



UnB

Universidade de Brasília (UnB)

Instituto de Ciências Humanas (ICH)

Departamento de Serviço Social (SER)

Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS)

Mestrado Acadêmico

Kamylla Macedo Sousa

**O aprofundamento da pobreza e sinais de desmonte da política de assistência social no
governo Bolsonaro (2019 a 2022)**

Brasília-DF,

2025

Kamylla Macedo Sousa

O aprofundamento da pobreza e sinais de desmonte da política de assistência social no governo Bolsonaro (2019 a 2022)

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Sociais (PPGPS) do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB) como requisito para obtenção do título de mestre em Política Social.

Orientadora: Prof. Dra. Maria Lucia Lopes da Silva.

Brasília-DF,
2025

KAMYLLA MACEDO SOUSA

O APROFUNDAMENTO DA POBREZA E SINAIS DE DESMONTE DA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO GOVERNO BOLSONARO (2019 a 2022).

Dissertação de mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Política
Sociais (PPGPS) do Departamento de Serviço
Social da Universidade de Brasília (UnB) como
requisito para obtenção do título de mestre em
Política Social.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a. Dra. Maria Lucia Lopes da Silva

Departamento de Serviço Social (SER) – UnB
(Orientadora)

Prof.^a. Dra. Maria Elaene Rodrigues Alves

Departamento de Serviço Social (SER) – UnB
(Examinadora Interna)

Prof.^a. Dra. Marinete Cordeiro Moreira

Universidade Federal Fluminense – UFF/Rio das Ostras
(Examinadora Externa)

Prof.^o. Dr. Carlos Alberto Ferreira Lima

Departamento de Serviço Social (SER) – UnB
(Suplente)

À minha mãe Gerúzia Catarina, em absoluta gratidão pelo seu apoio incondicional. O amor de toda minha vida. O vínculo mais bonito que pulsa em mim.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, inteligência suprema e causa primária de todas as coisas. Às forças do universo que me permitiram estar aqui e conduziram cada passo dessa caminhada desafiadora.

Agradeço a minha família, minha mãe Gerúzia e meu pai Edmilson, que desde muito cedo me ensinaram a importância do conhecimento e estiveram sempre ao meu lado dando todo o suporte necessário para que eu pudesse estudar. Sempre tive o grande privilégio desse apoio e espero poder honrar todos os esforços – que não foram poucos, para o meu crescimento em todos os aspectos.

Agradeço pela torcida genuína dos meus amigos que se fizeram presentes de várias formas nesse período que estive distante fisicamente.

Agradeço a minha querida psicóloga Gabriela Cruz, uma profissional de excelência que me acompanhou oferecendo um espaço de escuta qualificada e acolhimento que foram fundamentais no cuidado da saúde mental.

Agradeço a minha orientadora Prof.^a. Dra. Maria Lúcia Lopes da Silva por quem eu tenho absoluta admiração pela dedicação à docência, pelo compromisso ético-político com a luta por justiça social e, sobretudo pela humanidade no trato com os alunos. Sou muito grata por todo conhecimento compartilhado, pelo incentivo à pesquisa e o exemplo profissional que tanto me inspira.

Agradeço aos companheiros do Grupo de Estudos Marxistas e Pesquisa em Política Social (GEMPP) pela troca de conhecimento com muita qualidade em todos os debates que pude participar, bem como, pelo espaço de encontros presenciais que acolhe por meio da socialização.

Agradeço todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS) da Universidade Brasília, especialmente a Prof.^a. Dra. Kênia Augusta Figueiredo, Prof.^a. Dra. Hayeska Costa Barroso, Prof.^o. Dr. Evilasio da Silva Salvador, Prof.^a. Dra. Camila Potyara Pereira, Prof.^o. Dr. Reginaldo Ghiraldelli, Prof.^a. Dra. Maria Elaene Rodrigues Alves e o Prof.^o. Dr. Carlos Alberto Ferreira Lima, pelas contribuições diretas durante as disciplinas e na Banca de Qualificação do Projeto de Pesquisa de Mestrado.

Agradeço aos servidores administrativos Domingas e Gustavo pelo suporte junto às questões burocráticas realizadas pela secretaria do programa.

Agradeço a Prefeitura Municipal de Boa Vista pela concessão do afastamento para qualificação profissional.

Agradeço a Banca Examinadora desta dissertação pelo aceite para participação dessa etapa tão importante do trabalho e por todas as valorosas contribuições no processo de avaliação.

Agradeço profundamente aos usuários da Política de Assistência que demandam proteção social por meio de um sistema que efetivamente garanta o acesso aos direitos sociais. Àqueles que eu tive a oportunidade de atender e conhecer suas realidades, agradeço por me impulsionarem a buscar cada vez mais a qualificação teórico-metodológica e ético-política para a minha prática profissional. Que eu possa retribuir o investimento da administração pública nos serviços prestados à população com a máxima qualidade.

Finalmente agradeço a todos que direta ou indiretamente fizeram parte dessa jornada e de alguma maneira colaboraram positivamente.

"A pobreza é parte estruturante do modo de produção capitalista e, mais do que isso, 'motor' para o mesmo". (KARL MARX)

RESUMO

A dissertação analisa o aprofundamento da pobreza e o desmonte da política de assistência social no governo Bolsonaro (2019-2022). A pesquisa, fundamentada no materialismo histórico-dialético, investigou os indicadores da pobreza e os elementos que evidenciam o desmantelamento da assistência social, considerando o cofinanciamento federal, a legislação, os recursos orçamentários, a rede de atendimento e a criação ou extinção de programas. Em 2021, o orçamento do Fundo Nacional de Assistência Social sofreu redução de 59,34%, comprometendo a efetividade da política em meio à crise sanitária, econômica e política. Nesse contexto, o país registrou elevação do desemprego, da inflação, da fome e da pobreza: a população em situação de fome passou de 19 milhões em 2020 para 33,1 milhões em 2021; apenas 41,3% tinha acesso permanente a alimentação adequada; e o número de pessoas em situação de pobreza triplicou, atingindo 27 milhões. Segundo o IBGE, o rendimento médio das famílias em extrema pobreza era de R\$ 246,00 mensais, revelando um processo de empobrecimento sem precedentes. Os resultados da pesquisa contribuem para o debate sobre políticas públicas, com ênfase na assistência social, e fortalecem as lutas dos movimentos sociais.

Palavras-chave: pobreza; desmonte; política de assistência social; governo Bolsonaro.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the deepening of poverty and the dismantling of social assistance policy during the Bolsonaro administration (2019-2022). The research, grounded in historical-dialectical materialism, investigated poverty indicators and the elements that evidence the dismantling of social assistance, considering federal co-financing, legislation, budgetary resources, the service network, and the creation or elimination of programs. In 2021, the budget of the National Social Assistance Fund was reduced by 59.34%, compromising the effectiveness of the policy amid the health, economic, and political crisis. In this context, the country recorded rising unemployment, inflation, hunger, and poverty: the number of people experiencing hunger rose from 19 million in 2020 to 33.1 million in 2021; only 41.3% had permanent access to adequate food; and the number of people living in poverty tripled, reaching 27 million. According to the IBGE (Brazilian Institute of Geography and Statistics), the average income of families in extreme poverty was R\$246.00 per month, revealing an unprecedented process of impoverishment. The survey results contribute to the debate on public policies, with an emphasis on social assistance, and strengthen the struggles of social movements.

Keywords: poverty; dismantling; social assistance policy; Bolsonaro administration.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 — Linha do Tempo da Política de Assistência Social	53
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 — Conferências Nacionais de Assistência Social.....	54
Quadro 2 — Comparativo entre as principais características do SUAS nos períodos: 1988-2016; 2016-2018; 2019-2022.....	79

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 — Histórico de empregos formais criados no Brasil	75
Gráfico 2 — Valor em milhões de R\$ de emendas parlamentares para a Assistência Social por ente subnacional (2016-2021)	78
Gráfico 3 — Taxa de desocupação (Brasil, %, 2012-2021)	80
Gráfico 4 — Proporção de pessoas nas linhas da pobreza e extrema pobreza – com e sem benefícios sociais (Brasil, %, 2012-2020)	82
Gráfico 5 — Rendimento médio mensal (Brasil, R\$, 2012-2021)	82
Gráfico 6 — Famílias registradas em extrema pobreza (em milhões) - 2012 -2021	84
Gráfico 7 — Extrema pobreza na América do Sul	86
Gráfico 8 — População do Brasil em situação de pobreza (2022)	88

LISTA DE ABREVIATURAS DE SIGLAS

Associação Nacional de Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip)
Banco Mundial (BIRD)
Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social (BPC)
Cadastro Único (CadÚnico)
Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)
Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)
Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS)
Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS)
Comissões Intergestores Bipartites (CIB)
Comissões Intergestores Tripartite (CIT)
Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)
Conselhos Municipais de Segurança Alimentar (COMSEA)
Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)
Desvinculação de Recursos da União (DRU)
Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese)
Emenda Constitucional (EC)
Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC)
Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo (SOFI)
Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social (FONSEAS)
Fórum Estadual de Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS de São Paulo (FET SUAS-SP)
Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)
Fundo Monetário Internacional (FMI)
Grupo de Estudos e Pesquisa em Participação nas Políticas Públicas (GEPAPOS)
Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGD-SUAS)
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)
Lei Complementar (LCP)
Legião Brasileira de Assistência (LBA)
Medida Provisória (MP)
Microempreendedor Individual (MEI)

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)

Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)

Movimento Democrático Brasileiro (MDB)

Normas Operacionais (NOBs)

Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS)

Orçamento da Seguridade Social (OSS)

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO)

Partido dos Trabalhadores (PT)

Partido Social Liberal (PSL)

Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC)

Pesquisa de Orçamento Familiar (POF)

Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD)

Produto Interno Bruto (PIB)

Projeto de Lei (PL)

Proposta de Emenda Constitucional (PEC)

Política Nacional de Assistência Social (PNAS)

Programa Bolsa Família (PBF)

Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA)

Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)

Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)

Proteção Social Básica (PSB)

Proteção Social Especial (PSE)

Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)

Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS)

Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SEMADS)

Síntese de Indicadores de Indicadores Sociais (SIS-IBGE)

Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)

Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor)

Tesouro Nacional (STN)

Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (TNS)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA SOCIEDADE CAPITALISTA.....	20
2.1	A lei geral da acumulação capitalista e a produção da pobreza	20
2.2	Pobreza, assistência social e acumulação capitalista.....	27
3	BREVE RESGATE HISTÓRICO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	41
3.1	Da Constituição de 1988 à Política Nacional de Assistência Social em 2004	41
3.2	O SUAS e a tipificação dos serviços socioassistenciais.....	48
4	O GOVERNO BOLSONARO E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	63
4.1	Contrarreformas e desfinanciamento da Política de Assistência Social no governo ilegítimo de Temer	63
4.2	Governo Bolsonaro: aumento da pobreza e desmonte da Política de Assistência Social uma questão paradoxal	69
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	94
	REFERÊNCIAS	98

1 INTRODUÇÃO

A política de Assistência Social compõe o sistema de seguridade social, instituído pela Constituição Federal de 1988, e a sua regulamentação se deu por meio da Lei nº. 8.742, 07 de dezembro de 1993. Todavia, a organização sob a forma de Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ocorreu a partir do ano de 2005, tendo a Norma Operacional Básica nº 1 como o mais importante ponto de partida. Seu processo de desenvolvimento ao longo dos anos foi expressivo. O primeiro e segundo governo Lula deram impulsos significativos à sua organização e consolidação. O Governo Federal sempre foi decisivo por ser o gestor desta política na esfera federal e também o responsável por sua regulação. Porém, foi nesses governos que a organização efetiva da assistência social deu um salto de qualidade, o que foi continuado, de certo modo, no governo Dilma. Após o golpe que promoveu o impeachment de Dilma, em 2016, com o aprofundamento do projeto neoliberal, o impacto nessa política começa a ser notado. Mas, isso ganha força no governo Bolsonaro (2019 a 2022) – objeto de nossa pesquisa.

Do ponto de vista do financiamento, por ser parte da seguridade social, a política de assistência social tem como principal base de financiamento, o orçamento da seguridade social. E, segue a perspectiva de compartilhamento entre as três esferas de governo, portanto, trata-se de um cofinanciamento.

Sua rede de serviços tem como base os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). O principal benefício pecuniário é o Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social (BPC), destinado a pessoas idosas e pessoas com deficiência cuja renda familiar per capita seja igual ou inferior a um quarto do salário mínimo. O acesso a este benefício assistencial tem sido vital a esses segmentos populacionais ao longo dos anos e tem contribuído para a redução da pobreza e das desigualdades. De acordo com dados retirados do MDS (2025), ao final do governo Dilma, em agosto de 2016, havia 4.351.823 BPC em manutenção, destes 1.953.150 eram destinados a pessoas idosas e 2.398.679 eram direcionados às pessoas com deficiência. Isso mostra sua importância social, em um país desigual.

Durante o governo Bolsonaro os índices de pobreza elevaram-se. De acordo com os dados do IBGE/PNAD (2020), a pobreza extrema, aumentou 2% entre 2014 e 2019, atingindo então 13,7 milhões de brasileiros. A pandemia de COVID-19 agravou a situação, pois, o resultado foi a redução do número de pessoas que mantinham algum rendimento do trabalho, de 92,8 milhões para 84,7 milhões. Ademais, o rendimento médio mensal real dos trabalhadores caiu 3,4% em

2020, quando 8,1 milhões de pessoas deixaram de ter ganho proveniente do trabalho. Nesse contexto, o BPC passou a ser ainda mais relevante. No entanto, o seu crescimento foi limitado, em dezembro de 2019, havia 4.626.185 BPC em manutenção, destes 2.046.710 eram para pessoas idosas e 2.579.475 para pessoas com deficiência¹.

Em 2015, o Banco Mundial (BIRD)² considerou US\$ 5,50/dia/pessoa para limite da pobreza, e US\$ 1,90/dia/pessoa para extrema pobreza. Segundo esses critérios, entre 2019-2020, ocorreu redução de 6,8% para 5,7% no número de pobres e miseráveis no Brasil. No entanto, desconsiderando-se os benefícios dos programas sociais, a proporção de pessoas em extrema pobreza teria aumentado de 5,7% para 12,9% e, em situação de pobreza, de 25,9% para 32,1%. Isso, por si revela o quanto a política de assistência social e os seus benefícios de transferência de renda ou de complementação de renda são essenciais.

Ademais, parte do governo Bolsonaro foi marcado pela pandemia da Covid-19 que ceifou mais de 700 mil vidas no país, e contribuiu para aumentar o desemprego, o trabalho precário e a queda da massa salarial. Estes fatores impulsionam a procura à política de assistência social, considerada essencial neste contexto. Diante disso, o propósito desta pesquisa foi investigar a condição da política de assistência social durante o governo Bolsonaro considerando, principalmente, os indicadores de atendimento nacional, financiamento por parte do governo federal, benefícios acessados, tamanho e alcance da rede de atendimento.

Assim, o objeto desta pesquisa foi a condição da política de assistência social no contexto de aumento da pobreza e da desigualdade social durante o governo Bolsonaro (2019-2022). A escolha da temática deve-se à relevância da política de assistência social o que a torna um tema sempre atual. Aliado a isso, a pesquisa também se justifica devido as inquietações surgidas no curso do exercício profissional da pesquisadora, já que esta integra o quadro de servidores efetivos da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SEMADS) em Boa Vista-RR, ocupando o cargo de assistente social, atuando no atendimento às demandas direcionadas a esta política social.

Por conseguinte, sucede a compreensão de que os resultados as ações de uma pesquisa dessa natureza contribuam para a produção de conhecimento sobre as políticas públicas, com ênfase na política social de assistência social e poderão ser úteis ao fortalecimento das lutas dos movimentos sociais.

O principal objetivo que moveu essa pesquisa foi investigar os indicadores da pobreza

¹ Dados do anexo IV.8 do Projeto de Lei do Congresso Nacional (Brasil, 2020).

² Dados do IBGE (2021).

e o sinais de desmonte da política de assistência social durante o governo Bolsonaro, considerando a participação do governo federal no cofinanciamento das ações e programas desta política, a legislação e normas que repercutiram no acesso aos serviços e benefícios, o volume de recursos destinados ano a ano a partir do orçamento da seguridade social, o tamanho e alcance da rede de atendimento, a evolução das concessões e indeferimentos do BPC, bem como os programas criados e os extintos durante este período de 2019 a 2022.

Para tanto, se fez necessário inicialmente recuperar elementos históricos da organização da política de assistência social em Sistema Único de Assistência Social no Brasil, ressaltando as competências de cada esfera administrativa; em seguida, contextualizamos a política de assistência social durante o governo Bolsonaro, a partir das mudanças institucionais-legais, financiamento, rede de atendimento, benefícios e serviços realizados e programas desarticulados e criados nesse período; nesse ínterim, buscamos caracterizar a pobreza por meio de elementos conceituais teóricos e indicadores sociais produzidos oficialmente pelo IBGE.

Ademais, nos empenhamos em mostrar a evolução histórica dos indicadores da pobreza, comparativamente à rede de atendimento do SUAS, concessões administrativas e judicial e indeferimentos do BPC, quantidade de atendimentos anuais; quantidade e alcance dos programas extinto e criados; além de identificar as principais evidências que marcam a política de assistência social ao longo do período do governo Bolsonaro, tendo como elemento de referência os indicadores de pobreza e o contexto pandêmico.

Para alcançar esses objetivos, a perspectiva teórico-metodológica adotada foi o materialismo histórico-dialético, que possibilitou uma leitura crítica e dialética da totalidade social.

Conforme Netto (2011), Marx distingue o que é a ordem da realidade, do objeto, do que é a ordem do pensamento (o conhecimento operado pelo sujeito): começa pelo real e pelo concreto que aparecem como dados; pela análise um e outro elementos são abstraídos e com progressivamente com o avanço da análise chega-se a conceitos, a abstrações que remetem a determinações as mais simples.

O referido autor assevera que a abstração é capacidade intelectual que permite extrair de sua contextualidade determinada de uma totalidade, um elemento, isolá-lo, examiná-lo, é um procedimento intelectual sem o qual qualquer análise é inviável. A realidade é concreta exatamente por ser a síntese de muitas determinações, a “unidade do diverso”, que é própria de toda totalidade. Já o conhecimento do concreto que constitui a realidade, mas, que não se oferece imediatamente ao pensamento deve ser reproduzido por este e só a “viagem de modo invertido” permite esta reprodução.

Logo, o concreto pensado é um produto do pensamento que realiza “a viagem de modo inverso”. Aquele que consiste em elevar-se do abstrato ao concreto, único modo pelo qual o cérebro pensante se apropria do mundo, e as determinações são momentos essenciais constitutivos do objeto. Por isso, o conhecimento concreto do objeto é o conhecimento das suas múltiplas determinações. Outrossim, cabe destacar que as categorias são objetivas, reais (pertencem à ordem do ser – são categorias ontológicas) mediante procedimentos intelectivos (basicamente mediante a abstração), o pesquisador reproduz teoricamente e, assim, também pertencem a ordem do pensamento – são categorias reflexivas históricas e transitórias.

Nesse sentido, existem três categorias teórico-metodológicas centrais que destacamos da concepção de Marx sobre o método: totalidade, contradição e mediação. A totalidade se distingue por seu grau de complexidade, concreta e articulada que é a sociedade burguesa, ou seja, é uma totalidade dinâmica o seu movimento resulta do caráter contraditório e de todas as totalidades que compõe a totalidade macroscópica. E, sem as contradições a totalidade seria inerte. De acordo com Netto (2011), uma questão crucial reside em descobrir as relações entre os processos ocorrentes nas totalidades constitutivas tomadas na sua diversidade e entre elas e a totalidade inclusiva que é a sociedade burguesa. Tais relações nunca são diretas, elas são mediadas não apenas pelos distintos níveis de complexidade, mas, sobretudo, pela estrutura peculiar de cada totalidade.

