas de transferência de renda, a exemplo do Programa Bolsa Família e do Programa Criança Feliz. Viu-se que, com o Governo Bolsonaro, houve a intensificação das políticas de austeridade fiscal e o avanço do ultranoliberalismo, promovendo uma série de medidas que afetaram sobremaneira a classe trabalhadora, a exemplo da “reforma” da previdência e a trabalhista.

Diante do contexto de crise sanitária instalada pela COVID-19, o negaciocismo e a necropolítica do Governo Bolsonaro ceifou várias vidas, além de intensificar as desigualdades estruturais; os segmentos mais pobres da classe trabalhadora foram os maiores atingidos. Dado o aumento da pobreza, do desemprego, da informalidade e da desigualdade social, há o crescimento das demandas nos serviços socioassistenciais do SUAS. Ao lado da saúde, a assistência social se apresentou como política essencial nesse contexto de crise sanitária, mas se viu diante da negação do governo sobre sua importância, sendo reconhecida como serviço essencial apenas em março de 2020. Conforme foi apresentado nesta pesquisa, no período pandêmico, houve diversas limitações; pode-se destacar, entre elas, a ausência de Equipamentos de Proteção Individual (EPI) para os profissionais do SUAS que trabalhavam na linha de frente nos CRAS e CREAS, principalmente no setor de atendimento aos usuários que buscavam requerer o Auxílio Emergencial.

Esse período tornou evidente o descompasso existente entre o financiamento destinado à assistência social e a real necessidade apresentada pela política, as insuficiências do SUAS vieram à tona. Mediante dados apresentados, constatou-se que 2020 foi o ano em que a assistência social apresentou um aumento em seus recursos, mas isso se deu em virtude do pagamento do Auxílio Emergencial, o qual, tardiamente, começou a ser pago pelo governo. Contrariamente, os serviços socioassistenciais tem visto suas receitas serem reduzidas paulatinamente nos anos

que se seguem à pandemia, tornando questionável a continuidade dos serviços prestados nos equipamentos do SUAS.

Por fim, viu-se que há uma centralidade da monetarização na política de assistência social, quando se observa a alocação maior de recursos dessa política aos programas de transferência de renda. Na realidade, estes programas, embora sejam disseminados pela marca do combate à pobreza, não impulsionam a resolução das desigualdades sociais, tampouco retiram a população da condição de pobreza, mas, são essenciais à reprodução capitalista, além de expor sua lógica destrutiva a qual a funcionalidade de tais programas corresponde. Segundo Pimentel (2016), atualmente as formas de administração da “questão social” pelo Estado precisaram ser redimensionadas, tendo em vista a amplitude dos problemas existentes; o controle da contradição entre as classes tem sido cada vez mais complexo, tornando-se uma ameaça à ordem sociometabólica vigente. Na realidade, como se tem demonstrado, a intervenção do Estado sobre as expressões da “questão social” sempre atenderá às exigências da expansão e acumulação do capital, contudo, em razão de sua lógica, o fará atendendo também aos interesses advindos do trabalho.

Como já referido, a motivação para realizar esta pesquisa partiu do questionamento acerca dos limites colocados ao SUAS e seu consequente processo de desfinanciamento e desmonte. Portanto, com o aprofundamento do presente trabalho, foi possível constatar que o desdobramento histórico do capitalismo não efetiva aspectos novos para o horizonte da classe trabalhadora, a não ser a intensificação da exploração e das demais consequências concernentes a isso. Ressalte-se, por fim, que a dilapidação do fundo público se dá na contramão da proposta de assistência social estabelecida na Constituição de 1988, apresentando assim diversas indeterminações que seguem a resolução neoliberal e de regressão de direitos.

REFERÊNCIAS

ALVES, G. O grande assalto ao fundo público no Brasil. **Blog da Boitempo**, São Paulo, 16 ago. 2016. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/08/16/o-grande-assalto-ao-fundo-publico-no-brasil/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalhador. São Paulo: Boitempo, 2005.

ARAÚJO, M. C. P. **Os avanços da inclusão produtiva**: uma reflexão a partir do desenvolvimento da política de assistência social brasileira. Orientador: Joapson Gonçalves Santos Silva. 2018. 102 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social) – Universidade Federal de Alagoas, Palmeira dos Índios, 2018.

BARAN, A. P.; SWEEZY, M. P. **Capitalismo monopolista**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.

BEHRING, E. R. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, E. R. Balanço crítico do SUAS e o trabalho do assistente social. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS) (org.). **O trabalho do assistente social no SUAS**. Brasília, DF: CFESS, 2011. v. 1. p. 84-93.