Atendendo a essa conjuntura, desenvolvemos uma pesquisa exploratória que teve como objeto a condição da política de assistência social no contexto de aumento da pobreza e da desigualdade social durante o governo Bolsonaro, de modo que a abordagem da pesquisa é do tipo qualitativa.

O fio condutor da investigação foi orientado pela perspectiva sinalizada por Boschetti (2009) sobre como realizar uma análise avaliativa de uma política social. Nesse sentido, a análise debruçou-se empiricamente sob dois aspectos:

Aspecto 1 – da configuração e abrangência dos serviços e benefícios a partir dos critérios de acesso e permanência dos usuários, nos termos das principais regulações (Constituição Federal, LOAS e Decretos Reguladores);

Aspecto 2 – do financiamento a partir das previsões e execuções orçamentárias anuais, com base nos dados disponíveis, referentes ao período da pesquisa.

A realização desta análise construiu-se a partir de procedimentos complementares que se conformam no levantamento bibliográfico e documental desenvolvidos em dois distintos e interligados momentos:

a) Levantamento bibliográfico - seleção de bibliografias de autores que discutem o

assunto a partir das categorias aqui delimitadas;

b) Levantamento documental e estatístico - dados estatísticos disponíveis nas plataformas de pesquisa pública fazendo-se uso de recursos disponíveis mediante Lei de Acesso à Informação, nos principais bancos de dados como:

- Fala Brasil - MDS - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome;
- Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS;
- Boletim estatístico da previdência social;
- Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento– SIOP;
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística– IBGE/ Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio – PNAD/ Indicadores sociais;

O resultado da pesquisa, apresentado neste texto, está organizado da seguinte forma:

Seção 1 — A política de assistência social na sociedade capitalista, que possui como itens: a lei geral da acumulação capitalista e a produção da pobreza; e a Assistência social, pobreza e acumulação capitalista. **Seção 2** — Breve resgate histórico da política de assistência social no Brasil, tendo como itens: da Constituição Federal de 1988 à Política Nacional de Assistência Social em 2004; e o SUAS e a tipificação dos serviços. **Seção 3** — O governo Bolsonaro e a política de assistência social, dentro deste capítulo também foram discutidos alguns aspectos das contrarreformas e desfinanciamento da Política de Assistência Social no governo e Temer, bem como, o aumento da pobreza e sinais de desmonte da Política de Assistência Social ocorrido no período do governo Bolsonaro. Após o desenvolvimento dos capítulos esta dissertação trouxe as **considerações finais**.

2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA SOCIEDADE CAPITALISTA

Esta seção do trabalho aborda a lei geral da acumulação capitalista e a produção da pobreza; bem como as relações entre a assistência social, a pobreza e a acumulação capitalista.

2.1 A lei geral da acumulação capitalista e a produção da pobreza

Para entendermos o surgimento da classe trabalhadora e sua pauperização sob uma perspectiva crítica e radical, é fundamental recorrermos às análises realizadas por Karl Marx em *O Capital*, particularmente nos capítulos intitulados “A Assim Chamada Acumulação Primitiva” e “Lei Geral da Acumulação Capitalista”.

Partindo dessa premissa, compreende-se que o processo de "acumulação primitiva" do capital, no qual ocorre a separação do trabalhador da propriedade dos meios de produção, configura-se como a condição fundamental para a organização do modo de produção capitalista, por isso a assim *chamada acumulação primitiva* é considerada a pré-história do capitalismo. A separação do trabalhador da propriedade dos meios de produção (a terra, as ferramentas, etc.), o tornou sem qualquer condição de produzir riqueza ou meios de subsistência para si e sua família. Sua única alternativa foi vender aos capitalistas a única mercadoria que possuía: sua força de trabalho, em troca de um salário.

O período da *assim chamada acumulação primitiva* é a base da origem das duas classes antagônicas e principais que caracterizam o capitalismo, a burguesia e a classe trabalhadora. Estas classes se consolidam no capitalismo maduro, em sua fase industrial por volta do século XVIII. A primeira, a burguesia, detentora dos meios de produção, que acumula riqueza por meio da exploração da classe trabalhadora. A segunda, a classe que vive da venda de sua força de trabalho e não possui a propriedade de meios de produção com a exploração de uma classe sobre a outra é a condição para existir a acumulação capitalista, a geração de riqueza ocorre simultaneamente com a acentuação da pobreza, como explica Marx, ao caracterizar a “Lei Geral da Acumulação Capitalista”. A natureza contraditória do sistema do capital, as leis que determinam o funcionamento da acumulação capitalista repercutem na pauperização da classe trabalhadora.

Desse modo, a formação de uma superpopulação relativa, ou exército industrial de reserva é um elemento inerente ao modo de produção capitalista. No âmbito dessa superpopulação relativa se manifesta o pauperismo da classe trabalhadora, uma vez que, à medida que o sistema capitalista se desenvolve, esse exército industrial de reserva se expande, junto com a intensificação de sua pauperização.

Esse antagonismo é constitutivo do capitalismo, pois sua existência pressupõe dois

sujeitos principais que interagem frequentemente, o capitalista e o trabalhador. Conforme assevera Marx:

Num primeiro momento, dinheiro e mercadoria são tão pouco capital quanto os meios de produção e de subsistência. Eles precisam ser transformados em capital. Mas essa transformação só pode operar-se em determinadas circunstâncias, que contribuem para a mesma finalidade: é preciso que duas espécies bem diferentes de possuidores de mercadorias se defrontem e estabeleçam contato; de um lado, possuidores de dinheiro, meios de produção e meios de subsistência, que buscam valorizar a quantia de valor de que dispõem por meio da compra de força de trabalho alheia; de outro, trabalhadores livres, vendedores da própria força de trabalho e, por conseguinte, vendedores de trabalho. (Marx, 2013, p. 513-514)

Assim, observa-se que, por um lado, a origem histórica da acumulação capitalista pressupõe a existência do capitalista como detentor dos meios de produção e proprietário do dinheiro, que aumenta sua riqueza na medida em que compra e explora a força de trabalho alheia. Por outro lado, o trabalhador, sendo totalmente expropriado dos meios de subsistência, passa a viver da venda de sua força de trabalho. Essa situação reproduz continuamente esse antagonismo que move a sociedade capitalista.

De acordo com Marx (2013), após o exaurimento das relações sociais do período feudal, o trabalhador agora se encontra “livre” por não pertencer a alguém como servo ou escravo, e “livre” dos seus meios de produção, visto que estes não mais lhe pertencem. Ou seja, o trabalhador está livre para vender sua força de trabalho. Com isso estão dadas as condições fundamentais para a produção capitalista. Segundo o autor, a separação do trabalhador da propriedade dos meios de produção é o pressuposto para a “relação-capital”, que é conservada e reproduzida em escala ampliada.

Sob essa ótica, a transformação do trabalhador em trabalhador assalariado é o processo que cria a relação capitalista, visto que, pressupõe a separação entre os trabalhadores e a propriedade das condições da realização do trabalho e a *assim chamada acumulação primitiva* não é, por conseguinte, mais do que o processo histórico de separação entre produtor e meio de produção. Ela aparece como “primitiva” porque constitui a pré-história do capital e do modo de produção que lhe corresponde” (Marx, 2013, p.514).

A expulsão dos camponeses dos séquitos feudais ocorreu mediante um processo violento de expropriação da base fundiária, consequentemente esse proletariado “livre” não foi absorvido pela manufatura na mesma agilidade com que foram expropriados de seus meios de produção. Cabe destacar que nem todos esses trabalhadores conseguiram se enquadrar rapidamente a esta nova condição. Enquanto alguns foram incorporados ao trabalho assalariado, outros se converteram “massivamente em mendigos, assaltantes, vagabundos, em parte por

predisposição e na maioria dos casos por força das circunstâncias” (Marx, 2013, p.523).

Nesse contexto surgiu na Europa Ocidental (final do século XV e durante o século XVI) um pauperismo generalizado, que se fez acompanhado de uma “legislação sanguinária” voltada contra a vagabundagem. Esses sujeitos eram tratados como vagabundos ou como “delinquentes voluntários” e tal lei supunha que dependia dos mesmos a boa vontade de seguir trabalhando nas condições que agora eram impostas. Nesse período, diante do pauperismo generalizado, surgiram também diversas legislações que disciplinavam as formas de mendicância, a criação e funcionamento das casas de trabalho forçado, as leis de mobilidade, entre outras, que passaram a ser chamadas de proforma da política social. Sem dúvida, tratava-se de medidas e ações de natureza assistencial, protetivas, mas também com um viés impositivo do primado do trabalho. Portanto, aqui é também um lugar em que a fonte originária da assistência social pode ser buscada. Mesmo marcada por medidas sanguinárias.

Marx (2013, p.525) assinala que para a culminância da acumulação primitiva não basta somente que o capitalista detenha os meios de produção e o trabalhador seja expropriado deles, só lhe restando vender sua força de trabalho; é fundamental o desenvolvimento de “uma classe de trabalhadores que, por educação, tradição e hábito, reconhece as exigências daquele modo de produção como leis naturais evidentes”.

Conforme as lições do autor, o momento essencial da *assim chamada acumulação primitiva* é quando se comprime o salário, apoiado pelo poder de polícia do Estado, extraindo assim mais-valia e prolongando a jornada de trabalho. Dessa maneira, o modo de produção capitalista produz constantemente uma superpopulação para manter a lei da oferta e da procura de trabalho, extrai abundantemente mais-valia, regula os salários com o auxílio da força do Estado e torna o trabalhador subsumido ao capital.

A classe dos assalariados, surgida na segunda metade do século XIV, constituía nessa época, e também no século seguinte, apenas uma parte muito pequena da população, cuja posição era fortemente protegida, no campo, pela economia camponesa independente e, na cidade, pela organização corporativa. No campo e na cidade, mestres e trabalhadores estavam socialmente próximos. A subordinação do trabalho ao capital era apenas formal, isto é, o próprio modo de produção não possuía ainda um caráter especificamente capitalista. O elemento variável do capital preponderava consideravelmente sobre o constante. Por isso, a demanda de trabalho assalariado crescia rapidamente com cada acumulação do capital, enquanto a oferta de trabalho assalariado a seguia apenas lentamente (Marx, 2013, p.525).

As novas classes assalariadas, que surgiram na metade do século XIV, representavam uma pequena fração da população, mas que crescia devido à acumulação de capital. Nesse contexto, a produção capitalista se organiza, com o capitalista como detentor dos meios de produção e exercendo seu domínio sobre o trabalhador as legislações da época visavam

legitimar a redução dos salários e punir os patrões que pagassem valores superiores aos estabelecidos por lei. E assim, sob leis severas dirigidas às camadas pobres despossuídas de meios para produzir o necessário para sua subsistência, o capitalismo se ergue como modo de produção.

E, à medida que esse modo de produção se expande, e gera riqueza para alguns, a miséria e a pobreza aumentam de modo inversamente proporcional à produção de riqueza. Segundo Marx (2013) essa é a essência da lei geral da acumulação capitalista. Nessa toada, ainda percorrendo as lições de Marx, em *O Capital*, por meio do capítulo 23, sobre *A Lei Geral da Acumulação Capitalista*, o autor comenta sobre o processo da pauperização da classe trabalhadora e sua reprodução continua. Diz ele:

Mas as circunstâncias mais ou menos favoráveis em que os assalariados se mantêm e se multiplicam em nada alteram o caráter fundamental da produção capitalista. Assim como a reprodução simples reproduz continuamente a própria relação capitalista – capitalistas de um lado, assalariados de outro –, a reprodução em escala ampliada, ou seja, a acumulação, reproduz a relação capitalista em escala ampliada – de um lado, mais capitalistas, ou capitalistas maiores; de outro, mais assalariados. A reprodução da força de trabalho, que tem incessantemente de se incorporar ao capital como meio de valorização, que não pode desligar-se dele e cuja submissão ao capital só é velada pela mudança dos capitalistas individuais aos quais se vende, constitui, na realidade, um momento da reprodução do próprio capital. Acumulação do capital é, portanto, multiplicação do proletariado (Marx, 2013, p. 450).

Nessa órbita, a questão central da análise do autor infere que a força de trabalho adicional incluída na produção não tem como objetivo a satisfação das necessidades básicas sociais, mas a valorização do capital. Pois, a lógica da produção capitalista, à luz da lei geral do sistema, permite que ao mesmo tempo em que o trabalhador produza em excesso para o capitalista, ele sofra um processo de proletarização, ou seja, o trabalhador vende a única mercadoria que possui, sua força de trabalho, em troca de um salário, para garantir sua própria reprodução enquanto trabalhador.

Portanto, diante desse processo o trabalhador não produz para a satisfação das suas necessidades individuais como produtor, mas sim para a produção incessante de mais-valia, e para a valorização do capital. Outrossim, mesmo que o trabalhador encontre condições favoráveis e obtenha um retorno salarial maior, permitindo a satisfação de suas necessidades básicas, isso não anula a exploração a qual ele está imerso, visto que ele continua sendo explorado e sujeito à dominação do capital.

A força de trabalho é comprada, aqui, não para satisfazer, mediante seu serviço ou produto, às necessidades pessoais do comprador. O objetivo perseguido por este último é a valorização de seu capital, a produção de mercadorias que contenham mais trabalho do que o que ele paga, ou seja, que contenham uma parcela de valor que nada

custa ao comprador e que, ainda assim, realiza-se mediante a venda de mercadorias. A produção de mais-valor, ou criação de excedente, é a lei absoluta desse modo de produção. A força de trabalho só é vendável na medida em que conserva os meios de produção como capital, reproduz seu próprio valor como capital e fornece uma fonte de capital adicional em trabalho não pago. Portanto, as condições de sua venda, sejam elas favoráveis ao trabalhador em maior ou menor medida, incluem a necessidade de sua contínua revenda e a constante reprodução ampliada da riqueza como capital (Marx, 2013, p. 451-452)

Ademais, observa-se que mesmo havendo aumento nos salários, isso ocasiona “apenas a diminuição quantitativa do trabalho não pago que o trabalhador tem de executar. Tal diminuição jamais pode alcançar o ponto em que ameace o próprio sistema” (Marx, 2013, p.452). O autor aponta também que a lei da produção capitalista reside na relação entre trabalho não pago, que é transformado em capital, e o trabalho necessário à movimentação do capital adicional. Assim, é importante para a acumulação capitalista, condições para a expansão crescente dessa acumulação. É assim, que se justifica a produção de uma superpopulação relativa às necessidades medias do capital. Como diz:

Mas se uma população trabalhadora excedente é um produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza com base capitalista, essa superpopulação se converte, em contrapartida, em alavanca da acumulação capitalista, e até mesmo numa 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 por sua própria conta (Marx, 2013, p.460).

O exército industrial de reserva é composto por massas de trabalhadores desempregados que não conseguem vender sua força de trabalho em troca de um salário de forma continua. Às vezes essa força de trabalho é absorvida por alguns períodos, é dispensada em outros, ou encontra-se estagnada em trabalhos precários ou compõem o *lumpem* totalmente fora do mercado de trabalho. Contudo, importa ressaltar que essa população sobrança é de extrema relevância para o capital, visto que se trata de trabalhadores prontos e à disposição do capital para serem explorados. Além disso, exercem a função de controlar os demais trabalhadores que estão na produção por meio da regulação da oferta de trabalho. O controle acontece pela via da pressão dos salários para baixo e do enfraquecimento da resistência desses trabalhadores no sentido da luta por melhores condições de trabalho e de vida.

Essa condição produzida pela sociedade capitalista revela que a pobreza e a desigualdade social originam-se da própria estrutura e dinâmica desta sociedade, dividida em classes sociais antagônicas. Portanto, o fim da desigualdade social e da pobreza pressupõe o fim desta sociedade dividida em classes sociais, em que uma, a burguesia, vive da exploração da outra, a classe trabalhadora. Dessa forma, as políticas sociais podem contribuir com a redução

da pobreza e da desigualdade social, sem, contudo, ser capaz, sozinha de anulá-las.

Ademais, a assistência social, quando se estabelece como política social, carrega essa marca de obstar o trabalho, ou seja, de ser destinada apenas aos que não possuem condições de assegurar a sua própria reprodução social.

O trabalho é fonte de riqueza no capitalismo, por isso regular a oferta e demanda do trabalho é uma das funções desse modo de produção.

Marx (2013, p.465) explica que o crescimento do capital não é igual à demanda de trabalho, assim como a oferta de trabalho não é proporcional ao crescimento da classe trabalhadora, “como se fossem duas potências independentes a se influenciar mutuamente”. A acumulação tanto multiplica a demanda de trabalho, como a oferta de trabalhadores por meio de sua “liberdade”. A existência do exército industrial de reserva pressiona aqueles que estão inseridos no mercado de trabalho a colocarem mais trabalho em ação.

Nessa órbita, o autor atesta que “o sedimento mais baixo da superpopulação relativa habita a esfera do pauperismo”. Considerando a ideia do lumpemproletariado³, tal sedimento pode ser dividido em três categorias: a primeira constituída pelos trabalhadores aptos para o trabalho; a segunda formada pelos órfãos e filhos de indigentes e a terceira pelos trabalhadores incapacitados para o trabalho (degradados, maltrapilhos, aleijados, doentes, viúvas, etc.) (Marx, 2013, p.468).

O pauperismo se alastra de forma mais rápida atingindo sobremaneira essa parcela da população, pois, segundo Marx “constitui o asilo para os inválidos do exército trabalhador e o peso morto do exército industrial de reserva” (Marx, 2013, p.468). Ainda para o autor, o pauperismo e a produção da superpopulação relativa juntos formam as condições de existência do modo de produção capitalista.

Portanto, quanto mais o capitalismo se desenvolve e aumenta sua riqueza, maior será o exército industrial de reserva. Esse exército fica submetido à pobreza e condições precárias de vida. Sendo fundamental para o pleno desenvolvimento e expansão do capital, possui a função de regular os salários, na medida em que os trabalhadores empregados são forçados a aceitar salários mais baixos em razão da pressão que o exército industrial de reserva exerce sobre os mesmos.

Aqui encontra-se os elementos essenciais que justificam o papel da assistência social na

³ O termo foi introduzido por Karl Marx e Friedrich Engels, em *A Ideologia alemã* (1845). O *Lumpenproletariat* seria constituído pela população situada socialmente abaixo do proletariado, do ponto de vista das condições de vida e de trabalho, formada por frações miseráveis, não organizadas do proletariado, não apenas destituídas de recursos econômicos, mas também desprovidas de consciência política e de classe, sendo, portanto, suscetíveis de servir aos interesses da burguesia.

sociedade capitalista. Uma de suas funções é, sem dúvida, a reprodução dessa massa sobrando, chamada por Marx de exército industrial de reserva. Em contextos de crise do capital e desemprego profundo essa massa se expande, como ocorreu no contexto pandêmico, nesses períodos, em geral, sob um Estado democrático de direitos, as políticas de assistência social ganham relevância.

No Brasil, durante o primeiro e o segundo governo Lula notou-se uma profunda utilização desse recurso por meio da estruturação da política de assistência social e de seu sistema organizacional, o SUAS; da estruturação do Programa Bolsa Família e outros. Essa, porém, não foi a perspectiva do governo Bolsonaro. Os indicadores de aumento da pobreza apontam nessa direção, associados à imposição de duras regras para acesso aos benefícios, sobretudo o BPC, com mudanças na idade para acesso, no valor do benefício e rigor na comprovação da miserabilidade da família, elevação da idade para acesso ao benefício no valor de um salário mínimo aos 70 anos, a suspensão em caso de o beneficiário exercer atividade remunerada, e estabeleceu um auxílio-inclusão para pessoa com deficiência que exercer atividade remunerada, no valor de 10% do valor do BPC suspenso. A pergunta então é: Por que a política de assistência social durante o governo Bolsonaro não assumiu o papel central na redução da pobreza e das desigualdades sociais?