BEHRING, E. R. **Política social no capitalismo tardio**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

BEHRING, E. R. **Fundo público, valor e política social**. São Paulo: Cortez, 2021.

BEHRING, E. R. Arcabouço fiscal: o mais longo capítulo de uma longa (e dolorosa) história. **Esquerda Online**, [S.l.], 24 ago. 2023. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2023/08/24/arcabouco-fiscal-o-mais-novo-capitulo-de-uma-longa-e-dolorosa-historia/>. Acesso em: 25 set. 2023.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. S. **Política social**: fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. S. Assistência social na pandemia da COVID-19: proteção para quem? **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 140, p. 66-83, jan./abr. 2021.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. S. Ultraneoliberalismo y asistencia social en Brasil en tiempos de pandemia. In: MOLINA, P. V. (org.). **Dilemas del trabajo y las**

políticas laborais: entre neoliberalismos y buen vivir en América Latina en el siglo XXI. Santiago, Chile: Ariadna Ediciones, 2021. v. 1., p. 399-413.

BERWING, S. E.; PRATES, R. B. Desafios e possibilidades para a organização dos/as trabalhadores/as do Sistema Único de Assistência Social. *In*: ENCONTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 8.; ENCONTRO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 15., 2020, Vitória, ES. [Anais]. Vitória, ES: UFES: Programa de Pós-Graduação em Política Social, 2020.

BIZERRA, F. A. **Alteram-se as formas, preserva-se a essência:** a funcionalidade do Estado à reprodução do capital. Orientadora: Reivan Marinho de Souza. 2014. 164 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2014.

BOSCHETTI, I. S. **Assistência Social e trabalho no capitalismo.** São Paulo: Cortez, 2016.

BOSCHETTI, I. S. Tensões e possibilidades da política de assistência social em contexto de crise do capital. **Argumentum**, Vitória, v. 8, n. 2, p. 16-29, maio/ago., 2016.

BOSCHETTI, I. S; TEIXEIRA, S. O. O draconismo ajuste fiscal no Brasil e a expropriação de direitos da seguridade social. *In*: SALVADOR, E.; BEHRING, E., LIMA, L. R. (org.). **Crise do capital e fundo público:** implicações para o trabalho, os direitos e a política social. São Paulo: Cortez, 2019.

BOSCHETTI, I. S. Lutar contra o desfinanciamento da Assistência Social é condição para garantir seus direitos. *In*: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Assistentes sociais no esquentar da Conferência:** reflexões para 12ª Conferência Nacional de Assistência Social (2021). Brasília, DF: CFESS, 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS:** uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011a. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/gestaodotrabalhosuas.pdf. Acesso em: xx mês. xxxx.

BRASIL. [Lei Orgânica da Assistência Social]. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: xx mês. xxxx.

BRASIL. **Lei n.º 12.435, de 06 de julho de 2011.** Altera a Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm. Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 813/95, de 1º de janeiro de 1995.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Poder Executivo, 1995. Retificação: 3 jan. 1995. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1995/medidaprovisoria-813-1-janeiro-1995-377320-norma-pe.html>. Acesso em: 30 jul. 2023.

BRASIL. **NOB-RH/SUAS:** anotada e comentada. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento social e do Combate à Fome, 2011b. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf. Acesso em: xx mês. xxxx.

BRASIL. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Documento da Presidência da República. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 25 maio 2023.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004:** Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 1 ago. 2023.

BRASIL. **Portaria n.º 2362, de 20 de novembro de 2019.** Estabelece procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social [...]. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, [2019]. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-2-362-de-20-de-dezembro-de-2019/>. Acesso em: 20 jul. 2023.

BRESSER-PEREIRA, L. C. P. **Reforma do Estado para a cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

CALIL, G. G. A negação da pandemia: reflexões sobre a estratégia bolsonarista. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 140, p. 30-47, jan./abr. 2021.

CARRANÇA, Thais. ‘Ela morreu após 10h na fila por benefício’: Assistência Social tem menor orçamento em uma década. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 16 set. 2022. Mercado. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/09/ela-morreu-apos-10h-na-fila-por-beneficio-assistencia-social-tem-menor-orcamento-em-uma-decada.shtml>. Acesso em: nov. 2023.

CARVALHO, M. C. B. Assistência Social: reflexões sobre a política e sua regulação. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano XXVII, n. 87, set. 2006.