Pelo contrário, o governo tornou mais rígida a perícia para pessoas com deficiência. O critério de miserabilidade da família dos beneficiários foi reforçado, além da avaliação da renda per capita inferior a um quarto do salário mínimo será verificado o patrimônio familiar.

O governo Bolsonaro vedou a acumulação do BPC com outros benefícios assistenciais e com proventos de aposentadoria, ou pensão por morte dos regimes de previdência social ou com proventos de inatividade e pensão por morte decorrentes das atividades de militares. O governo cortou 57,39% do valor destinado ao BPC para pessoa idosa e 44% no BPC para pessoa com deficiência, e corte de 49,48% nos recursos para os serviços socioassistenciais do SUAS, conforme a Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2019 enviada pelo Executivo ao Congresso Nacional destinado para Assistência Social.

O Conselho Nacional de Assistência Social se manifestou através da Resolução 20, de 13/09/2018, na qual afirma que o corte no orçamento de quase 50% para o exercício de 2019 inviabilizava o SUAS e gerava prejuízo na atenção à população em situação de pobreza.

Um cenário é certo, como diz Marx, ao explicar a *lei geral da acumulação capitalista* “quanto maior forem as camadas lazerentas da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior o pauperismo oficial. Essa é a lei absoluta geral, da acumulação capitalista” (Marx, 2013, p. 469). Mas, para que serve ao capitalismo um gigantesco pauperismo? Seria

apenas a ganancia pelos recursos do fundo público ou não que teria motivado os liberais a desmontar a política de assistência social?

É válido reforçar que, historicamente, o subproletariado, como substrato da classe trabalhadora sempre foi alvo de ações filantrópicas, assistenciais, que futuramente serão reorganizadas em forma de serviços e políticas sociais. Considerando que o exército industrial de reserva, ou a superpopulação relativa, estão diretamente submetidos ao pauperismo e a miséria, a medida que o capital se expande e acumula a situação do trabalhador tende a piorar.

Dessa maneira, a acumulação da riqueza “num polo é, ao mesmo tempo, a acumulação de miséria, o suplício do trabalho, a escravidão, a ignorância, a brutalização e a degradação moral no polo oposto, isto é, do lado da classe que produz seu próprio produto como capital” (Marx, 2013, p. 470).

Sendo assim, a essência do pauperismo reside no âmbito dos pressupostos antagônicos da sociedade capitalista e a base de sua gênese é essencialmente econômica, tendo como consequência a pobreza que atinge a classe trabalhadora, ao tempo que garante a expansão, acumulação e reprodução do capital. Logo, as raízes da chamada “questão social” estão imbricadas à exploração do capital sobre o trabalho e da luta da classe operária contra essa exploração. Aqui, entende-se “questão social” como “o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por parte da sociedade (Iamamoto, 2012, p, 27)

Esse é um lugar de partida para uma aproximação processual com o objeto de investigação.

2.2 Pobreza, assistência social e acumulação capitalista

Conforme já sinalizado, os processos de expropriação no curso da *assim chamada acumulação primitiva* evidenciam a separação dos produtores da propriedade dos meios de produção (terras e base fundiária) que estavam sob seu domínio pois, a lógica sempre foi separar os produtores dos seus meios de subsistência com o objetivo de obrigá-los a vender sua força de trabalho e participar “livremente” do processo de acumulação capitalista.

O pauperismo foi oficialmente reconhecido no século XV, em 1601 pelo reinado de Elizabeth na Inglaterra, surgiram as *Poor Laws* inglesas diante das exigências de formas de regulação pelo Estado. Todavia, esse marco não resultou em medidas protetivas, pelo contrário foi considerado como uma ameaça à ordem social provocando reações conservadoras que se reverteram no encarceramento dos pobres e a sua sujeição a trabalhos forçados (Boschetti,

2016).

A *Speenhamland Law* em 1795 foi considerada a primeira legislação de transferência de renda ao pobre da história, limitava-se a um rendimento mínimo que cada indivíduo deveria ter, baseado no preço do pão. Todos recebiam uma quantia necessária para completar o piso mínimo estabelecido. No entanto, a consequência imediata foi a pauperização da população atendida: como todos recebiam o subsídio, a aristocracia não remunerava devidamente os seus trabalhadores, obrigando-os a se valer da quantia mínima auferida do Estado (Boschetti, 2016).

Nesse contexto vale destacar a instituição das “leis sanguinárias” (Lei dos Pobres e Legislações Fabris) que criminalizava população pauperizada visto que “dependia de sua boa vontade seguir trabalhando nas antigas condições que já não existiam mais” (Marx, 2013, p.523) As legislações sanguinárias refletem na assistência aos pobres inválidos e a punição aos capacitados para o trabalho, Marx (2013) segundo Boschetti:

Ao arrolar as “legislações sanguinárias” que expressam originalmente essa tensão entre trabalho e ajuda assistencial e opõe os pobres capazes àqueles incapazes para o trabalho; “1530: esmoleiros velhos e incapacitados para o trabalho recebem a licença para mendigar. Em contraposição, açoitamento e encarceramento para vagabundos válidos” (...); “1547, estabelece que, se alguém se recusa a trabalhar, deverá ser condenado a se tornar escravo da pessoa que o denunciou como vadio”; “1572: esmoleiros sem licença e com mais de 14 anos de idade devem ser duramente açoitados e terão a orelha esquerda marcada a ferro, caso ninguém os queira tomar a serviço por 2 anos”. Os trabalhadores sem trabalho expulsos do campo são responsabilizados pela sua condição, transformados em vagabundos e submetidos a legislações dolorosamente punitivas, utilizadas para “regular” o assalariamento recente, ou, como afirma Marx, para enquadrá-los, “numa disciplina necessária ao sistema de trabalho assalariado, por meio do açoite, do ferro em brasa e da tortura” (Boschetti, 2016, p.80-81)

Devido ao avanço da industrialização e o advento do mercado de trabalho, a pobreza deixou de se caracterizar apenas pela escassez. As forças produtivas estavam mais desenvolvidas e produziam uma proporção cada vez maior de bens e riquezas. Ao mesmo tempo, e paradoxalmente, a pobreza aumentava na mesma magnitude que as condições de superação da escassez formando um fenômeno novo e desconhecido (Pereira, 2006).

Se não era inédita a desigualdade entre as várias camadas sociais, se vinha de muito longe a polarização entre ricos e pobres, se era antiquíssima a diferente apropriação e fruição dos bens sociais, era radicalmente nova a dinâmica da pobreza que então se generalizava. Pela primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade de produzir riquezas (Netto, 2001, p. 42).

A nova dinâmica do capitalismo industrial em seu processo de desenvolvimento exigiu a liberação dos pobres das antigas formas de regulação social para que pudessem se inserir no mercado de trabalho. Assim, em 1834, foi criada uma nova lei *Poor Law Amendment Act*, com

mesmo caráter repressor da lei de 1601, estabelecendo que qualquer benefício social ao pobre deveria ser menor do que o pior salário (Pereira, 2006).

Nesse contexto de pobreza em massa, os pobres que se multiplicavam avassaladoramente não eram considerados vítimas e merecedores da proteção devida, pelo contrário, eram culpabilizados pela sua condição. Portanto, a referida lei fora criada para atender às demandas do mercado de trabalho por trabalhadores “livres”, que preferiam recorrer aos baixos salários, as longas jornadas e a falta de condições humanas de trabalho (Pereira, 2006).

Boschetti (2016) assinala que muitas das características presentes nas “legislações sanguinárias” para os trabalhadores pobres ou para incapacitados para o trabalho podem ser identificados na relação entre assistência social e trabalho que estruturou o Estado social a partir do século XX. A autora considera que tais elementos do passado se mantêm se reatualizam no presente ao recuperar as lições de Castel (1998)⁴ acerca das características históricas que foram se desenvolvendo na Europa desde a Idade Média, iniciando pela via da filantropia e seguida pela via das políticas públicas assistenciais.

O primeiro aspecto apontado por Castel (1998) é a relação entre assistência social e filantropia desde o período “pré-capitalista” onde as ações protetivas, integradoras e preventivas se iniciavam em sistemas comunitários (família, trabalho, vizinhança) sob a perspectiva da benemerência, e que ao passar do tempo foi se desarticulando dessas relações para serem realizadas pelas estruturas de atendimento privado e público mais complexas e aperfeiçoadas. Isto significa, que a assistência social na contemporaneidade com status legal de política pública, conserva traços das primeiras medidas filantrópicas, o que ajuda a explicar a persistente confusão entre assistencialismo, assistência social e benemerência (Boschetti, 2016).

O segundo aspecto, segundo Boschetti, indica que tais práticas já apresentavam esboços de especialização que constituíram os núcleos de profissionalização. Este aspecto está diretamente relacionado ao terceiro, que diz respeito ao surgimento de uma tecnização mínima visto que os executores da ação assistencial assumiram atribuições como avaliar as situações em que deviam intervir, selecionar os “merecedores” de auxílio, definir categorias e conhecer a população para assisti-la ou excluí-la dos benefícios sociais. O quarto aspecto é o surgimento de uma divisão entre práticas “intra-institucionais” como por exemplo as *Workhouses* – (abrigos onde realizavam trabalhos forçados e eram maltratados), e “extra-institucionais” que seriam os

⁴ Embora Castel não seja um autor marxista as ideias apresentadas por ele não se contrapõem ao pensamento marxiano acerca do contexto de gênese da assistência social na Europa.

atendimentos em domicílio (Boschetti, 2016).

Para Boschetti (2016) o quinto aspecto da teoria de Castel (1998) que se refere à assistência social e sua relação com o trabalho no processo de reprodução material e espiritual da força e trabalho, vejamos:

Castel (1998) demonstra que a assistência social historicamente estabeleceu dois critérios de seleção da população pobre: o primeiro critério é do pertencimento comunitário ou da proximidade; a prioridade e, às vezes exclusividade de atendimento é para o pobre morador da cidade; o segundo critério, já mencionado anteriormente, é a incapacidade para o trabalho: a assistência social prioriza a criança, o jovem, o órfão, a pessoa com deficiência, o idoso porque são incapazes de suprir sua própria subsistência para o trabalho (Boschetti, 2016, p.84).

Ressalta-se que ao longo da história, a luta entre a classe trabalhadora e a buguesia resultou também em direitos sociais e econômicos para a classe trabalhadora. No bojo dessas conquistas está o surgimento de uma nova forma de regulação não mais baseada na repressão e punição, mas, em tese, na cidadania: o *Welfare State*, criado no final do século XIX, e que, apesar de manter a classe trabalhadora na mesma situação desigual, ofereceu proteção social e segurança no trabalho (Pereira, 2006).

Todavia, essa nova organização social e política consolidada no século XX, era baseada na doutrina econômica keynesiana e no regime de produção fordista, e funcionou plenamente até meados dos anos 1970. Daí em diante a ideologia neoliberal ganhou expressão e todas as características do liberalismo clássico do século XIX foram aos poucos sendo re-implantadas no cenário mundial, como por exemplo: a interferência mínima do Estado; a prevalência do princípio do *Workfare* sobre o *Welfare*; a redução dos gastos sociais; a primazia da lógica do mercado sobre a das necessidades sociais, entre outras (Pereira, 2006).

Com o retorno não apenas de políticas e estratégias econômicas, mas de concepções que desvinculam o trato da pobreza dos direitos de cidadania social conquistados pelos movimentos democráticos no século XX, o neoliberalismo retoma o velho ‘espírito das *Poor Laws*’, privando o pobre da proteção social pública, por julgá-la moralmente condenável. Nesse cenário surgem novas formas de pobreza e novas inseguranças sociais, derivadas principalmente do desemprego estrutural e da inempregabilidade de consideráveis parcelas da população, principalmente os jovens (Pereira, 2006).

Assim, se, entre o pós-Segunda Guerra Mundial e o final dos anos 1970, a pobreza era considerada um risco que contava com compensações temporárias do Estado, hoje ela não mais se equipara a risco, mas a uma situação estável de exclusão social. Em vista disso, o Estado não pode mais oferecer compensações, pois elas tornar-se-iam permanentes. Isso implica considerar o social (...) dissociado do reconhecimento de direitos. E, rompida a garantia de direitos, a pobreza contemporânea fica sem salvaguardas (Pereira, 2003, p.118).

Nessa toada, é importante situar o debate sobre a **pobreza** no que se refere a alguns conceitos e noções acerca dessa categoria teórica que compõe o cerne deste trabalho. A análise marxiana nos esclarece que na sociedade capitalista a pobreza decorre não somente da não distribuição equânime da riqueza social, mas também da apropriação privada dos meios de produção e da relação de exploração da classe dos capitalistas sobre os trabalhadores, fator essencial à estrutura social do capital (Marx, 2013).

Vale destacar que historicamente foram criados inúmeros conceitos e causas para caracterizá-la além das inúmeras respostas adotadas com a finalidade de combatê-la ou minorá-la, o que evidencia a complexidade desse fenômeno social. Ademais, observa-se que na literatura disponível não há um consenso acerca da sua definição ou medidas para solucioná-la, mas diversas tentativas de aproximação com o tema que produzem divergências metodológicas que influenciam as políticas sociais criadas para o seu enfrentamento. No entanto, com vistas a subsidiar o debate e a compreensão dos seus conceitos, causas e interpretações, a seguir salientamos algumas formulações teóricas sobre pobreza.

Pereira (2006) recupera a definição de pobreza dada por Townsend (1997)⁵ um dos mais influentes pesquisadores sobre o tema no século XX: “Indivíduos, famílias e grupos podem ser considerados pobres quando lhes faltam recursos para obter uma dieta básica, participar socialmente e ter condições de vida que são legitimadas pela sociedade à qual pertencem”.

Ao analisar o fenômeno da pobreza, o pesquisador afirma que é necessário considerar as diferenças econômicas, históricas e culturais entre países, pois, ser pobre no Brasil pode não significar a mesma coisa na Inglaterra. Assim como, dentro de um mesmo país também existem diferenças entre a área urbana e a rural e, sobretudo, entre intervalos de tempo.

A autora refuta a teoria adotada pelos liberais do século XIX, do economista inglês Thomas Robert Malthus (1766-1834), para explicar as origens e a reprodução da pobreza, que culpava a rápida e crescente multiplicação dos pobres em oposição à lenta multiplicação dos alimentos, afirmando que tais considerações não são mais aceitas muito embora, estejam mais relacionadas à pobreza relativa, diferentemente da pobreza absoluta está associada ao conceito de necessidades humanas básicas, que é um conceito objetivo e universal conforme as análises de (Doyal; Gough, 1991).

⁵ Ver mais em: ALCOCK, Pete. *Understanding poverty*. 2. ed. London: Macmillan, 1997.
TOWNSEND, Peter. *Measuring poverty*. *The British Journal of Sociology*, v.5, n. 2, June, 1954.
TOWNSEND, Peter. *The Meaning of Poverty*. *The British Journal of Sociology*, v. 13, n. 3, Sept., 1962.
TOWNSEND, Peter. *Pobreza*. In: OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (Ed). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

Pereira (2006) apresenta também em seu estudo as diferenciações teóricas e o significado das diversas qualificações de pobreza:

- a) **Pobreza relativa** - É a satisfação de necessidades em relação ao modo de vida de uma dada sociedade. Está também vinculada à relação entre pobreza e distribuição das riquezas socialmente produzidas. Assim, enquanto houver desigualdade e estratificação social, uma percentagem da população será sempre pobre em relação a algum grupo mais privilegiado, não importando o grau de riqueza da nação considerada.

Acrescenta que de acordo com Paul Baran e Paul Sweezy (1974), o conceito de pobreza relativa é o mais utilizado pelos teóricos identificados com a ideologia liberal:

a pobreza, dizem eles [os teóricos burgueses], é uma questão relativa, e todos podem defini-la como desejar. Muitos vão a ponto de dizer que como o americano mais pobre – digamos, um desempregado que viva da assistência pública no Mississipi – indubitavelmente dispõe de maior renda do que um trabalhador ou camponês médio em muitos países subdesenvolvidos, não há realmente pobreza nos Estados Unidos. (...) Para um marxista esses julgamentos subjetivos (...) são um erro deliberado. Toda sociedade tem seus padrões para medir a pobreza; e embora estes não sejam quantificáveis com precisão, são ainda assim fatos reais, objetivos. O que está em jogo aqui é, essencialmente, o conceito de mínimos de subsistência (...) O mínimo necessário à subsistência varia historicamente, mas em qualquer momento e lugar pode ser identificado e medido aproximadamente (Baran; Sweezy, 1974, p.287).

Logo, é possível conceber que o conceito de pobreza relativa apresenta forte componente subjetivo e utiliza elementos muitas vezes arbitrários para determinar quem são os pobres (Pereira, 2006).

- b) **Pobreza Absoluta** - Está diretamente associada à ideia de sobrevivência física, à satisfação de mínimos sociais necessários à reprodução da vida com um mínimo de dignidade humana.

Embora este ‘mínimo de dignidade’ esteja parcialmente sujeito a determinações culturais, supõe-se que os requerimentos impostos pela mera sobrevivência física sejam razoavelmente universais, permitindo assim o estabelecimento de uma linha de pobreza, coincidente com esses requerimentos mínimos (Jaguaribe, 1989, p.64).

Contudo, a autora apresenta o contraponto presente nas ideias de Sônia Rocha (2003) e Pete Alcock (1997) que não acreditam na diferenciação entre pobreza absoluta e pobreza relativa. De acordo com eles a própria noção de sobrevivência e reprodução da vida em sua dimensão biológica, contida no conceito de pobreza absoluta, é diferente em cada país. Rocha (2003, p.....?), ao citar como exemplo o pesquisador inglês Rowntree “que chegou a adicionar chá – um alimento praticamente sem valor nutricional – à cesta básica de York, pela sua importância cultural naquela região”. Portanto, depreende-se que as necessidades dos

indivíduos variarão nos diferentes lugares e nas diferentes épocas históricas em que ocorrerem (Pereira, 2006).

Ademais, Pereira (2006), concorda com a abordagem sobre pobreza trabalhada por Ian Gough (1999), que defende a universalidade e a objetividade das necessidades humanas para além das diferenças culturais e históricas. Conforme o autor “o que pode variar são as formas de satisfação dessas necessidades básicas, e não as necessidades em si”. Diante dessa premissa, ela argumenta de forma exemplificativa que “não se utilizará um alimento típico da Amazônia brasileira, como o açaí, como fonte de energia nutricional para as populações do sul do Brasil; nem será necessário um sistema de aquecimento habitacional nos países tropicais”.

Dessa maneira, torna-se imperativo definir necessidades básicas como base de análise comparativa sobre pobreza. Para Gough, “necessidades básicas são aquelas que se não forem devidamente satisfeitas implicarão sérios prejuízos à vida material e à autonomia do ser humano”. E por sérios prejuízos deve-se entender impactos negativos cruciais que impedem ou põem em sério risco a possibilidade objetiva dos seres humanos de poder expressar sua capacidade de participação ativa e crítica. São, portanto, danos cujos efeitos nocivos independem da vontade de quem os padece ou da cultura em que se verificam (Pereira, 2006, p. 234).

A autora conclui que a pobreza absoluta, portanto, pode ser definida pela não satisfação de necessidades básicas universais e objetivas, Pereira (2006).

Aqui, vale retomar as reflexões de Silva (2006, p.99), apoiada em Marx, sobre a reprodução do trabalhador como trabalhador, no processo de produção:

Na produção capitalista, em que o trabalhador se encontra separado dos meios de produção e aliena sua força de trabalho ao capitalista, por um intervalo de tempo, este entra e sai do processo de produção na mesma condição: “o trabalhador sai sempre do processo como nele entrou, fonte pessoal de riqueza, mas desprovido de todos os meios para realizá-la em seu proveito” (Marx, 1988b, 2004, p. 64). Essa condição é continuamente reproduzida, pois da mesma forma que o trabalhador produz constantemente a riqueza, sob a forma de capital, o capitalista produz a força de trabalho, sob a forma de fonte subjetiva de valor, separada dos meios sem os quais não se pode realizar. (Silva, 2006, p. 99)

Seguindo o seu raciocínio, sempre apoiada em Marx, a autora acrescenta uma reflexão essencial para a compreensão da pobreza:

na sociedade capitalista, a pobreza resulta não só da não distribuição equânime da riqueza social, mas também da própria estrutura social, como diz Marx, utilizando-se de redação encontrada em fonte específica de consulta, “é incontestável que muitos pobres obtêm emprego quando se estabelece pela primeira vez uma manufatura, mas eles permanecem pobres, e a continuação dela faz muitos pobres” (*Reasons for a limited Exportation of Wool*”, Londres, 1677, p. 19 *apud* Marx, 1988b: 665. Nota de rodapé nº 6). Ou seja, a pobreza decorre da não distribuição equânime da riqueza social, da apropriação privada dos meios de produção e da relação de exploração da classe dos capitalistas sobre os trabalhadores (Silva, 2006, p. 99).

Esse entendimento que orienta este trabalho, assim como Iamamoto (2004):

A existência do trabalhador livre – a separação do indivíduo das condições de seu trabalho, monopolizadas sob a forma capitalista de propriedade – enquanto condição histórica dessa forma de organização social da produção, torna o indivíduo que trabalha um pobre virtual. Pobre enquanto inteiramente necessitado excluído de toda a riqueza objetiva, dotado de mera capacidade de trabalho e alijado das condições necessárias à sua realização objetiva na criação de seus meios de sobrevivência. (...) A pobreza não é apenas compreendida como resultado da distribuição de renda – mas referida à própria produção. Ou, em outros termos, à distribuição dos meios de produção, - e, portanto, às relações entre as classes -, atingindo a totalidade da vida dos indivíduos sociais, que se afirmam como inteiramente necessitados, tanto na órbita material quanto espiritual - intelectual, cultural e moralmente (Iamamoto, 2004, p.16 *apud* Silva, 2006, p. 99).

Logo, depreende-se que “a eliminação das desigualdades sociais e da pobreza pressupõe a superação do modo de produção capitalista. Somente um modo de produção em que tanto os meios de produção, quanto a riqueza produzida socialmente, sejam socializados, é capaz de extirpá-las” (Silva, 2006, p. 99).

Desse modo, para fins deste trabalho adota-se o conceito de Silva (2006) sobre pobreza. Diz a autora:

Este é o referencial de pobreza que norteia esta pesquisa, a pobreza compreendida como resultante da não distribuição equânime da riqueza socialmente produzida, mas também da condição de classe desprovida dos meios de produção. Assim, considera-se **pobreza [...]** para fins deste trabalho a condição que se define pela não propriedade dos meios de produção e reduzido ou inexistente acesso às riquezas produzidas socialmente, seja pela ausência de trabalho e renda regulares, seja pelo não acesso às políticas sociais públicas (Silva, 2006, p. 100).

Ressalta-se que a acumulação capitalista e a exploração do trabalho nas economias dos países periféricos analisadas numa perspectiva marxista, – por meio da dimensão de totalidade, nos elucida que o capitalismo é um modo de produção cujas relações de produção, circulação e distribuição se verificam numa escala mundial. Nos países periféricos e dependentes essas relações são traduzidas nos processos sociais e históricos determinados, ou seja, são expressões das contradições que se desenvolvem em uma determinada sociedade em períodos históricos específicos, Teixeira e Neves (2018).

No tocante ao Brasil, a acumulação do capital expressa contradições essenciais na reprodução das relações de produção, seja na dinâmica da exploração de trabalho exacerbada mesmo com o desenvolvimento e ampliação das indústrias modernas; seja no antagonismo entre capital e trabalho, evidenciada na relação contraditória entre socialização da produção e apropriação privada da riqueza produzida; que se materializa numa enorme desigualdade social e de renda com impactos na reprodução da força de trabalho, Teixeira e Neves (2018).

Cabe destacar que o processo de produção não cria apenas mercadorias, mas estruturas sociais e as próprias condições para sua existência. Em alguns países da América Latina com ênfase ao Brasil, a característica predominante é a dependência, um aspecto do desenvolvimento desigual combinado com o capitalismo e a sua relação com as economias dos países centrais.

A condição de dependência conforme lições de Marini (1973, p.4), é entendida como “uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência”. Além de ser resultante do capitalismo colonial é intensificada pelo desenvolvimento econômico da fase imperialista, especialmente a partir das tendências à concentração e centralização do capital.

Teixeira e Neves (2018) apontam que no capitalismo dependente apesar de diferentes formas de transferências de mais-valia para os economistas centrais (lucros, amortização da dívida, *royalties*, desnacionalização de empresas, renúncias tributárias...), a dinâmica interna de acumulação do capital tem sido realizada, sendo viabilizada diante da centralidade da superexploração da força de trabalho, obtida por meio das seguintes formas isoladas ou combinadas:

- 1) Intensificação do trabalho; 2) extensão da jornada de trabalho, ou seja, aumento da mais-valia absoluta na sua forma clássica; 3) remuneração da força de trabalho abaixo do seu valor, ou seja, trata-se da conversão do “fundo necessário de consumo do operário” em “fundo de acumulação de capital”; 4) incremento do valor da força de trabalho sem ser acompanhado pelo aumento da remuneração (Teixeira; Neves, 2018, p.137).

Portanto, a principal característica da superexploração consiste em negar “ao trabalhador as condições necessárias para repor o desgaste da sua força de trabalho” (Marini, 1973, p.14) o que ocorre porque o trabalhador é submetido ao dispêndio de força de trabalho superior ao que deveria proporcionar normalmente, e/ou é retirado do trabalhador a possibilidade de consumo necessário para conservar sua força de trabalho em estado normal, Teixeira e Neves (2018).

As autoras assinalam o avanço da barbárie na atual conjuntura expressa no agravamento de desigualdades sociais, da violência, do individualismo, da subtração de direitos, e ao mesmo tempo na concentração de riqueza nas mãos das classes dominantes. O aumento da exploração do trabalho é acompanhado pelo rebaixamento salarial, retirada de direitos trabalhistas, intensificação do trabalho, focalização/privatização de políticas sociais, aumento da idade para aposentadoria, crescimento de impostos regressivos, ampliação de programas de transferência

de renda, entre outros (Teixeira; Neves, 2018, p.134).

Nesse estudo Teixeira e Neves (2018) evidenciam que parte da classe trabalhadora que está desempregada e/ou em trabalhos precários têm sido alvo de um conjunto de políticas chamadas de "ativação" para o mercado de trabalho, que operam, combinadas ou isoladamente, nos países centrais e dependentes. Essas políticas se tratam de cursos de qualificação profissional, projetos de geração de emprego e renda, economia solidária, estímulos ao empreendedorismo e ao crédito, programas de transferência de renda, criação do primeiro emprego, estímulo à criação de emprego de jovens, subvenções a empregos (Teixeira; Neves, 2018, p.134).

De forma geral, considera-se como hipótese de análise que as medidas de "ativação" para o trabalho presentes nas políticas de trabalho e assistência social no Brasil têm contribuído para a reprodução ampliada do capital, no atual estágio da crise, dada a tendência do projeto hegemônico de classe em agudizar a exploração da força de trabalho e desenvolver mecanismos que legitimam desigualdades sociais e desemprego (Teixeira; Neves, 2018, p. 134).

De acordo com as autoras no contexto de ajuste neoliberal os organismos internacionais têm aprimorado sua agenda de recomendações para gestão da pobreza, isto é, a administração da superpopulação relativa, composta por homens e mulheres que não tem sua força de trabalho comprada. Não são recomendações abstratas. Há uma base material que as torna possíveis, caracterizada pelo processo de neoliberalização, reestruturação produtiva e mundialização do capital com ênfase na "financeirização" (Teixeira; Neves, 2018, p. 139).

Nesse sentido, a própria Organização Internacional do Trabalho (OIT) apresentou no ano de 2016 recomendações com orientações sobre o uso de políticas públicas para "as melhorias futuras do mercado de trabalho e sociais", por meio de nova abordagem política que complemente as políticas inovadoras de geração de renda das últimas décadas com políticas destinadas a aumentar e melhorar a quantidade e a qualidade da demanda e da oferta de trabalho, como as políticas ativas de mercado de trabalho.

No bojo dessas recomendações estão as "políticas ativas de mercado de trabalho", muito embora não conte o significado destas políticas. Dessa forma, Teixeira e Neves (2018) asseveram que frente às particularidades de mudanças nos sistemas de proteção social nos diferentes países europeus, a introdução desta ideia de "ativação" foi justificada pelas promessas de acesso ao emprego e eliminação da pobreza e da exclusão social. Para elas, o termo "ativação" trata de aumentar a participação de pessoas em atividades profissionais, e na realidade dos países europeus houve dois desdobramentos destas medidas:

1) a "ativação" para o mercado de trabalho de pessoas em situação de pobreza e desemprego no mercado de trabalho, que expressa apenas uma parcela de ações classificadas como "ativação", foram mais efetivas no sentido de controle de custos com assistência, seguro desemprego e antecipações de aposentadoria, do que propriamente o alcance das promessas de acesso ao emprego por todos/as e redução substancial de pobreza e exclusão social (Barbier, 2011); 2) a redução de trabalho com direitos simultâneo à processos de tentativas de "ativação do trabalho" sem direitos (Boschetti, 2012), (Teixeira; Neves, 2018, p.140)

No caso do Brasil, as autoras Teixeira e Neves (2018) apresentam uma sistematização das primeiras aproximações com as medidas levadas a cabo pelo Estado no campo do estímulo ao acesso ao trabalho, nas suas formas assalariada e não assalariada. A análise está dividida em cinco tendências, as quais serão mencionadas a seguir. No entanto, daremos enfoque às informações da terceira tendência que aborda particularmente a política de assistência social que também corresponde a uma das categorias deste trabalho.

A primeira tendência consiste *na criação de empregos "formais" com salários inferiores ao salário necessário e com possibilidade muito remota de complementação desses salários com benefícios sociais*; As políticas públicas voltadas para estimular e criar trabalho, ocupação e renda ocorrem a partir de diversas modalidades de contratação da força de trabalho, que permitem explorar ainda mais a flexibilização das relações de trabalho e se confirma pela ampliação de relações de trabalho sem direitos. Mesmo com a criação de empregos formais, nas economias da periferia capitalista dependente, o preço da força de trabalho é muito abaixo das economias centrais e distante do necessário para uma condição de vida mínima do trabalhador, (Teixeira; Neves, 2018, p.141-145).

Uma segunda tendência refere-se ao *estímulo ao trabalho por conta própria, nas suas expressões individuais (Microempreendedor Individual - MEI) e coletivas (Empreendimentos de Economia Solidária - EES)*; O estímulo ao trabalho por conta própria é acompanhado por diversos programas estatais de incentivos à obtenção de crédito, o que será objeto de investigações futuras. O trabalhador, nessas experiências do MEI e EES, assume por conta própria o risco do empreendimento e, se conseguir se endividar e pagar o empréstimo, contribuirá para as engrenagens do capital portador de juros e do capital fictício, (Teixeira; Neves, 2018, p. 145-151)

A terceira tendência corresponde ao *fortalecimento da política de assistência social como possibilidade (e não obrigatoriedade) de acesso ao trabalho*; A análise inicia pela contextualização da emergência e generalização de programas de transferência de renda na América Latina que ocorreram em virtude do crescimento de pobreza, acentuação do desemprego e de precipitação de manifestações populares contra os ajustes neoliberais

(Teixeira; Neves, 2018, p. 151-156).

Nesse sentido, ao recuperar as ideias de Stein (2013), as autoras apontam que os programas de transferência de renda constituem-se em uma rede de proteção social focalizada, precária, fragmentada e residual, considerando a generalização limitada da condição salarial na região e, portanto, acesso restrito a principais direitos associados à condição salarial. Deste modo, os objetivos de reduzir a pobreza, aumentar o consumo e/ou fortalecer o capital humano, se caracterizam pelo reduzido custo financeiro além de serem desvinculados do caráter de direito e sofrerem elevado impacto político, Teixeira e Neves (2018, p.152).

Ademais, o Programa Bolsa Família (PBF) é escolhido para ilustrar alguns aspectos relevantes nesse debate. Considera-se que sua contribuição para a reprodução mínima de condições de vida, como comer por exemplo, e, dessa forma pode ser uma possibilidade de recusa de um trabalhador submeter-se a modalidades de exploração do trabalho não assalariada, ou seja, trabalho em troca de favor ou comida. No entanto, nota-se a presença significativa de trabalhadores precarizados entre os beneficiários do PBF, o que coloca em questão a concepção de que programa de transferência de renda protege o trabalhador contra a precarização, além do estímulo à informalidade junto aos usuários da assistência social.

Ainda que sob o prisma moralista, de que o PBF estimularia à "acomodação/preguiça" de beneficiários/as, na realidade, o que se observa é uma miríade de situações laborais destes os/as beneficiários/as: ocupações precárias e pontuais (limpeza, coleta de material reciclável, trabalho domiciliar, entre várias outras), desempregados, alta rotatividade no ingresso e saída de posto de emprego formal, impossibilidade de trabalhar por ser cuidador/a de algum familiar (Teixeira; Neves, 2018, p.153).

Outro elemento destacado pelas autoras é o peso dos programas de transferência de renda no âmbito da seguridade social. (Teixeira; Neves, 2018, p.153) afirmam que análises desenvolvidas sobre o orçamento da seguridade social evidenciam maior concentração de investimento na política de assistência social, especialmente nos programas de transferência de renda, no momento que a previdência social e a saúde têm sido marcadas pelo subfinanciamento.

Ao mesmo tempo as políticas de previdência social e saúde tem se tornado importantes nichos lucrativos para o capital mediante a privatização dos serviços (planos de saúde, aposentadoria privada, organizações sociais...). Ao considerarmos particularmente o PBF, opera-se uma substituição de salário por benefício monetário ou complementação de rendimentos baixos (Teixeira; Neves, 2018, p.153).

As autoras esclarecem que essa análise em relação aos recursos no âmbito da Seguridade Social “não tem a intenção de opor as políticas sociais universais, como saúde e previdência social, e as políticas sociais focalizadas às necessidades de quem dela necessitar, no caso, a

assistência social”. Não se trata de condenar a assistência social como responsável pela desestruturação da Seguridade Social. Ao contrário as autoras tecem uma crítica ao projeto neoliberal com o conjunto de recomendações que redirecionam a política social para a focalização, privatização e voluntarismo em detrimento de políticas sociais universais, sob a justificativa de que direitos sociais universais reforçam as desigualdades sociais e exigem grandes somas de recursos públicos (Teixeira; Neves, 2018, p.154).

Sobre esse aspecto (Teixeira e Neves, 2018, p. 154) resgatam os argumentos de (Mota, 2008, p.144) que nos alerta sobre a centralidade atribuída à política de assistência social, especialmente dos programas de transferência de renda, como instrumento de enfrentamento da pobreza ao afirmar que “a assistência social, em especial os programas de transferência de renda, tem assumido "a condição de mecanismo integrador, em lugar do papel desempenhado pelo trabalho”.

Mais do que uma política de proteção social tornou-se um mito social, mais pela "condição de ideologia e prática política, robustecidas no plano superestrutural pelo apagamento do lugar que a precarização do trabalho e o aumento da superpopulação relativa tem no processo de reprodução social" e menos no impacto sobre os níveis de consumo e no acesso aos mínimos de subsistência para a população em situação de pobreza (Mota, 2008, p. 141, *apud* Teixeira e Neves, 2018, p. 154).

De mais a mais, o PBF é caracterizado pela transferência de valores irrisórios, pela imposição de condicionalidades e pela promessa de abrir "portas de saídas" para os beneficiários. Um dos exemplos de estímulos às "portas de saídas" é o ingresso de beneficiários do PBF no MEI, além das antigas práticas da política de assistência social que desde antes do SUAS corroboram com a informalidade, Teixeira e Neves (2018).

Essa relação de atração e rejeição entre assistência social e trabalho foi fortalecida, sobretudo a partir de 2011, com o lançamento do Plano Brasil sem Miséria e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) Trabalho, que a política de assistência social passará a ser reconhecida explicitamente nos dispositivos normativos como política de estímulo ao trabalho. Esse Plano voltou-se para famílias que viviam com uma renda familiar inferior a R\$ 70 mensais por pessoa e definiu atividades reunidas em três grandes eixos: 1) garantia de renda; 2) acesso aos serviços públicos, visando melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; 3) inclusão produtiva, "com o objetivo de aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias (Teixeira; Neves, 2018, p.155).

Outra ação refere-se ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego — Brasil Sem Miséria, que de acordo com Torres (2016, p. 89), consiste em ações de qualificação profissional aqueles inscritos ou em processo de inscrição no CadÚnico e beneficiários de transferência de renda. Segundo sua pesquisa, reforça os mecanismos de focalização, "falha na ativação", diante das "limitações dos cursos de qualificação existentes, o nível de escolarização dos usuários e a dificuldade de acesso ao mercado de trabalho" e possibilita transferência de recursos para instituições privadas responsáveis pelas ofertas dos cursos de qualificação (Teixeira; Neves, 2018, p.156).

Teixeira e Neves (2018) asseveram que não obstante, a política de assistência social, por meio do SUAS e o PBF, tenha se tornado um mecanismo para estimular os trabalhadores beneficiários de programas de transferência de renda a serem inseridos em postos formais de trabalho ou em ações empreendedoras, existem algumas particularidades em relação às diversas experiências desenvolvidas nos países capitalistas centrais. Especificamente na experiência brasileira, observa-se, que o acesso aos programas de transferência de renda não tem a obrigatoriedade de participação em cursos de qualificação e inserção ao mercado de trabalho, tendo em vista o enorme contingente de trabalhadores que se encontram desempregados e submetidos às distintas formas de exploração da força de trabalho de forma não assalariada (Teixeira; Neves, 2018, p.156).

A quarta tendência destacada pelas autoras aponta que *o estímulo a criação de empregos consiste em desonerações tributárias para reduzir o suposto "alto custo do trabalho no Brasil"*. Contudo, essa medida tem provocado o desfinanciamento da Seguridade Social considerando que esta política ao invés de contribuir para criação ou manutenção de empregos, tem contribuído para a usurpação de recursos que financiam direitos, elementos importantes no “fundo de consumo do trabalhador”, (Teixeira; Neves, 2018, p.156-158).

Finalmente a última tendência refere-se à *ofensiva político econômica contra os direitos trabalhistas, que levarão ao extremo a exploração do trabalho*; ampliação da terceirização, crescimento da informalidade, redução da massa salarial para os trabalhadores terceirizados, prolongação da jornada de trabalho, queda no tempo de emprego e aumento da rotatividade laboral no mercado de trabalho formal, ampliação das situações de insatisfação com o trabalho, adoecimentos laborais e acidentes de trabalho, além da usurpação de direitos trabalhistas, são exemplos citados pelas autoras (Teixeira; Neves, 2018, p. 158-159)

Portanto, depreende-se que muitas dessas medidas de ativação para o trabalho já são antigas conhecidas pelas políticas sociais brasileiras. No tocante à assistência social são traduzidas nos baixos valores dos benefícios – insuficientes para a reprodução da vida; na criação e perpetuação de uma cultura crítica aos direitos, pelo viés da “ajuda”, pelos critérios burocráticos que selecionam e por vezes excluem os usuários, etc... Logo, a assistência social tem participado mais ativamente do processo de reprodução ampliada da força de trabalho ao invés de atender efetivamente às demandas de proteção social.