CARVALHO, A. M. P. Democracia, participação e seguridade. *In*: SEMINÁRIO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MARACANAÚ, 2., 2017, Maracanaú. **Palestra**. Maracanaú: Secretaria de Assistência Social e Cidadania: Observatório de Práticas do Sistema Único de Assistência Social, 2017. Mimeografado.

CAVALCANTE, H. C. A Emenda Constitucional 95 e a suspensão do Estado de Bem-Estar Social na Constituição Brasileira de 1988. *In*: TOURINHO, L; VALE, S. T. (org.). **Temas avançados de direito humanos**: estudos em homenagem a Professora Esther Martinez Quinteiro. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021.

CFESS. **Parâmetros de atuação de assistentes sociais na Política de Assistência Social**. Brasília DF: CFESS, 2011. (Série Trabalho e projeto profissional nas políticas sociais). Disponível em: https://www.cfess.org.br/arquivos/Cartilha_CFESS_Final_Grafica.pdf. Acesso em: ago. 2023.

CFESS. Por que dizer não ao Programa Criança Feliz? **CFESS**, Brasília, DF, dd mês. 2017. Disponível em: <https://www.cfess.org.br/arquivos/2017NotaPublicaCFESSNaoAoProgramaCriancaFeliz.pdf>. Acesso em: out. 2023.

CNAS. **Informe CNAS 03/2023**: orientações temáticas e organizativas para as conferências municipais de Assistência Social de 2023. Brasília, DF: CNAS, 2023. Disponível em: https://cdn-fecam.gestorlgpd.com.br/wp-content/uploads/2023/04/Informe-Cnas-no-32023_Orientacoes-Tematicas.pdf. Acesso em: dez. 2023.

CNAS. Conferir da 13ª Conferência Nacional de Assistência Social. **Blog do CNAS**, 2023. Slides. Disponível em: <https://www.blogcnas.com/13%C2%AA-confer%C3%AAncia-nacional>. Acesso em: 10 jan. 2024.

CONGEMAS. Posicionamento do CONGEMAS acerca da Portaria n.º 2.362 de 20 de dezembro de 2019 do Ministério da Cidadania, na 2ª Reunião da Comissão Tripartite – CIT realizada no dia 12/02/2020. **CONGEMAS**. Brasília, DF, 14 fev. 2020. Disponível em: <http://www.congemas.org.br/posicionamento-do-congemas---portaria-n%C2%BA-2362>. Acesso em: dez. 2023.

COUTINHO, C. N. Representación de intereses, formulación de políticas y hegemonia. *In*: BORGIANNI, E.; MONTAÑO, C. (org.) **La política social hoy**. São Paulo: Cortez, 2000.

COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2004.

COGGIOLA, O. Programas sociais compensatórios: a experiência brasileira. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 69-116, jan./jun. 2013.

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social (USP)**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63-101, nov. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200004. Acesso em: 24 jul. 2023.

ENGELS, F. **Do socialismo utópico ao socialismo científico**. Lisboa: Edições Avante, 1975.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

FATORELLI, M. L.; ÁVILA, R. Gastos com a dívida consumiram 46,3% do orçamento federal em 2022. **Auditoria Cidadã da Dívida**. Brasília, DF, 23 fev. 2023. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/gastos-com-a-divida-consumiram-463-do-orcamento-federal-em-2022/>. Acesso em: dez. 2023.

FNDSUAS. Enfrentamento ao novo coronavírus, assistência social e a proteção à população mais vulnerável. **CRESS-PR**. Curitiba, 2020. Disponível em: <https://cresspr.org.br/wp-content/uploads/2020/03/ENFRENTAMENTO-DO-CORONAVIRUS-ASSISTENCIA-SOCIAL-E-PROTECAO-UNIVERSAL-A-POPULACAO-VULNERAVEL-NO-BRASIL.pdf>. Acesso em: 1 set. 2023.

FNTSUAS. Financiamento Público: por um SUAS com recursos. **Fórum Nacional de Trabalhadoras e Trabalhadoras do SUAS**. [S.l.], 5 nov. 2023. Disponível em: <http://fntsuas.blogspot.com/2023/11/fntsuas-lanca-nota-critica-sobre.html>. Acesso em: nov. 2023.

FRANCISCA, E. Implementação e consolidação do neoliberalismo no Brasil. In: ALCÂNTARA, N. (org.). **Reflexões em tempos de crise**: trabalho, política, movimentos sociais e Serviço Social. Maceió: EDUFAL, 2015.