Essas reflexões nos põem no compasso da compreensão das funções da assistência social frente ao aprofundamento da pobreza, do desemprego estrutural que marcaram o período investigado (janeiro de 2019 a janeiro de 2023).

3 BREVE RESGATE HISTÓRICO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Esta seção faz um breve resgate histórico da política de assistência social no Brasil, desde a Constituição Federal de 1988 até a Política Nacional de Assistência Social. Além disso, discorre sobre a história do SUAS e a tipificação dos serviços socioassistenciais.

3.1 Da Constituição de 1988 à Política Nacional de Assistência Social em 2004

As políticas sociais embora possam reduzir a pobreza e as desigualdades sociais, são incapazes de erradicá-las. No Brasil essas políticas, historicamente são caracterizadas pela sua baixa efetividade social em virtude precipuamente de questões como a subordinação a interesses econômicos dominantes na sociedade. Esta condição se revela também na política social de assistência social, que por natureza atua no enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais.

No que diz respeito especificamente à política de Assistência Social e o seu contexto histórico, existem elementos ainda mais emblemáticos como a filantropia, a benemerência, o clientelismo, a matriz do favor, o apadrinhamento, e o assistencialismo que engendraram um padrão absolutamente arcaico de relações, encrustado na cultura política do país, haja vista esta área de intervenção do Estado por muitas décadas não ter sido identificada como direito, sendo marginalizada e secundarizada no bojo das políticas públicas.

O primeiro grande marco de mudança desse cenário sem dúvidas foi a promulgação da Constituição Federal de 1988 que em capítulo II, artigos 194 a 204 inseriu a política de assistência social no campo da Seguridade Social. Seguida pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) - Lei nº 8.742 de dezembro de 1993, que regulamentou a assistência social como um direito do cidadão, garantido pelo Estado, e definiu a assistência social como uma política de proteção social pública.

Cabe destacar que esse processo de mudança é marcado pelo cunho civilizatório presente na conquista de direitos sociais, que exigiu provisões assistenciais pensadas prioritariamente no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado. Contudo, a LOAS inovou ao apresentar um novo desenho institucional para a assistência social, afirmando o seu caráter de direito não contributivo, ou seja, não vinculado a qualquer tipo de contribuição prévia, apontando sobretudo a necessária integração entre o econômico e o social, a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acessos a serviços sociais e com a participação popular (Couto; Yazbek; Raichelis, 2017). Como diz Yazbek,

[...um] campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, iniciando um processo que tem como horizonte torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitarem. Sem dúvida um avanço, ao permitir que a assistência social, assim posta, transite do assistencialismo clientelista para o campo da Política Social. Como política de Estado, passa a ser um campo de defesa e atenção dos interesses dos segmentos mais empobrecidos da sociedade (Yazbek, 1995, p. 10).

Outra grande inovação trazida pela LOAS foi a proposta da participação social na formulação, gestão e execução das políticas assistenciais para indicar caminhos alternativos e a criação de outros parâmetros de negociação de interesses e direitos de seus usuários. Esses parâmetros que trazem a marca do debate ampliado e da deliberação pública, ou seja, da cidadania e da democracia (Couto; Yazbek; Raichelis, 2017).

Todavia, Couto, Yazbek e Raichelis (2017) salientam que há um hiato de cinco anos entre a Carta Constitucional e a aprovação da LOAS tendo em vista que a sua implantação ocorreu numa conjuntura adversa e paradoxal no que se refere ao privilégio aos ajustes estruturais da economia em detrimento dos investimentos sociais do Estado. O privilégio ao setor econômico se legitima pela adesão ao ideário neoliberal (Couto; Yazbek; Raichelis, 2017, p.63). As autoras esclarecem que muito embora,

[...] os avanços constitucionais sinalizem o reconhecimento de direitos e permitam trazer para a esfera pública a questão da pobreza e da desigualdade social, transformando essa política social em campo de exercício de participação política via controle social, por outro, a adesão do Estado brasileiro às políticas econômicas neoliberais inicia uma série de processos “desarticuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos no campo social” (Couto; Yazbek; Raichelis, 2017, p.63).

Nesse sentido, ocorre o crescimento dramático da pobreza e da desigualdade social no país, mediante a ruptura do pacto keynesiano que favoreceu processos de reestruturação produtiva, num momento de reordenamento global das relações capitalistas. Vale destacar que o Consenso de Washington, exerceu grande pressão com a proposição de que é preciso limitar a intervenção do Estado e realizar as reformas neoliberais (Couto; Yazbek; Raichelis, 2017 p. 64).

Ressalta-se que a presença de organismos como FMI e Banco Mundial foi responsável por estabelecer as estratégias para o enfrentamento da crise por parte dos países periféricos, e a redução da autonomia nacional, ao lado da adoção de medidas econômicas e do ajuste fiscal são características desse contexto que, no campo da Proteção Social, vai se enfrentar com o crescimento dos índices de desemprego, pobreza e indigência (Couto; Yazbek; Raichelis, 2017, p.64).

Ou seja, é na contra mão das transformações que ocorrem na ordem econômica

internacional, tensionado pela consolidação do modelo neoliberal, pelas estratégias de mundialização e financeirização do capital, com a sua direção privatizadora e focalizadora das políticas sociais, enfrentando a rearticulação do bloco conservador com a eleição de Fernando Collor que busca de diversas formas obstruir a realização dos novos direitos constitucionais que devemos situar o início do difícil processo de construção da Seguridade Social brasileira (Couto; Yazbek; Raichelis, 2017, p.64).

Em 1998 foi aprovada a primeira Política Nacional de Assistência Social, cinco anos após a regulamentação da LOAS. No entanto apresentou-se insuficiente, sendo lançada em paralelo ao Programa Comunidade Solidária instituído em 1995 no primeiro mandato, do presidente Fernando Henrique Cardoso. Observa-se que o Programa proposto à margem da LOAS, se apresenta como a principal estratégia de enfrentamento da pobreza no país reiterando a antiga tradição de secundarizar a política pública de assistência (Couto; Yazbek; Raichelis, 2017, p.65).

De acordo com Telles (1998) o Programa Comunidade Solidária caracterizou-se pelo apelo simbólico, com ações pontuais, seletivas, focalizadas em bolsões de pobreza, direcionadas aos mais pobres dentre a grande massa de pessoas pobres, isto é, pela via da seletividade. Em sua análise a autora evidencia a grande contradição existente na lógica do programa e a política de assistência social preconizada pela LOAS.

Longe de ser fato episódico ou perfumaria de primeira dama, opera como uma espécie de alicate que desmonta as possibilidades de formulação da Assistência Social como política pública regida pelos princípios universais dos direitos e da cidadania: implode prescrições constitucionais que viabilizariam integrar a Assistência Social em um sistema de Seguridade Social, passa por cima dos instrumentos previstos na Loas, desconsidera direitos conquistados e esvazia as mediações democráticas construídas, (Telles, 1998, P. 19).

Ademais, a década de 1990 é marcada pelo enfraquecimento do sistema de garantias e proteções sociais diante da emergência de novas práticas filantrópicas e focalizadas que “descaracterizam direitos, despolitizam os conflitos sociais e desmontam a universalidade das políticas sociais públicas” (Couto; Yazbek; Raichelis, 2017, p.65).

Nesse contexto de profundas transformações societárias ocorre a agudização das desigualdades, além das inúmeras perdas para os trabalhadores, incidindo num novo perfil para a questão social brasileira, especialmente em razão da precarização do trabalho. Portanto, o desempenho da assistência social como política de seguridade nesse período, indica uma série de incongruências e contradições objetivando a adequação do país ao ambiente neoliberal.

Nesse percurso histórico de implantação dessa nova matriz da Assistência Social apesar dos retrocessos e do cenário adverso do ponto de vista político-econômico, outro grande marco diz respeito à Política Nacional de Assistência Social (PNAS) aprovada em 2004 pelo Conselho

Nacional de Assistência Social (CNAS), resultado de um amplo debate nacional e de manifestações intensas de resistência pelos movimentos organizados.

Destacam-se as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social no ano de 2003, que defenderam efetivamente a materialização das diretrizes da LOAS e dos princípios dispostos na Constituição Federal de 1988, compreendendo a Assistência Social como uma Política Social inserida no Sistema de Proteção Social Brasileiro, no campo da Seguridade Social (Couto; Yazbek; Raichelis, 2017).

Nessa direção a PNAS-2004 vai apresentar as diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito social e responsabilidade do Estado, por meio de um modelo de gestão compartilhada pautada no pacto federativo, onde são detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão de atenções socioassistenciais, em consonância com o preconizado na LOAS e nas Normas Operacionais (NOBs) editadas a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestores Tripartite e Bipartites (CIT) e CIBs), (Couto; Yazbek; Raichelis, 2017).

A PNAS-2004 reafirma a necessidade de articulação com outras políticas e indica que as ações públicas devem ser múltiplas e integradas no enfrentamento das expressões da questão social. Dessa forma apresenta como objetivos:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou especial para famílias, indivíduos e grupos que dela necessitem;
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;
- Assegurar que as ações no âmbito da Assistência Social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (Brasil, 2004, p. 27).

De acordo com Couto, Yazbek e Raichelis (2017), estes objetivos são importantes no tocante a algumas dimensões apresentadas pela PNAS que representam também indicativos para as mudanças recomendadas nas diretrizes, (Couto; Yazbek; Raichelis, 2017, p.65);

A primeira se refere ao desenvolvimento de estratégias de articulação e de gestão que viabilizem *abordagens intersetoriais*, indicando o caminho necessário para enfrentar situações geradas por condições multicausais.

A intersectorialidade deve expressar a articulação entre as políticas públicas, por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à proteção social básica ou especial e ao enfrentamento das desigualdades sociais identificadas nas distintas áreas. Supõe a implementação de programas e serviços integrados e a superação da fragmentação

da atenção pública às necessidades sociais da população. Envolve a agregação de diferentes políticas sociais em torno de objetivos comuns e deve ser princípio orientador da construção das redes municipais. Nesse sentido, transcende o caráter específico de cada política e potencializa as ações por elas desenvolvidas, ampliando a possibilidade de um atendimento menos compartimentado aos cidadãos que dela se utilizam (Couto; Yazbek; Raichelis, 2017, p.68).

Conforme as autoras a intersectorialidade supõe a articulação entre sujeitos que atuam em áreas que, partindo de suas especificidades e experiências, possam criar propostas e estratégias conjuntas de intervenção pública para enfrentar problemas complexos impossíveis de serem pensados isoladamente.

Outra dimensão da PNAS destacada por (Couto; Yazbek; Raichelis, 2017, p.69) é a *ampliação dos usuários da política*, na perspectiva de superar a fragmentação presente na abordagem por segmentos (como o idoso, o adolescente, a população em situação de rua, entre outros), para trabalhar com

(...) cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade⁶ e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e/ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (Brasil, 2004, p. 27).

Sobre esse aspecto as autoras asseveram que a PNAS *indica condições de pobreza* associadas a “um quadro de necessidades objetivas e subjetivas, onde se somam dificuldades materiais, relacionais, culturais que interferem na reprodução social dos trabalhadores e de suas famílias”. De acordo com a análise apresentada “trata-se de uma concepção multidimensional de pobreza, que não se reduz às privações materiais, alcançando diferentes planos e dimensões da vida do cidadão”, (Couto; Yazbek; Raichelis, 2017, p.69)

Uma ausência nesse conjunto de necessidades apontadas pela PNAS é a condição de classe que está na gênese da experiência da pobreza, da exclusão e da subalternidade que marca a vida dos usuários da Assistência Social. Ou seja, é preciso situar os riscos e vulnerabilidades como indicadores que ocultam/revelam o lugar social que ocupam na teia constitutiva das relações sociais que caracterizam a sociedade capitalista contemporânea (Couto; Yazbek; Raichelis, 2017, p.70).

Seguindo a análise das autoras outro aspecto destacado é a *incorporação da abordagem*

⁶ O termo ‘vulnerabilidade’ citado neste trabalho se refere exclusivamente ao disposto na Política Nacional de Assistência Social (PNAS 2004), tendo em vista sua incompatibilidade com a teoria marxista ao negar a existência de classes.

territorial, “que implica no tratamento da cidade e de seus territórios como base de organização do sistema de proteção social básica ou especial, próximo ao cidadão”. Considerando também que as demandas sociais não são individuais, mas fazem parte de um contexto social coletivo (Couto; Yazbek; Raichelis, 2017, p.70).

É válido mencionar que a PNAS-2004 estrutura a Proteção Social a ser ofertada pela Assistência Social em dois níveis de atenção: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (de média e alta complexidade). A *Proteção Social Básica* apresenta caráter preventivo e processador da inclusão social com o objetivo de:

[...] prevenir situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.
Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou, fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, entre outras)" (Brasil, 2004, p. 27).

No que se refere aos serviços de *Proteção Social Básica* (PSB) estabelece que deverão ser executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS, ou de forma indireta pelas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência dos CRAS, sempre sob coordenação do órgão gestor da política de assistência social, (Couto; Yazbek; Raichelis, 2017, p.71).

Acerca dos serviços de *Proteção Social Especial* (PSE) indica que devem ser direcionados a indivíduos e grupos que se encontram em situação de alta vulnerabilidade pessoal e social, decorrentes do abandono, privação, perda de vínculos, exploração, violência, entre outras. São realizados nos Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, direcionados ao enfrentamento de situações de risco em famílias e indivíduos cujos direitos tenham sido violados e/ou em situações nas quais já tenha ocorrido o rompimento dos laços familiares e comunitários. (Couto; Yazbek; Raichelis, 2017, p.71). Os serviços de proteção especial podem ser:

de média complexidade: famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos.
de alta complexidade: são aquelas que "I...] garantem proteção integral - moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos com seus direitos violados, que se encontram sem referência, e/ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou, comunitário." (Brasil, 2004, p. 32).

De acordo com Sposati (2006), os serviços de Proteção Social devem prover um *conjunto de seguranças* que cubram, reduzam ou previnam riscos sociais, bem como

necessidades emergentes ou permanentes decorrentes de problemas pessoais ou sociais de seus usuários (Couto; Yazbek; Raichelis, 2017, p.72-73). Conforme a PNAS-2004 tais seguranças, a serem garantidas são:

- *a segurança de acolhida*: provida por meio da oferta pública de espaços e serviços adequados para a realização de ações de recepção, escuta profissional qualificada, informação, referência, concessão de benefícios, aquisições materiais, sociais e educativas. Supõe abordagem em territórios de incidência de situações de risco, bem como a oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias sob curta, média ou longa duração.
- *a segurança social de renda*: é complementar à política de emprego e renda e se efetiva mediante a concessão de bolsas-auxílios financeiros sob determinadas condicionalidades, com presença ou não de contrato de compromissos; e por meio da concessão de benefícios continuados para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho.
- *a segurança de convívio*: se realiza por meio da oferta pública de serviços continuados e de trabalho socioeducativo que garantam a construção, restauração e fortalecimento de laços de pertencimento e vínculos sociais de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança, societários. A defesa do direito à convivência familiar, que deve ser apoiada para que possa se concretizar, não restringe o estímulo a sociabilidades grupais e coletivas que ampliem as formas de participação social e o exercício da cidadania. Ao contrário, a segurança de convívio busca romper com a polaridade individual/ coletivo, fazendo com que os atendimentos possam transitar do pessoal ao social, estimulando indivíduos e famílias a se inserirem em redes sociais que fortaleçam o reconhecimento de pautas comuns e a luta em torno de direitos coletivos.
- *a segurança de desenvolvimento da autonomia*: exige ações profissionais que visem o desenvolvimento de capacidades e habilidades para que indivíduos e grupos possam ter condições de exercer escolhas, conquistar maiores possibilidades de independência pessoal, possam superar vicissitudes e contingências que impedem seu protagonismo social e político. O mais adequado seria referir-se a processos de autonomização, considerando a complexidade e a processualidade das dinâmicas que interferem nas aquisições e conquistas de graus de responsabilidade e liberdade dos cidadãos, que só se concretizam se apoiadas nas certezas de provisões estatais, proteção social pública e direitos assegurados.
- *a segurança de benefícios materiais ou em pecúnia*: garantia de acesso à provisão estatal, em caráter provisório, de benefícios eventuais para indivíduos e famílias em situação de riscos e vulnerabilidades circunstanciais, de emergência ou calamidade pública (Raichelis, 2008, p. 46-47).

Conforme o estudo de Couto, Yazbek e Raichelis (2017, p.73) a *matricialidade sociofamiliar* é um elemento a ser destacado na PNAS-2004, visto que “se desloca a abordagem do indivíduo isolado para o núcleo familiar, entendendo-o como mediação fundamental na relação entre sujeitos e sociedade”.

O reforço da abordagem familiar no contexto das políticas sociais, tendência que se observa não apenas na assistência social, requer, portanto, cuidados redobrados para que não se produzam regressões conservadoras no trato com as famílias, nem se ampliem ainda mais as pressões sobre as inúmeras responsabilizações que devem assumir, especialmente no caso das famílias pobres (Raichelis, 2008, p. 59).

No tocante ao *financiamento*, as autoras indicam que a principal inovação foi “a ruptura

com a lógica convencional e a instalação do cofinanciamento pautado em pisos de proteção social básica e especial e em repasses fundo a fundo, a partir de planos de ação” (Couto; Yazbek; Raichelis, 2017, p.74).

Em consonância com os princípios democráticos de participação e as prerrogativas legais da Política de Assistência Social, que deve primar pela participação, transparência, descentralização político-administrativa e controle social, os fundos de Assistência Social são o locus privilegiado para a gestão do financiamento da política pública nas três esferas de governo. Cabendo ao órgão gestor da Política, em seu respectivo âmbito, responsabilidade pela administração do fundo, sob orientação, controle e fiscalização dos respectivos Conselhos (Couto; Yazbek; Raichelis, 2017, p.74).

A PNAS aborda também o aspecto da *informação* e a necessidade de estruturação de um sistema de monitoramento, avaliação e informação da política de assistência social. Mediante bases de dados e informações operadas de forma coletiva e federada, envolvendo os gestores da Assistência Social nas respectivas esferas de governo, (Couto; Yazbek; Raichelis, 2017, p.74).

As autoras finalizam suas considerações acerca da PNAS-2004 evidenciando a *política de recursos humanos e gestão do trabalho*, que aponta como perspectiva a formação de quadros para a operacionalização da Política de Assistência Social, “qualificada, referenciada em princípios éticos, políticos e técnicos, que possam atuar para ressignificação da identidade de trabalhador da assistência social” (Couto; Yazbek; Raichelis, 2017, p.74).

No curso desse longo período, desde a Constituição Federal de 1988 à aprovação da PNAS-2004, presenciou-se a luta entre os que defendiam a implementação da política de assistência social e o primeiro damismo. O governo de Fernando Collor de Mello foi um típico exemplo. Este vetou a primeira LOA aprovada em 1990 ao mesmo tempo em que fortaleceu a LBA sob comando da primeira dama. A comunidade solidária, no governo Fernando Henrique foi outra investida contrária à plena implementação da LOAS. No primeiro governo Lula, notou-se o primeiro esforço de regulamentação da política nacional e a partir daí de organização do Sistema Único de Assistência Social.

3.2 O SUAS e a tipificação dos serviços socioassistenciais

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), foi aprovado em julho de 2005 pelo CNAS (por meio da NOB n. 130, de 15 de julho de 2005). Está voltado à articulação em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquia, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em

rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil, Couto, Yazbek e Raichelis, (2017).

Cabe destacar que o surgimento efetivo do SUAS ocorreu após a aprovação da Política Nacional da Assistência Social (PNAS), em 2004, e da publicação das Normas Operacionais Básicas (NOB-SUAS) em 2012. Essas normas trouxeram um desenho mais claro da prestação dos serviços socioassistenciais disciplinando a gestão pública da Política de Assistência em todo território brasileiro.

Observa-se que entre a aprovação da LOAS, em 1993, e a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome⁷ (MDS), houve o lapso temporal de uma década. Conforme já explicitado foi apenas a partir de 2004 que o arcabouço institucional da política ganhou robustez legal e o governo passou a estabelecer uma rede de promoção e de proteção social, por meio de diferentes programas e serviços da assistência que passaram a ser articulados por uma política nacional.

Essa articulação acontece a partir do desenvolvimento de três principais elementos (Jaccoud; Bichir; Mesquita, 2017 p. 45):

1) a *implementação de mecanismos de indução e de fortalecimento das capacidades locais* que podem ser observados com a mudança do financiamento, o aumento dos repasses, a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD-SUAS), a mudança da forma de financiamento da política e a criação das Normas Operacionais Básicas (NOB-SUAS).

2) a *constituição de fóruns de pactuação* que consistem na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), nas Comissões Intergestores Bipartite (CIB) e no Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS). Também compõe as instâncias políticas de negociação, como o Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social (FONSEAS), do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e as Conferências Nacionais da Assistência Social.

3) a *universalização dos serviços no território nacional* que ocorre em dois sentidos: a) na aderência dos municípios ao sistema e na implementação no âmbito local; e b) na ampliação do atendimento, especialmente das políticas de transferência de renda.

Jaccoud, Bichir e Mesquita (2017) afirmam que os elementos 1 e 2 mencionados acima, contribuíram significativamente para a universalização do sistema, entre os anos de 2005 e 2006. Conforme as autoras a publicação das Normas Operacionais Básicas (NOB-SUAS) consolidou o desenho federativo da assistência, sendo definidas as competências de cada ente.

⁷ Atualmente Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

Ademais, conforme a normativa, a gestão em âmbito estadual reafirmou-se responsável principalmente pelo apoio técnico aos municípios por meio de ações de capacitação continuada de recursos humanos e do financiamento de equipamentos e de ações de maior alcance. No caso da União, coube a função de coordenar a implementação da política.

Em 2012, a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS) estabeleceu que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam elaborar o Pacto de Aprimoramento do SUAS. Trata-se de um instrumento onde são estabelecidas as metas e as prioridades nacionais do SUAS a serem deliberadas na CIT. O acordo possui periodicidade quadrienal e se constitui como mecanismo de aprimoramento do Sistema em sua totalidade.

O processo de descentralização dos serviços ocorreu de forma combinada com mecanismos de indução e de desenvolvimento de capacidades locais, ou seja, com a observância da necessidade, não só do repasse de recursos e mudanças na forma do financiamento da política, mas também a criação de instrumentos de coordenação e pactuação para a implementação dos serviços prestados (Jaccoud; Bichir; Mesquita, 2017).

No tocante a mudança do financiamento da Assistência Social também se constituiu como importante instrumento intergovernamental com vistas à sua universalização, passando do modelo de financiamento de convênios para os repasses fundo a fundo de entes federados (Bichir; Simoni; Pereira, 2020). Isso contribuiu para o aumento da participação da União e para a previsibilidade e a continuidade dos recursos para os serviços (Jaccoud; Bichir; Mesquita, 2017).

Salienta-se que o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGD-SUAS) como um instrumento que visa ao aperfeiçoamento da gestão do SUAS é considerado um elemento central para o desenvolvimento de um padrão nacional na implementação da assistência (Bichir, 2016). Nesse sentido, o repasse dos recursos considera: área, famílias pobres pelo critério socioeconômico do Cadastro Único, número de equipamentos (CRAS e CREAS), além de um fator com acréscimo pelo número de famílias pobres no município.

Nessa esteira, (Jaccoud; Bichir; Mesquita, 2017) assinalam que o Cadastro Único (CadÚnico), criado em 2001, e o Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2003, também cumpriram um papel importante para o desenvolvimento da política de Assistência Social. A implementação do PBF foi pensada para ser realizada de forma descentralizada, sob responsabilidade dos municípios, o que promoveu melhorias das estruturas administrativas municipais nessa área.

Em suas análises as autoras compreendem que a construção da política de Assistência

Social no Brasil representa uma mudança socioinstitucional significativa, visto que (União, Estados e Municípios) possuem a mesma autonomia, porém “coexistem com enormes desigualdades federativas no que se refere às condições sociais e econômicas e à distribuição de poder e de capacidades estatais”. Além disso, existem municípios ainda mais vulneráveis que evidenciam padrões e diferenças regionais na gestão da política de assistência num país com território geográfico continental.

Contudo, os mecanismos de indução do SUAS ampliaram o nível de capacidade estatal local com o apoio dos fóruns de participação que garantem a representação dos interesses dos entes subnacionais, ou seja, unidades político-administrativas que estão abaixo do nível do governo nacional.

A CIT, as CIBs e o CNAS formam um modelo parecido com aquele adotado pela saúde. As comissões cumprem o papel de servir como espaços de negociação e de decisão, instância de formação de atores e de preferência, construção e harmonização de interpretações e disseminação de informações (Jaccoud; Meneses; Stuchi, 2020, p. 282).

Deste modo, a criação de instâncias e de fóruns políticos de negociação, como o FONSEAS, o CONGEMAS e as Conferências Nacionais da Assistência Social favorecem a renovação do modelo cooperativo, uma vez que a construção política necessita de constante negociação como forma de gerar consensos entre objetivos nacionais compartilhados respeitando autonomia de todos os entes federativos e suas particularidades regionais.

De mais a mais, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (TNS), publicada em 2009, é um documento fundamental entre os que compõem as normativas do SUAS tendo em vista que lá estão identificados os serviços específicos da proteção social de Assistência Social, com seus objetivos e resultados esperados. O referido documento explicita as responsabilidades da Assistência Social e determina quais os resultados esperados dos serviços tendo como *parâmetros a segurança de acolhida, autonomia e convívio*. Isso permite a definição dos padrões de qualidade para os serviços executados pelas instituições públicas ou pelas organizações da sociedade civil que executam os serviços.

A Resolução nº. 109 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)⁸ tipifica os Serviços Socioassistenciais disponíveis no Brasil organizando-os por nível de complexidade do Sistema Único de Assistência Social: *Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade*:

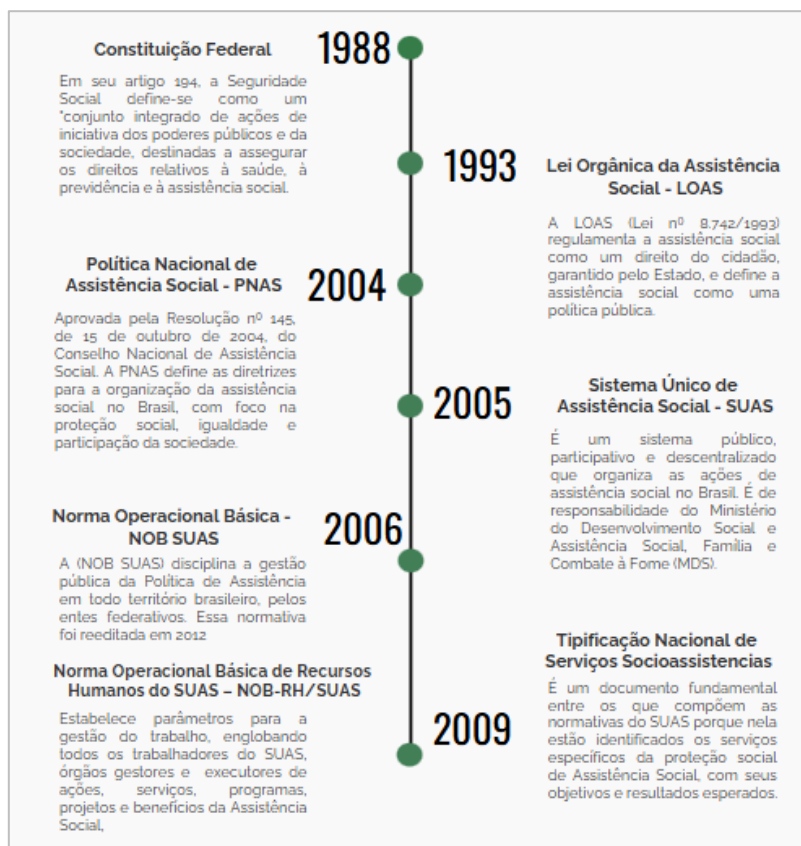
⁸ A resolução pode ser consultada no link:

https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_cnas_n109_%202009.pdf. Acesso em: 13 de março de 2025.

- Na Proteção Social Básica estão inseridos os serviços de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; e de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.
- Na Média Complexidade, são encaixados a Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado em Abordagem Social, Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.
- Na Alta Complexidade estão os serviços de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades abrigo institucional, Casa-Lar, Casa de Passagem e Residência Inclusiva; de Acolhimento em República; de Acolhimento em Família Acolhedora; e de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências (Brasil, 2009).

A TNS oferece as referências que possibilitam o controle social por parte dos conselhos e outros órgãos de controle; especifica e dá nome aos serviços visando sua padronização; reconhece as demandas dos serviços; e orienta a atuação profissional nos serviços. Dentre outros avanços, a Tipificação institui também os serviços continuados, substituindo a concepção vigente desde os anos 1990, baseada na lógica de programas e projetos de governo que não tinham a continuidade assegurada.

Destarte, o quadro abaixo sintetiza e ilustra os principais marcos históricos da política de Assistência Social conforme o resgate proposto nesta seção.

Figura 1 — Linha do Tempo da Política de Assistência Social

Fonte: Elaboração própria.

É importante ressaltar que essas mudanças foram concretizadas em um contexto político específico, a eleição de um governo de coligação de “centro-esquerda identificada com as garantias constitucionais” (Jaccoud; Meneses; Stuchi, 2020, p. 41). As conquistas mencionadas foram avaliadas diante da adesão dos municípios aos serviços, assim como no ganho de capacidades estatais e no grau de implementação em nível local. Mais de 99% dos municípios se aliaram ao SUAS, que se expandiu ao mesmo tempo que estabeleceu novos padrões de implementação de serviços e de benefícios (Bichir; Simoni; Pereira, 2020).

No que se refere às grandes conquistas no âmbito do SUAS chamamos atenção para a *participação popular* que foi efetivada pela LOAS (artigo 5º, inciso II), além das diretrizes da descentralização político-administrativa para Estados, Distrito Federal e Municípios; e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

De acordo com a PNAS (2004, p.49) os espaços privilegiados onde se efetivam essa participação são os *conselhos* e as *conferências*, não sendo, no entanto, os únicos, já que outras instâncias somam força a esse processo. As conferências têm o papel de avaliar a situação da assistência social, definir diretrizes para a política, verificar os avanços ocorridos num espaço

de tempo determinado segundo o artigo 18, inciso VI, da LOAS citado na PNAS:

Os conselhos têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros (PNAS, 2004, p.49-50).

Nesse sentido, localizamos o controle social como eixo estrutural do SUAS, bem como, um instrumento para efetivar a participação popular na gestão política, administrativa, financeira e técnico-operativa desta política social de forma democrática e descentralizada. Na composição dos conselhos existem os membros da sociedade civil e representantes governamentais atendendo os critérios que envolvem a paridade, conforme estabelece o artigo 17 da PNAS (2004):

As alianças da sociedade civil com a representação governamental são um elemento fundamental para o estabelecimento de consensos, o que aponta para a necessidade de definição de estratégias políticas a serem adotadas no processo de correlação de forças. Os conselhos paritários, no campo da assistência social, têm como representação da sociedade civil, os usuários ou organizações de usuários, entidades e organizações de assistência social (instituições de defesa de direitos e prestadoras de serviços), trabalhadores do setor (PNAS, 2004, p.50).

A agenda do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) norteia as ações dos conselhos estaduais e municipais como objetivo organizar pontos comuns e ações convergentes, resguardando as particularidades regionais. As conferências municipais realizam debates e formulam propostas que são levadas por representantes denominados delegados, para as conferências estaduais, as quais realizam o mesmo processo e elegem mediante votação e parâmetros regimentais, outros delegados responsáveis por levar as propostas e demandas até a conferência nacional que reúne também gestores, usuários da política.

Portanto, no esforço de resgatar elementos do processo histórico de construção desse instrumento tão relevante para a defesa da política de assistência social, elaboramos uma tabela com os temas e os respectivos anos de realização das Conferências Nacionais de Assistência Social, com o objetivo de ilustrar esse movimento de organização e luta presentes nos debates coletivos.

Quadro 1 — Conferências Nacionais de Assistência Social

(continua)

1995 – I Conferência Nacional de Assistência Social - “A Assistência Social como um direito do cidadão e dever do Estado”;
1997 – II Conferência Nacional de Assistência Social - “O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social - Construindo a Inclusão - Universalizando Direitos.
1999 – III Conferência Nacional de Assistência Social - "Política de Assistência Social: Uma trajetória de Avanços e Desafios";
2003 – IV Conferência Nacional de Assistência Social - "Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos” (deliberou pela criação do Sistema Único de Assistência Social);
2005 – V Conferência Nacional de Assistência Social - “SUAS Plano10: Estratégias e Metas para a Implementação da Política Nacional de Assistência Social”. NOB/SUAS/2005 - Norma Operacional Básica de Assistência Social – Resolução CNAS nº 130;
2007 – VI Conferência Nacional de Assistência Social - “Compromissos e Responsabilidades para assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social -SUAS”.
2009 – VII Conferência Nacional de Assistência Social - “Participação e Controle Social no SUAS”. Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, Resolução CNAS nº 109/2009;
2011 – VIII Conferência Nacional de Assistência Social - “Avançando na consolidação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS com a valorização dos trabalhadores e a qualificação da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios.” Lei 12.435/2011, que altera a LOAS (Lei nº 8.742/1993), integrando ao texto o Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Resolução CNAS nº 17/2011 - Reconhece as categorias profissionais de nível superior do SUAS;

Quadro 1 — Conferências Nacionais de Assistência Social

(conclusão)

2011 – VIII Conferência Nacional de Assistência Social - “Avançando na consolidação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS com a valorização dos trabalhadores e a qualificação da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios.” Lei 12.435/2011, que altera a LOAS (Lei nº 8.742/1993), integrando ao texto o Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Resolução CNAS nº 17/2011 - Reconhece as categorias profissionais de nível superior do SUAS;
2013 – IX Conferência Nacional de Assistência Social - "A Gestão e o Financiamento na efetivação do SUAS". Resolução CNAS nº 004/2013 – Política Nacional de Educação Permanente PNEP/SUAS;
2015 – X Conferência Nacional da Assistência Social - “Consolidar o SUAS de vez, rumo a 2026” – Prioridades para o Plano Decenal da Assistência Social 2016-2026.
2017 – XI Conferência Nacional da Assistência Social - “Garantia de Direitos no Fortalecimento do SUAS”;

2019 – Conferência Nacional Democrática - “Assistência Social: Direito do povo, com financiamento público e participação social”;
2021 – XII Conferência Nacional de Assistência Social - "Assistência Social: Direito do povo e Dever do Estado, com financiamento público, para enfrentar as desigualdades e garantir proteção social";
2023 – XIII Conferência Nacional de Assistência Social - “Reconstrução do SUAS: O SUAS que temos e o SUAS que queremos”, destacou questões como: -Financiamento sustentável, Aprimoramento da gestão, Garantia da proteção social face às realidades urbanas, rurais, locais e regionais.
2025 – XIV Conferência Nacional de Assistência Social - “20 anos do SUAS: construção, proteção social e resistência”.

Fonte: elaboração própria (2025).

Diante desse levantamento cronológico das treze Conferências Nacionais de Assistência Social já realizadas, observamos a relevância e necessidade do controle social na perspectiva de resistência, além da validação desta política social como um direito, considerando sobretudo os aspectos territoriais e socioculturais do país.

Nessa órbita, segundo o informe nº 1/2025 do CNAS⁹ a 14ª Conferência Nacional de Assistência Social com o tema: “20 anos do SUAS: construção, proteção social e resistência” está prevista para acontecer nos dias 06 a 09 de dezembro de 2025 e será orientada pelos seguintes eixos: 1) Universalização do SUAS: Acesso Integral com Equidade e Respeito às Diversidades; 2) Aperfeiçoamento Contínuo do SUAS: Inovação, Gestão Descentralizada e Valorização Profissional; 3) Integração de Benefícios e Serviços Socioassistenciais: Fortalecendo a Proteção Social, Segurança de Renda e a Inclusão Social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS); 4) Gestão Democrática, informação no SUAS e comunicação transparente: fortalecendo a participação social no SUAS; e 5) Sustentabilidade Financeira e Equidade no Cofinanciamento do SUAS.

As Conferências Municipais de Assistência Social ocorreram no período de 31 de março a 11 de julho de 2025, e as Conferências Estaduais de Assistência Social e do Distrito Federal devem ser realizadas de 11 de agosto a 17 de outubro de 2025. Ademais, as Conferências Livres Nacionais poderão acontecer de 12 de maio a 17 de outubro de 2025¹⁰.

As conferências municipais, estaduais, do Distrito Federal e nacional têm a função de

⁹ Disponível em: https://7f9ee646-2885-415a-bfa4-9e608360171d.usrfiles.com/ugd/7f9ee6_149591d58cfa4ace83702bdf93178958.pdf. Acesso em: 16 de maio de 2025.

¹⁰ Fonte: Disponível em: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/resolucao-cnas-mds-n-174-de-14-de-novembro-de-20241>> Acesso em: 16 de maio de 2025.

mobilizar diferentes segmentos da sociedade para a construção de um novo planejamento decenal que deverá abranger os anos de 2027 a 2037, com acompanhamento efetivo da gestão e principalmente do controle social: trata-se do momento de não apenas ‘conferir’, de definir deliberações e moções, mas avaliar o presente do SUAS e suas perspectivas. Este movimento deve estar alinhado às deliberações prioritárias das conferências, aos dados e estatísticas sociais, econômicas, ambientais e aos estudos da vigilância socioassistencial, visando a universalização dos serviços socioassistenciais, a garantia de um financiamento equitativo e a promoção de ações que assegurem a dignidade de cidadãos/ãos historicamente expostos à desproteção social e à exclusão (Informe CNAS Nº 1/2025; p. 6).

Nessa toada, a representação do Fórum Estadual de Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS de São Paulo (FET SUAS-SP)¹¹ participou da mesa redonda promovida pelo Grupo de Estudos e Pesquisa em Participação nas Políticas Públicas (GEPAPOS) da Universidade Estadual Paulista UNESP – Franca, no dia 22 de maio de 2025, por meio de um encontro síncrono onde estivemos presentes na modalidade ‘ouvinte’. Na ocasião, foi realizada a exposição do papel das moções¹² elaboradas pelo conjunto de trabalhadores do SUAS a serem apresentadas para aprovação nas conferências de assistência social como forma de denunciar práticas que fragilizam e negligenciam o SUAS, como: **I)** Repúdio ao “primeiro-damismo” na política de assistência social que produzem a lógica do favor em detrimento da garantia de direitos; **II)** Trabalho voluntário; **III)** Precarização e terceirização das relações de trabalho; **IV)** Operações violentas e práticas higienistas contra a população em situação de rua; **V)** Todo tipo de assédio; **VI)** Contra o repasse de recursos financeiros da política de assistência social para as comunidades terapêuticas.