“GRIPEZINHA”: leia o pronunciamento do presidente Jair Bolsonaro na íntegra. **UOL**, 24 mar. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/03/24/leia-o-pronunciamento-do-presidente-jair-bolsonaro-na-integra.htm>. Acesso em: 1 set. 2023.

HUBERMAN, L. **História da riqueza do homem**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

IPEA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, n. 10, de 2005. Brasília, DF: Ipea, 2005.

IPEA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, n. 25, de 2018. Brasília, DF: Ipea, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9625>. Acesso em: 20 ago. 2023.

IPEA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, n. 26, de 2019. Brasília, DF: Ipea, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10133>. Acesso em: 20 ago. 2023.

IPEA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, n. 27, de 2020. Brasília, DF: Ipea, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10273>. Acesso em: 20 ago. 2023.

IPEA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, n. 28, de 2021. Brasília, DF: Ipea, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10796>. Acesso em: 20 ago. 2023.

IPEA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, n. 29, de 2022. Brasília, DF: Ipea, 2022. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=39098&Itemid=9. Acesso em: 20 ago. 2023.

IPEA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, n. 30, de 2023. Brasília, DF: IPEA, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12167>. Acesso em: 20 ago. 2023.

LASKI, H. **O liberalismo europeu**. São Paulo: Mestre Jou, 1973.

LOPES, M. H. C. O tempo do SUAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano XXVI, n. 87, p. 76-95, set. 2006.

LORDON, F. O mundo refém das finanças. **Le Monde Diplomatique**, Paris, 1 set. 2007. Economia. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/o-mundo-refem-das-financas/>. Acesso em: 1 set. 2023.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Coleção Os economistas).

MARTINELLI, M. L. **Serviço Social**: identidade e alienação. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

MARX, K. **A guerra civil na França**. Editor Ridendo Castigat Mores. [S.l.]: Rocket Edition, 1999. Edição eletrônica. Disponível em: www.jahr.org. Acesso em: jan. 2022.

MARX, K. A lei geral da acumulação capitalista. In: MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultural Ltda., 1996a. Livro Primeiro, t. 2., cap. XXIII. (Coleção Os Pensadores).

MARX, K. A assim chamada acumulação primitiva. In: MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultural Ltda., 1996b. Livro Primeiro, t. 2., cap. XXIV. (Coleção Os Pensadores).

MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultural Ltda., 1984. v. 2. (Série Os Economistas).

MARX, K. Glosas Críticas e Glosas Críticas Marginais ao artigo “O Rei da Prússia e a Reforma Social. De um Prussiano”. Edição de Joaquim de Oliveira. **Revista Práxis**, Belo Horizonte, n. 5, p. 68-91, out./dez.1995.

MELATTI, K. Coronavírus: e quem trabalha na política de assistência social? **CFESS**, Brasília, DF, 18 jun. 2020. (Série CFESS Entrevista). Disponível em:

<http://cress-sc.org.br/2020/06/20/coronavirus-e-quem-trabalhana-politica-de-assistencia-social/>. Acesso em: 1 set. 2023.

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

MÉSZÁROS, I. **Para além do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2002.

MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, classe e movimento social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MOTA, A. E; MARANHÃO, C. H.; SITCOCKSKY, M. O Sistema Único de Assistência Social e a formação profissional. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano XXVI, n. 87, p. 163-177, set. 2006.

MOTA, A. E. **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, 1995.

MOTA, A. E. (org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NETTO, J. P. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

NETTO, J. P. Transformações societárias e Serviço Social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano XVII, n. 50, abr. 1996.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia Política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2006.

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2009.

NUNES, E. P. O.; AMICUCCI, E. M. M. A contrarreforma na política de assistência social. **Humanidades & Inovação**, Palmas, v. 7, n. 2, p. 55-63, jan. 2020. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/1431>. Acesso em: 3 mar. 2023.

OLIVEIRA, I. M. **Assistência Social pós-LOAS em Natal**: a trajetória de uma política social entre o direito e a cultura do atraso. Orientadoras: Maria Carmelita Yazbek (PUC/SP) e Fernanda Rodrigues (Universidade do Porto). 2005. 306 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Estudos pós-graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

OLIVEIRA, S.; MONTEFUSCO, C. “Qualquer semelhança não é mera coincidência”: a trajetória das políticas sociais, da Lei dos Pobres à contemporaneidade. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 23, n. 2, p. 26-54, jul./dez. 2017.