Vale ressaltar que as moções destacadas acima refletem a realidade dos trabalhadores da política de assistência social numa dimensão macro, tendo em vista o reconhecimento das particularidades específicas de cada região do país. Deste modo, o conjunto de trabalhadores defende veementemente: **a)** a primazia do Estado na condução e execução da Seguridade Social; **b)** a supremacia do atendimento às necessidades sociais da população sobre as exigências de rentabilidade econômica; **c)** a adequação dos Serviços e benefícios

¹¹ O Fórum Estadual de Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS de São Paulo (FET SUAS-SP) foi criado em 18 de junho de 2011, como resultado da articulação nacional de trabalhadoras(es) da assistência social, a partir de 2009. Portanto, se propõe a agir em defesa do SUAS e de suas/seus trabalhadoras(es) em São Paulo e colaborar com a articulação nacional de trabalhadoras(es), assim como na articulação com instituições e movimentos comprometidos com a afirmação e o fortalecimento do Suas, e com a luta contra a dominação-exploração, como as de classe, gênero e etnia. Ver mais em: <https://FETSUASsp.blogspot.com/> - Na ocasião esteve representado por Aurora Fernandez Rodrigues - assistente social, diretora sindical no SINDSERV Santos-SP e coordenadora do FORTSUAS Baixada Santista.

¹² Texto oriundo de transcrição de áudio de apresentação oral no encontro síncrono organizado pelo Grupo de Estudos e Pesquisa em Participação nas Políticas Públicas (GEPAPOS) da Universidade Estadual Paulista UNESP – Franca, em 22/05/2025.

socioassistenciais da política de assistência social em relação à demanda; **d)** a continuidade do cofinanciamento a serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; **e)** a profissionalização e valorização dos/as trabalhadores do SUAS na implementação da NOB-Política Nacional de Educação Permanente e a manutenção da Mesa Nacional da Gestão do Trabalho do SUAS, instância paritária de negociação entre gestores e trabalhadores do SUAS; **f)** a Criação de um Ministério da Assistência Social, responsável por realizar a coordenação nacional da Política; **g)** o cumprimento das normativas e pactuações do SUAS; **h)** o entendimento de que o Cadastro Único é operacionalizado por equipes que vem garantindo o acesso aos diversos programas federais, mas que não se relaciona/qualifica o acompanhamento das famílias nos serviços socioassistenciais; **i)** a vinculação obrigatória de recursos da União para o SUAS; **j)** a defesa de que o Benefício de Prestação Continuada (BPC), bem como doações de natureza provisória, não sejam computados no cálculo da renda familiar para fins de acesso aos programas de transferência de renda, e que a renda per capita considerada seja de um salário mínimo; e **k)** a reforma tributária justa, taxaçaõ das grandes fortunas e a auditoria da dívida pública, (FET SUAS-SP, 2025)¹³.

Por conseguinte, o conjunto de trabalhadores representado pelo (FET SUAS-SP, 2025), se posiciona combativamente contra: **a)** o desmonte dos serviços e equipes de referência que operam os serviços do SUAS e dos programas e benefícios socioassistenciais; **b)** a criminalização da pobreza e dos movimentos sociais, **c)** a redução da maioridade penal; **d)** o machismo, a homofobia e o racismo; **e)** a violência contra os povos indígenas, quilombolas, mulheres e o extermínio da juventude pobre e negra das periferias; e **f)** a mercantilização da vida (FET SUAS-SP, 2025)¹⁴.

Nesse sentido, as pautas relacionadas acima serão apresentadas e debatidas na Conferência Nacional assim como, nos demais espaços coletivos de luta e defesa contínua da política de assistência social por parte dos trabalhadores do SUAS, objetivando precipuamente o cumprimento das normativas legais, a superação da lógica do favor e do mercado, o estigma relacionado à população usuária, a melhoria das condições de trabalho, a garantia do financiamento, entre outras questão que permeiam esse sistema que atua na contramão dos interesses neoliberais.

¹³ Texto oriundo de transcrição de áudio de apresentação oral no encontro síncrono organizado pelo Grupo de Estudos e Pesquisa em Participação nas Políticas Públicas (GEPAPOS) da Universidade Estadual Paulista UNESP – Franca, em 22/05/2025.

¹⁴ Texto oriundo de transcrição de áudio de apresentação oral no encontro síncrono organizado pelo Grupo de Estudos e Pesquisa em Participação nas Políticas Públicas (GEPAPOS) da Universidade Estadual Paulista UNESP – Franca-SP em 22/05/2025.

Verifica-se que atualmente o SUAS tem uma grande oferta de serviços, benefícios e renda em todo país. De acordo com o documento do CNAS (2025)¹⁵ editado em 07/03/2025, a rede é composta por 8.809 CRAS, 2.921 CREAS municipais, 36 CREAS regionais, 257 Centros POP, 7.742 Unidades de Acolhimento, 9.058 Centros de Convivência e 2.166 Centros-dia para Pessoas com Deficiência. Além disso, são 27 mil unidades públicas e 34 mil entidades e organizações da sociedade civil que integram a rede de proteção social, envolvendo 470 mil trabalhadoras/es (Informe CNAS Nº 1/2025; p.04).

O SUAS consolidou-se como um sistema público de proteção social que efetiva a política de assistência social de natureza não-contributiva/distributiva, universal e descentralizada. Ganhou estatura e está presente na integralidade dos 5.571 municípios brasileiros, nos 26 Estados e no Distrito Federal, com um conjunto de atenções e provisões de caráter proativo, preventivo e protetivo, voltadas à população que vive em situação de desproteção social. (Informe CNAS Nº 1/2025; p.04).

Entretanto, é preciso salientar que a pandemia de Covid-19 em 2020 encontrou o SUAS com sucessivos desfinanciamentos que tiveram início em 2016 durante o governo de Michel Temer. Os efeitos da Emenda Constitucional 95, que congelou os gastos do governo brasileiro por 20 anos, e a deliberada decisão do governo federal em destituir o Estado social foram determinantes para o desmonte da política de Assistência Social.

O Suas tem sido altamente demandado, chegando a um colapso institucional diante da redução progressiva da capacidade de gestão e de atendimento das demandas por direitos socioassistenciais, conformando sinais evidentes de retrocessos, considerando o que se construiu de forma republicana na esfera pública. Dentre os principais problemas em âmbito nacional, destacamos a ausência de um orçamento que garanta a sustentabilidade do Suas; a falta de regularidade no repasse de recursos do fundo nacional aos demais entes federados; a insuficiente coordenação nacional em aspectos de gestão, para mitigar os graves efeitos da pandemia e restabelecer a estruturação do Suas; fragilização às instâncias de pactuação e deliberação; a ausência de cofinanciamentos para alguns públicos específicos (Oliveira; Albuquerque, 2023, p.139).

Sposati (2023), ratifica que “desde 2016 vem ocorrendo, na gestão estatal, a fragmentação e descontinuidade dos serviços socioassistenciais”. A autora esclarece que:

Isso ocorre quer pela ausência de recursos financeiros e humanos na manutenção desses serviços pelos entes federativos, como pela adoção de modelo de gestão intensamente terceirizado ausentes de protocolos unitários em defesa de padrões de atenção dignos e reclamáveis. A multiplicidade de contratos com organizações sociais (vide Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, Lei n. 13.019) provoca a pulverização de modos de gestão pela forte inserção de gestores privados demarcados por estatutos da OSC, distantes de princípios e diretrizes da

¹⁵ Fonte: Disponível em: <https://7f9ee646-2885-415a-bfa4-9e608360171d.usrfiles.com/ugd/7f9ee6_149591d58cfa4ace83702bdf93178958.pdf> Acesso em: 30 de maio de 2025.

política pública. Esse processo fragiliza a efetivação de direitos sociais e a permanência de ajudas (Sposati, 2023, p.111-112).

Em vista disso, observa-se que o II Plano Decenal de Assistência Social de 2016- 2026, com o título: “Proteção Social para todos/as os/as brasileiros/as”, resultou de um amplo debate coletivo com base na avaliação do I Plano Decenal da Assistência Social (2005-2015) que ocorreu durante a Conferência Nacional em 2015. Na ocasião, o debate promoveu um grande movimento em nível nacional, introduzindo a necessidade do planejamento à longo prazo no campo da assistência social, de natureza coletiva e pactuada entre os múltiplos sujeitos. Dessa forma, foram consolidadas as seguintes diretrizes¹⁶:

- Diretriz 1 - Plena universalização do SUAS, tornando-o completamente acessível, com respeito à diversidade e à heterogeneidade dos indivíduos, famílias e territórios.
- Diretriz 2 - Contínuo aperfeiçoamento institucional do SUAS.
- Diretriz 3 - Plena integração dos dispositivos de segurança de renda na gestão do SUAS em âmbito federal, estadual, do distrito federal e municipal.
- Diretriz 4 - Plena gestão democrática e participativa e estruturação de política de comunicação em âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.
- Diretriz 5 - Plena integralidade da proteção socioassistencial.

Todavia, não obstante esse tenha sido o horizonte projetado para orientar a gestão da política pelos próximos dez anos, de acordo com Sposati (2023) esse movimento previsto pela incorporação da diversidade no SUAS, “foi impactado pela pandemia COVID-19, que exigiu padronização da atenção, em conformidade com as medidas sanitárias e centralidade na luta pela sobrevivência face a sua letalidade”. Outrossim, o contexto político conservador e reacionário, no período entre 2016 e 2022 promoveu retrocessos para a política pública de assistência social como desfinanciamento e a ausência de coordenação federativa.

As agendas e ações em defesa do Suas, diante do golpe e da crise sanitária, econômica e social, visam a garantia da institucionalidade construída de modo participativo. Defendemos de modo intransigente o pleno funcionamento das instâncias do sistema, o restabelecimento de suas bases estruturantes (comando único, repasse automático e regular fundo a fundo; pactuações e expansão qualificada; instâncias em pleno funcionamento; serviços tipificados, regulações); a manutenção de serviços e de expansões que enfrentem desproteções, violações e desigualdades. Evidentemente, tais defesas estão inscritas nas lutas mais gerais por direitos e democracia no Brasil, por uma Seguridade Social universal e pública, por sistemas estatais, pela revogação de reformas e medidas que reduzem direitos e políticas sociais. (Oliveira;

¹⁶De acordo com a Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do CNAS (Brasil, 2009).

Albuquerque, 2023, p. 141).

Compreende-se que os avanços significativos na gestão dos SUAS foram interrompidos por lógicas centralizadoras e antidemocráticas. Outro fator preocupante diz respeito ao esvaziamento político das instâncias participativas e de Controle Social. Sabemos que as principais decisões devem passar pela Comissão Intergestores Tripartite, todavia, o Conselho Nacional de Assistência Social denunciou que tem vivenciado reiteradas vezes o esvaziamento de seu caráter deliberativo.

Conforme nos alerta Silveira (2017)¹⁷ é preciso reconhecer que o SUAS está em risco diante do profundo desfinanciamento em curso iniciado no governo Temer, e que existem projetos em disputa que ensejam maior mobilização para a luta coletiva em defesa deste sistema, pois a redução de recursos para a manutenção dos serviços de Assistência Social nos municípios brasileiros, é uma realidade que revela seus impactos negativos em termos redução de direitos para a maioria da população.

Diante deste breve resgate do percurso histórico da política de Assistência Social. depreende-se que o SUAS é uma conquista da classe trabalhadora e que em seu período de ascensão refletiu o modelo de políticas sociais pautadas pela execução descentralizada de políticas públicas sob as bases de um federalismo cooperativo, onde teoricamente se busca a universalização e a igualdade de condições de acesso às políticas públicas por meio da redução das assimetrias regionais em todo o território nacional. Portanto, os recursos devem ser alocados de forma obrigatória e regular nas contas já instituídas para os blocos de financiamento, atendendo o princípio da descentralização político administrativa.

Entendemos que é um enorme equívoco desconsiderar a importância do SUAS, diante do notório retrocesso com o retorno da centralização em esfera federal e da descaracterização da assistência social como política social pública. Sendo assim, abordaremos na próxima seção deste trabalho as contrarreformas perpetradas em paralelo ao aumento da pobreza e da desigualdade social no país, além dos sinais de desmonte da política de assistência social no período de (2019 – 2022) durante o governo Bolsonaro.

Cabe destacar que durante o governo de Dilma os dados do Censo SUAS do ano de 2014¹⁸ revelam que funcionavam 8.088 unidades do CRAS; 2.372 unidades do CREAS; 215 Centros POP; 5.184 Unidades de Acolhimento em todo território brasileiro. No que se refere ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), a base dados oficial (SAGI/MDS) aponta na série

¹⁷ Em entrevista concedida por telefone para o Instituto Humanitas Unisinos (IHU On-Line), em 29 Setembro 2017, por Patricia Fachin (Silveira, 2017).

¹⁸ De acordo com o Censo SUAS 2015 (Brasil, 2015).

mensal de dezembro/2014 o total de 4.130.432 de beneficiários ativos e de R\$ 2.983.656.467,00 pagos naquele mês (somando BPC pessoa com deficiência e BPC pessoa idosa)¹⁹.

Deste modo, ainda conforme o boletim estatístico da previdência social (Brasil, 2014) foram concedidos 343.669 benefícios em 2014 de acordo com a tabela “Evolução dos benefícios concedidos (2000-2014)”. E somente no mês de dezembro/2014 o total de 24.708 (sendo 12.987 BPC-PcD e 11.721 BPC- Pessoa Idosa) pagos no valor médio de R\$ 723,85 baseado no salário mínimo daquele ano.

Salienta-se que o financiamento do SUAS é operacionalizado por meio de repasses fundo a fundo do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) aos fundos estaduais/municipais, em parcelas mensais, estruturados por blocos/pisos (PSB, PSE, gestão, entre outros), com valores de referência definidos por portarias. Em dezembro de 2015 a Portaria do MDS nº. 113²⁰ regulamentou o cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e a transferência de recursos na modalidade fundo a fundo.

Portanto, observa-se que houve um crescimento na concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), especialmente para pessoas com deficiência, com o número de beneficiários aumentando cerca de 643,1% entre 2004 e 2020²¹. Esse aumento reflete uma expansão da cobertura do benefício para atender mais pessoas com base na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

¹⁹ Conforme o Boletim Estatístico da Previdência Social de 2014 (Brasil, 2014).

²⁰ Alterada pela Portaria nº 2362, de 20 de dezembro de 2019 e pela Portaria MC Nº 769, de 29 de abril de 2022.

²¹ Dados da 25ª Nota Técnica da Fundação Joaquim Nabuco (Silveira; Medeiros, 2025).

4 O GOVERNO BOLSONARO E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Esta seção discute alguns aspectos do governo Temer, bem como e do governo Bolsonaro quanto à Política de Assistência Social.

4.1 Contrarreformas e desfinanciamento da Política de Assistência Social no governo ilegítimo de Temer

Inicialmente demarcamos que em 2008 ocorreu um grande aprofundamento da crise do capital, a partir dos Estados Unidos, que se espalhou pelo mundo capitalista, e não obstante, o Brasil também foi atingido. Contudo, a política de estímulo ao consumo interno, ampliação de empregos, associada a outras medidas contiveram periodicamente um maior desastre econômico. Ocorre que, em 2014 tais medidas já não respondiam à contenção da crise.

De acordo com Demier (2017) o cenário de crise econômica propiciou à direita neoliberal uma reorganização que permitiu reunir diversos setores da sociedade como o capital financeiro, o capital industrial e o agronegócio, partindo para diversos ataques com o apoio midiático ao governo vigente, a fim de agravar a crise econômica já instaurada. O resultado desse arranjo foi a instalação de uma profunda crise política que cumpriu a intenção de destituir os representantes governamentais democráticos e resultou no Impeachment da Presidenta Dilma, em 2016.

[...] o golpe contra Dilma Rousseff em 2016, embora costurado nas articulações "palacianas" entre o presidente da Câmara e o vice-presidente da República, com sustentação de classe nas organizações do grande capital, apresentou-se como legitimado por mobilizações de massa, consubstanciadas em diversas manifestações convocadas pelas organizações da "nova direita" (Mattos, 2020, p. 181-182). Acreditamos, portanto, que há elementos suficientes para afirmar uma vinculação orgânica entre os movimentos de massa, com composição dominante de setores médios, que serviram de justificativa para o Golpe de 2016 e a base eleitoral de Bolsonaro em 2018. O cimento ideológico dessa base social do bolsonarismo foi justamente uma combinação, como demonstram as interações nas redes sociais, entre discursos anticorrupção/antipetismo; conservadorismo moral de fundo religioso, misógino e LGBTfóbico; liberalismo econômico; militarismo e pregação do tipo "bandido bom é bandido morto" (Mattos, 2020, p. 272).

Nesse cenário, por meio do golpe Michel Temer do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), usurpou o cargo de Presidente da República e em seguida estabeleceu mudanças que corroeram o país, ao orquestrar diversos desmontes aos direitos sociais e trabalhistas, além do corte nos orçamentos das políticas sociais, marcando um cenário de regressão, flexibilização e desregulamentação dos direitos.

Behring (2021) assevera que no tocante às medidas implementadas por Temer, destaca-se a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 241/55, mais conhecida como a PEC "do fim

do mundo", aprovada em 16 de dezembro de 2016. Esta proposta introduziu um teto para os gastos públicos federais e foi consolidada pela Emenda Constitucional nº 95, estabelecendo o chamado Novo Regime Fiscal, que limita os gastos públicos federais por um período de 20 anos, vigorando, portanto, até 2036.

Por conseguinte, esse novo arranjo governamental desencadeou restrições nos investimentos em setores essenciais como Saúde, Educação e Assistência Social. Essa medida impactou no aumento das dificuldades para garantir serviços públicos de qualidade à população, sobretudo para os mais vulneráveis. A limitação dos gastos também teve um impacto negativo no crescimento econômico, além de agravar a desigualdade social, uma vez que os cortes afetaram sobremaneira os segmentos mais necessitados da sociedade, Behring (2021).

Com o golpe de 2016 e a ascensão ao poder do Presidente Temer, ocorre um recrudescimento da ofensiva do capital, voltado com carga a ortodoxia neoliberal com brutal corte e direitos sociais, sobretudo, no campo do financiamento das políticas sociais. O ajuste fiscal permanente é fortalecido com as medidas de austeridade, como o congelamento dos gastos sociais, por meio de uma alteração na Constituição, que foi denominada de Novo Regime Fiscal (NRF), conforme a EC 95, também conhecida como *teto dos gastos*. O NRF inviabiliza a vinculação dos recursos para as políticas sociais nos moldes desenhados na CF de 1988, ao congelar as chamadas despesas primárias do governo (exceto as despesas financeiras com o pagamento de juros da dívida) por vinte anos, limitando-se a correções pela inflação (Salvador, 2024, p.9).

Cumprir destacar que até a entrada em vigor da EC 95 de 15 de dezembro de 2016, as medidas de ajuste fiscal geravam um subfinanciamento das políticas sociais com orçamentos vinculados (seguridade social e educação), ou seja, uma insuficiência de recursos para execução orçamentária conforme a previsão constitucional de garantia de direitos sociais. Entretanto, é a partir do chamado ‘teto dos gastos’ que efetivamente ocorre um desfinanciamento do orçamento das políticas sociais, inclusive com aquelas que possuem recursos vinculados, visto que a EC 95 eliminou a garantia constitucional do gasto mínimo com educação e saúde (Salvador, 2024).

A EC 95 produziu efeitos acachapantes sobre o financiamento das políticas sociais, conforme levantamento realizado por Salvador (2020), no SIGA Brasil, pois as diversas funções orçamentárias diretamente relacionadas ao Estado Social, que buscam garantir os direitos no âmbito das políticas sociais, apresentam um encolhimento em termos reais no período de 2016 a 2019. Enquanto o orçamento fiscal e da seguridade social apresentou um crescimento real de apenas 2,6% acima da inflação, no mesmo período, as despesas com juros e encargos da dívida pública cresceram 8,5 vezes mais e se apropriaram de $\frac{1}{4}$ do orçamento público (Salvador, 2024, p. 9).

Vale destacar que implementação da PEC acarretou diversas consequências negativas ao comprometer a capacidade do Estado de responder a crises emergenciais, como a pandemia de COVID-19, tendo em vista a redução dos poucos recursos disponíveis para políticas de

Saúde e Assistência Social. De acordo com Salvador (2020), nesse período em que as ações orçamentárias ficaram aquém do necessário, seguiu em curso a drenagem de recursos do fundo público²² para o pagamento de juros e amortização da dívida pública.