OLIVEIRA, J. M. Propostas de reforma tributária e seus impactos: uma avaliação comparativa. **Carta de Conjuntura do IPEA**, n. 60, nota de conjuntura 1, 3º trimestre de 2023, 6 jul. 2023. Brasília, DF: Ipea, 2023 Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/07/230706_cc_60_nota_01_reforma_tributaria.pdf. Acesso em: 20 out. 2023.

OLIVEIRA, V. R. Política de assistência no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 31, dez. 1989.

RESENDE, T. Bolsonaro não prevê novos atendidos pelo Bolsa Família em 2020. **Folha de São Paulo**, ano 99, n. 33122, 2 dez. 2019. Mercado, A22. Disponível: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/12/governonaoprevenovosatendidos-pelobolsa-familia-em-2020>. Acesso em: 1 set. 2023.

TAXA de desocupação. **PNAD Contínua – Painel**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. 1 gráfico dinâmico. Disponível em: <https://painel.ibge.gov.br/pnadc/>. Acesso em: dez. 2023.

TONET, I. **A propósito de “Glosas Críticas”**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

PAIVA, B. A. O SUAS e os direitos sociais: a universalização da seguridade social em debate. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano XXVII, n. 87, set. 2006.

PAIVA, A. B. *et al.* **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no brasil**. Brasília, DF: Ipea, 2016.

PANIAGO, M. C. S. **Estado e Capital, em Mészáros**: relação de autonomia ou complemento? **Cristina Paniago**, [2005]. Acervo digital da autora. Disponível em: http://cristinapaniago.com/assets/docs/Estado_IIJornandaMaranhao.185204457.pdf. Acesso em: 10 nov. 2022.

PANIAGO, M. C. S. Keynesianismo, neoliberalismo e os antecedentes da “crise” do Estado. *In*: MELO, E.; ANDRADE, M. A.; PANIAGO, M. C. S. (org.). **Marx, Mészáros e o Estado**. São Paulo: Instituto Lukács, 2012.

PANIAGO, M. C. S. O Estado no sistema do Capital: gênese histórica e função social. *In*: PANIAGO, M. C. S.; MONTEIRO, J. Ó.; SALGADO, E. D.; SILVA, J. P. **O que é e para que serve o Estado?** Forte da Casa (Portugal): Escolar Editora, 2019.

PEREIRA, P. A. P. A política social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da assistência social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano XIX, n. 56, mar. 1998.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, P. A. P. Proteção social contemporânea: *cui prodest?* **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 116, p. 636-651, out./dez. 2013. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282013000400004. Acesso em: 15 ago. 2023.

PEREIRA, C. P. **Proteção social no capitalismo**: críticas a teorias e ideologias conflitantes. São Paulo: Cortez, 2016.

PIMENTEL, E. As bases ontológicas da questão social. **Boletim do Tempo Presente**, [S.l.], n. 11, p. 1-12, jan. 2016.

PINHEIRO JR., F. A. F. S. **A evolução das políticas sociais no Brasil**: o período de 1930 a 2010. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 16., Diamantina, 2014. [Anais]. Belo Horizonte: UFMG, [2014]. Disponível em: <https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2014/a-evolucao-das-politicas-sociais-no-brasil.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época**. 2. ed. Rio de Janeiro: Compus, 2000.

RAICHELIS, R.; SILVA E SILVA, M. O.; COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: disputas e resistências em movimento. São Paulo: Cortez, 2019. v. 1.

REDE PENSANN. **II Inquérito Nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2023.

SANTOS, M. **Estado, política social e controle do capital**. 2. ed. Maceió: Coletivo Veredas, 2021.

SALVADOR, E. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017.

SALVADOR, E. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. In: SIMPÓSIO ORÇAMENTO PÚBLICO E POLÍTICAS SOCIAIS, 1., 2012, Londrina. [Anais]. Londrina: UEL, [2012]. Disponível em: <https://www.uel.br/eventos/orcamentopublico/pages/arquivos/I%20Simposio/Fundo%20Publico%20e%20o%20financiamento.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2023.

SALVADOR, E. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010.

SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SENNA, M. C. M.; FERREIRA, A. S. M.; BALDO, V. S. S. Sistemas de proteção social latino-americanos e respostas à pandemia de COVID-19: Argentina, Brasil e México. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 25, n. 1, p. 263-284, jan./jun. 2021.

Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v25n1p263-284>>. Acesso em: 3 ago. 2023.

SIERRA, V. M.; VELOSO, R. S.; ZACARIAS, E. C. P. Neoconservadorismo, Estado e vigilância. *In*: BRAVO, M. I. S.; MATOS, M. C.; FREIRE, S. M. (org.). **Políticas sociais e ultraneoliberalismo**. Uberlândia, Minas Gerais: Navegando Publicações, 2020. p. 53-69. Edição eletrônica.

ORÇAMENTO da Assistência Social. **SIGA Brasil**: Portal do orçamento, Brasília, DF, dd mês. 2023. Disponível em: <https://www9.senado.leg.br/painelcidadao>. Acesso em: 26 nov. 2023.

SILVA E SILVA, M. O. *et al.* A Política de Assistência Social na conjuntura brasileira de desconstrução de direitos e de desmonte da seguridade social: 2016/2018. *In*: SILVA E SILVA, M. O. (coord.). **O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Norte e Nordeste**: realidades e especificidades. São Paulo: Cortez, 2019.

SILVA, M. M. Política de assistência social no Brasil: um balanço da modernização da gestão. **Temporalis**, Brasília, DF, v. 20, n. 39, p. 43-56, jan./jun., 2020.

SILVA, M. M. Pandemia, crise e expropriações: auxílio emergencial e contradições da focalização. **Vértices**, Campos dos Goitacazes, v. 22, n. Especial, p. 727-747, dez. 2020.

SILVA, M. M. Assistência Social no ajuste fiscal: pandemia e gestão da força de trabalho. **Katálysis**, Florianópolis, v. 26, n. 1, p. 139-148, jan./abr., 2023.

SILVA, G. S. Fundo público e políticas sociais: o trabalho necessário sobre a égide do capital portador de juros. *In*: CONFERÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO, II., 2011, Brasília, DF. **Anais do Circuito de Debates Acadêmicos**. Brasília, DF: Ipea, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo9.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2023.

SILVA, G. S. *et al.* Seguridade Social em tempos ultraneoliberais: uma breve análise orçamentária do governo Bolsonaro. *In*: ENPSS, 17., 2022, Rio de Janeiro. **[Anais]** Brasília, DF: ABEPSS, 2023.

SILVA, G. S. *et al.* No fio da navalha: análise orçamentária da seguridade social no governo Bolsonaro. *In*: JOINPP, 11., 2023, São Luís. **[Anais]**. São Luís: UFMA, 2023.

SILVA, R. R. Assistência social no neoliberalismo: uma análise no contexto da pandemia da COVID-19. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 25, n. 1, p. 26-45, jan./jun. 2021. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v25n1p26-45>>. Acesso em: 12 ago. 2023.

SILVEIRA, J. I. **SUAS em números**: análise do financiamento do SUAS e dos benefícios socioassistenciais. Curitiba: NDH-PUCPR, 2022. v. 2.

SITCOVSKY, M. Particularidades da expansão da assistência social no Brasil. *In*: MOTA, A. E. (org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010. v. 1, p. 147-179.

SITCOVSKY, M.; SITCOVSKY, R. G. Pandemia, auxílio emergencial e assistência social. *In*: SILVA, T. F. S.; SOUZA, J. M. A.; SILVA, M. G. M. F. **Ideologia, política social e trabalho profissional**: conjuntura e pandemia. João Pessoa: Ed. UFPB, 2022.

SITCOVSKY, M.; MOTA, A. E. ; MARANHÃO, C. H. M. C. O Sistema Único de Assistência Social e a formação profissional. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano XXVII, n. 87, p. 142-157, set. 2006.

SITCOVSKY, M.; MOTA, A. E. Sobre a centralidade da Política de Assistência Social brasileira no sistema de seguridade social. *In*: BRAGA, I. A. (org.). **A Assistência Social e o SUAS no contexto de desmonte da seguridade social brasileira**. Teresina: EDUFPI, 2021. p. 37-48.

SOARES, L. T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 78).

SOARES, L. T. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2001.

SPOSATI, A. O.; BONETTI, D. A.; YAZBEK, M. C.; FALCÃO, M. C. B. C. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1986.

SPOSATI, A. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano XXVII, n. 87, p. 96-112, set. 2006.

SPOSATI, A. (org.). **Nota Técnica do NEPSAS, de junho de 2020**: SUAS e proteção social na pandemia COVID-19. São Carlos: Pedro & João Editores, 2020. 131 p.

YAZBEK, M. C. Estado e políticas sociais. **Paulus Social**, p. 1-22, mar. 2017. Disponível em: <https://www.paulus.com.br/assistencia-social/wp-content/uploads/2017/03/Carmelita-Yazbek.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2023.