Observa-se que, durante o governo Temer, notoriamente houve a adesão aos valores neoliberais mais perversos e a implementação de medidas que buscavam reverter os progressos conquistados no campo dos direitos sociais, preterindo as necessidades da população brasileira, que enfrentava a pobreza, o acesso limitado às políticas e uma crescente disparidade social. Esse posicionamento instaurou no país uma nova era para o neoliberalismo, denominado de ultraneoliberalismo, o qual se perpetuou até o fim do governo Bolsonaro, Behring (2021).

Meszáros (2011), assinala que o ultraneoliberalismo, uma fase superior ao neoliberalismo clássico ou de cooptação, na qual se procura dar respostas frente à crise do capital mundial desde os anos de 2008, é compreendido como o momento mais dramático para a classe trabalhadora. Essa a 3ª fase do neoliberalismo é composta pelos seguintes aspectos: 1) Aprofundamento violento da exploração do trabalho, ou seja, da precarização e “captura” da subjetividade do trabalhador; 2) Expansão da apropriação do fundo público pelo capital financeiro; 3) Privatização e expropriação de bens comuns e estatais que ainda existe (Lima Sobrinho, 2022, p. 122).

Ademais, o ultraneoliberalismo é caracterizado também pela forma de ajuste da economia advinda de refreamentos de investimentos públicos vinculados a uma política de

²² De acordo com Salvador e Teixeira (2014), o fundo público possui um papel relevante na manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social, visto que no capitalismo ele exerce uma função ativa nas políticas macroeconômicas que é fundamental na esfera da acumulação produtiva, assim como no âmbito das políticas sociais.

Nesse sentido, o fundo público é considerado fator determinante na articulação das políticas sociais e na sua relação com a reprodução do capital.

Francisco de Oliveira (1998a, p.19-20) no seu ensaio “O surgimento do antivalor”²² aponta que há uma mediação objetiva que estabelece a relação entre a orientação estatal da intervenção econômica e as bases materiais para a realização da política social realizada por meio do fundo público, quando afirma que, (...) pode ser sintetizado na sistematização de uma esfera pública onde, a partir de regras universais e pactadas, o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento do capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais.

Conforme o autor o fundo público no “capitalismo tardio” tornou-se um componente estrutural e insubstituível na reprodução ampliada do capital e das condições de vida. Na mesma linha de pensamento de Mandel (1982), muito embora não seja citado por ele, Oliveira (1998) assinala que a dinâmica do Estado, nessa fase, amplia sua intervenção econômica e sobretudo social, para manter a apropriação privada da produção social.

No que tange ao formato e conteúdo das políticas sociais que serão implementadas dependerão da correlação de forças sociais existentes em cada sociedade em determinado contexto histórico. Portanto, o nível de organização da classe trabalhadora, mediada pelo grau de desenvolvimento de cada formação econômico-social, irá influenciar profundamente na constituição das políticas sociais e na configuração estatal que será estruturada, Souza Filho (2016).

austeridade fiscal²³, na qual o Estado controla os custos e previne o aumento da dívida pública sob o efeito de contrarreformas²⁴ e a negação de direitos sociais.

[...] contrarreforma do Estado brasileiro. Esta concretiza-se em alguns aspectos: na perda da soberania – com o aprofundamento da heteronomia e da vulnerabilidade externa; no reforço deliberado da incapacidade do Estado para impulsionar uma política econômica que tenha em perspectiva a retomada do emprego e do crescimento, em função da destruição dos seus mecanismos de intervenção nesse sentido, o que implica uma profunda desestruturação produtiva e no desemprego; e, em especial, na parca vontade política e econômica de realizar uma ação efetiva sobre a iniquidade social, no sentido de sua reversão, condição para uma sociabilidade democrática (Behring, 2008, p. 213).

Demier (2017, p. 91- 92) assevera que no Brasil “inicia-se após o golpe de Michel Temer em 2016, derrubando o governo de Dilma Rousseff, instalando no país uma “nova configuração hegemônica que passa a ter um viés reacionário, conservador e paternalista”. Nesse mote, salienta-se que as primeiras ações do governo ilegítimo de Temer foram às extinções de alguns ministérios e a fusão de outros, evidenciando sua abordagem e seu trato às políticas sociais. À exemplo, o Ministério da Cultura, da Comunicação e da Mulher, bem como os Ministérios da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e a Controladoria Geral da União, o que reduziu de 32 para 23 o número de ministérios²⁵.

Por conseguinte, o governo Temer, promoveu diversas contrarreformas onde se destaca a trabalhista pelo caráter perverso e cruel recaído sobre a maior parte da população brasileira. O Projeto de Lei (PL) nº 6787/2016, alterou as regras dos contratos temporários de trabalho ao mesmo tempo que priorizava a negociação quando o assunto estava relacionado aos direitos dos trabalhadores, estabelecidos na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

O PL foi transformado na Lei Ordinária nº 13467/2017 em 13 de julho de 2017, e trouxe mudanças significativas no campo do trabalho. Essa nova lógica trouxe implicações avassaladoras como o aumento do desemprego, comparado ao ano de 2014 no qual a média de desocupados era aproximadamente 7,2%, sendo uma das menores da história brasileira, a situação piorou consideravelmente à medida que se efetivava a nova legislação trabalhista, com

²³ Segundo (Rossi; Dweck e Oliveira, 2018, p.7) a austeridade é “[...] uma política de ajuste da economia fundada na redução dos gastos públicos e do papel Estado em suas funções de indutor do crescimento econômico e promotor do bem-estar social”.

A austeridade fiscal é central nas políticas econômicas neoliberais. Cislighi (2020), aponta que ultraneoliberalismo é o novo patamar em curso do neoliberalismo financeirizado. A sua origem encontra-se na crise do capital de 2008 e sua conformação ocorre na década seguinte com um novo bloco histórico, que permitiu a chegada no poder de governos neofacistas em vários lugares do mundo.

Para aprofundar o debate sobre austeridade fiscal ver: Mattei, C. E. A ordem do Capital: como os economistas inventaram a austeridade e abriram caminho para o fascismo. São Paulo: Boitempo, 2022.

²⁴ Adota-se aqui a perspectiva da contrarreforma assinalada por Behring (2008, p.213).

²⁵ Segundo dados da Agência Senado (2016).

o estreitamento da relação empregado e empregador, com a flexibilização da sua jornada de trabalho e a desregulamentação das legislações que cumpriam efetivamente seu direito. Chegando a 13,7% e atingindo pouco mais de 13,8 milhões de pessoas, os índices de desocupação no país no ano de 2017 mostraram os reflexos das novas normativas, afetando diretamente no cotidiano do trabalhador (PNAD Contínua, 2022, p.4).

O governo Temer atacou os usuários da previdência e da Assistência Social, em duas frentes, por meio dos direitos previdenciários e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), o controle sobre os beneficiários no sentido de identificar qualquer irregularidade que possa gerar o cancelamento do benefício ou dificultar seu acesso. O Decreto 8.805/2016 estabeleceu que a inscrição no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) passou a ser requisito obrigatório para a concessão do benefício, além do CFP de todos os membros da família. Foi desencadeada uma ação de revisão dos benefícios e avaliação das condições dos beneficiários viabilizada pelo Decreto Presidencial 9.462/2018. Em novembro de 2018, foram requeridos 790,3 mil benefícios e indeferidos 323,9 mil benefícios segundo Costa (2019, p. 277).

Outro ataque ocorreu ao editar a Medida Provisória (MP) 739 e o Decreto 8.805, ambos emitidos em 07 de julho de 2016. Essas iniciativas revelaram as estratégias adotadas para restringir os direitos dos trabalhadores, por meio de medidas que incluem a revisão dos benefícios por incapacidade a qualquer momento e a convocação de trabalhadores que recebem auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, Behring (2021).

Além disso, foram estabelecidas várias restrições ao acesso aos benefícios previdenciários e assistenciais, seguindo a lógica do ajuste fiscal com um discurso conservador e falacioso do governo que os usuários estariam recebendo aposentadoria indevidamente e sobrecarregando os cofres públicos. A proposta também visava intensificar a fiscalização e o controle dos beneficiários, através do cruzamento de dados de sistemas informatizados, além de aumentar a exigência de formulários e documentos comprobatórios, ampliando ainda mais a burocracia necessária para acessar esses direitos.

Não se pode interpretar essa medida de austeridade fiscal de outra forma, senão como um ataque severo contra a classe trabalhadora e seus direitos, expressões próprias do ultraneoliberalismo. O discurso reafirmando o desequilíbrio fiscal, a necessidade de conter a expansão dos gastos sociais do Estado e a significativa redução do crescimento dos custos associados à manutenção dos benefícios assistenciais.

Nesse sentido Salvador (2017) nos alerta quanto à necessidade e construção do fundo público da seguridade social a partir das determinações constitucionais por meio da criação de

um Orçamento da Seguridade Social (OSS) previsto no (art. 165, § 5º, inciso III) que objetiva enfrentar a tradição fiscal brasileira de insuficiência de recursos para as políticas sociais.

O OSS deveria ser elaborado “de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e assegurada a cada área de gestão de seus recursos, conforme estabelecido na CF, art. 195, § 2º. O corolário das determinações constitucionais seria a constituição de um fundo público exclusivo da seguridade social com a canalização de recursos próprios e exclusivos para as políticas públicas de saúde, da previdência e da assistência social, além do seguro-desemprego, distinto daquele que financia as demais políticas de governo (Salvador, 2017, p. 430).

No entanto, Salvador (2017, p.430) enfatiza que “o orçamento da seguridade social no formato previsto na CF virou letra morta”, tendo em vista que o ajuste fiscal tem implicado constantemente no desfinanciamento da seguridade social reforçando o discurso de elevados “déficit previdenciários” para justificar as contrarreformas previdenciárias.

Nesse cenário, tona-se relevante conhecer os dados oficiais naquilo que o governo federal entende como OSS, que é divulgado mensalmente, na forma de execução das receitas e despesas nos “Relatórios resumidos da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos” da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Nesses relatórios também é possível descobrir os valores “surrupitados” pela Desvinculação de Recursos da União (DRU) da seguridade. Convém destacar que esses resultados são diferentes daqueles divulgados anualmente pela Associação Nacional de Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip), pois a entidade busca divulgar o OSS mais próximo do previsto na CF de 1988 (Salvador, 2017, p. 432).

Outro sistema importante para pesquisa sobre dados orçamentários é o Siga Brasil, desenvolvido pelo Senado Federal, disponibiliza informações da execução orçamentária do governo federal feita pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e pelo Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor), quem formam uma base de informações coletadas mensalmente e que estão relacionadas com os registros do Orçamento e do Balanço Geral da União, (Salvador, 2017).

Vale destacar que, em 2023 ocorreu mais um marco na política econômica do Brasil, já no primeiro ano do terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2026), quando foi encaminhado o Projeto de Lei Complementar (PLP 93/2023) ao Congresso Nacional, instituindo o Novo Arcabouço Fiscal. Após a tramitação e modificações foi convertido em Lei Complementar (LCP 200/2023) intitulada de Regime Fiscal Sustentável. Deste modo, o Novo Arcabouço Fiscal substituiu a Emenda Constitucional EC 95/2016 “teto dos gastos”, em cumprimento a uma exigência constitucional prevista nos artigos 6º e 9º, mas também atendendo aos interesses econômicos do capital diante de modelo pouco exequível na forma do cumprimento (Salvador, 2024, p. 6).

Ressalta-se que nesse ínterim entre o governo ilegítimo de Temer (2016-2019) até o atual governo Lula, há o (des)governo Bolsonaro que corresponde ao objetivo central desta pesquisa. Portanto, compreende-se que política econômica implementada pelo governo Temer se revela ainda mais cruel, uma vez que teve como primazia a austeridade fiscal, sem a criação de mecanismos de proteção social para os milhares de trabalhadores que tiveram seus benefícios previdenciários e assistenciais cerceados. Um processo de processo de desfinanciamento que impactou diretamente o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e que foi ainda mais agravado no governo Bolsonaro (2019-2022) conforme veremos na seção seguinte.

4.2 Governo Bolsonaro: aumento da pobreza e desmonte da Política de Assistência Social uma questão paradoxal

Numa conjuntura de crise do capital, manifesta em diversas dimensões, que minou a legitimidade do padrão de governança adotado pela conciliação de classes da era do Partido dos Trabalhadores (PT), Jair Messias Bolsonaro, então filiado ao Partido Social Liberal (PSL), ascendeu ao poder conquistando a presidência do Brasil em 28 de outubro de 2018. A imprensa variou entre classificá-lo como ultradireitista, radical de direita, populista de direita e neofascista²⁶, conforme Mattos (2020).

Cabe destacar que Bolsonaro emergiu em um contexto de polarização política e social no cenário nacional, com forte repúdio ao sistema político e suas práticas. Impulsionado por um viés moralista e sob o argumento de busca por justiça durante a Operação Lava-Jato, aproveitou-se de um estilo mobilizador e confrontador, reconhecido por suas tendências ultradireitistas, radicais e neofascistas, contraditoriamente retratado como um "cidadão de bem" por seus apoiadores, Behring (2021).

O conteúdo das declarações de Bolsonaro - nos últimos trinta anos, na campanha eleitoral e agora na Presidência - envolve todo tipo de apologia à violência, especialmente contra os chamados "bandidos" e "vagabundos", mas também contra tudo o que identifica como "esquerda", o que inclui partidos e partidários de todo o espectro que vai da centro-esquerda moderada ao que é comumente definido como "esquerda radical". Mas "esquerda", na fala de Bolsonaro, inclui também todo tipo de movimento em defesa dos direitos humanos, contra as opressões de gênero e a LGBTfobia, ecológico e de defesa indígena, além de organizações de professores, cientistas, artistas e produtores culturais em sentido amplo. A apologia à tortura e às ditaduras militares latino-americanas se combina, em suas falas, assim como nas de seus filhos e apoiadores mais próximos, com um discurso de ódio misógino, racista, LGBTfóbico e xenófobo, difundido abundantemente através das redes sociais. Não é difícil, portanto, tomar aqui como pressuposto que estamos falando de um político fascista, ou neofascista (Mattos, 2020, p.167).

²⁶ Não aprofundaremos as características do governo Bolsonaro. Para conhecer melhor sobre o tema sugerimos a leitura do livro 'Governo Bolsonaro: neofascismo e autocracia burguesa no Brasil' de Marcelo Badaró Mattos.

O outro ingrediente, [...] foi o discurso anticorrupção, tradicionalmente acionado pela direita brasileira em momentos de avanço reacionário, como bem recuperaram os historiadores Demian Melo e Rejane Hoeveler. Foi através de sua adesão ao discurso anticorrupção e ao tipo de antipetismo dos movimentos de direita que foram às ruas contra o governo Dilma a partir de 2015, que Bolsonaro consolidou a imagem do "mito", associada a um perfil político "autêntico", outsider, e "ficha limpa" (Mattos, 2020, p.181).

Assim como Temer o governo Bolsonaro (2019-2022) perseguiu a tendência de redução do papel do Estado em relação às políticas sociais. Deste modo, observa-se que a partir da sua posse em 2019, o país testemunhou uma séria erosão dos direitos sociais, trabalhistas, da cultura, do meio ambiente, da assistência social, da educação, da saúde, previdência social e até mesmo das conquistas básicas de convivência sociopolítica em razão o ideário da extrema direita²⁷.

As características ultraneoliberais²⁸ na esfera econômica, uma abordagem de fiscalização na gestão, conservadorismo em termos de valores, extrema direita no espectro político, um atraso na questão dos direitos humanos e resistência à proteção ambiental, eram representadas pelos ministros selecionados por Bolsonaro. Se instalando no país uma "nova configuração hegemônica que passa a ter um viés reacionário, conservador e paternalista" (Demier, 2017, p. 91-92).

Assim dizendo: [...] o processo de ultraneoliberalização se dá sob os auspícios de um governo neofacista, que mobiliza o medo, que mobiliza os ressentimentos dentro da própria classe trabalhadora, e mobiliza os piores sentidos da formação sócio-histórica do Brasil: racista, misógina, xenófoba, machista, LGBTfóbica, ou seja, é o neoliberalismo se aprofundando sem nenhuma mediação progressista sobre nada (Lima Sobrinho, 2022, p.123).

É sabido a acepção do modelo econômico ultraneoliberal, subjuga as políticas sociais ao se questionar a intervenção estatal nesse campo. Nesse sentido, a responsabilidade pela questão social recai principalmente sobre os indivíduos, as famílias e a iniciativa privada, enquanto o Estado deve ter um papel mínimo, limitando-se a garantir a segurança e a ordem pública.

Portanto, conforme a lições de Mattos (2020) a política econômica do governo Bolsonaro teve como um dos nortes principais a intensificação do ajuste fiscal iniciado em 2015, ainda com Dilma na Presidência, muito aprofundado por Temer, sobretudo no que diz

²⁷ Silva (2022) assevera que o termo extrema direita deriva da defesa extrema dos interesses da classe dirigente, manutenção dos privilégios e defesa da propriedade privada, pressionando demasiadamente para a privatização generalizada de empresas e serviços públicos.

²⁸ De acordo com Silva (2022), o termo ultraneoliberalismo é utilizado para caracterizar a fase mais agressiva e perversa de destruição de direitos, precarização e privatização de direitos e serviços públicos.

respeito a Emenda Constitucional 95 "teto dos gastos", conforme já foi mencionado na seção anterior. O ajuste foi combinado a uma ampliação da lista de empresas a serem privatizadas e consequentemente na retirada de direitos dos trabalhadores, caracterizando o modelo de política de austeridade radical do então ministro da economia Paulo Guedes.

O sucesso econômico do modelo austericida só existiu nos discursos das autoridades governamentais. O crescimento do PIB em 2019 ficou em 1,1%, muito abaixo das previsões do orçamento aprovado em 2018 (2,5%) e também das primeiras previsões de Guedes quando assumiu (2%).²⁸⁸ Outros dados ajudam a dimensionar o sentido do desmonte promovido pelas políticas econômicas de Bolsonaro/Guedes. Em 2019, pela primeira vez em quatro décadas, o país exportou mais produtos básicos do que industrializados. O superávit da balança comercial foi o menor em quatro anos. A produtividade do trabalho caiu 1%.²⁹⁰ Percebendo o quadro potencialmente crítico, os capitais externos se retiraram em grande volume, especialmente na virada para 2020. Nos dois primeiros meses de 2020, ainda antes do furacão econômico associado à pandemia do novo coronavírus (da qual trataremos adiante), a saída de capitais externos do país já somava R\$ 35 bilhões. Apenas para efeito de comparação, durante todo o ano de 2008, marco inicial da grande recessão da década passada, a fuga de capitais foi inferior a R\$ 25 bilhões (Mattos, 2020, p. 215).

Deste modo, ressalta-se que à despeito da retirada de direitos, em comparação aos governos anteriores de Fernando Henrique Cardoso e Lula, Bolsonaro conseguiu aprovar no início de seu mandato uma nova "reforma da previdência". Nessa órbita, a EC nº 103 aprovada em 12 de novembro de 2019, alterou significativamente o sistema de previdência social ao estabelecer regras de transição ou 'pedágios', sendo considerada "a mais destrutiva emenda constitucional contrarreformista da previdência social (...) que projeta o seu desmonte generalizado e entrega aos capitais (Silva, 2021, p. 44)".

Ademais, instituiu um modelo de orçamento baseado na segregação contábil (receitas, despesas e rubricas contábeis específicas para cada uma das áreas: saúde, assistência social, e previdência social); modificou as regras básicas dos benefícios previdenciários, alterou a base de cálculo e inseriu diversas regras de transição; promoveu uma reorganização dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) (redução do leque de benefícios a aposentadoria e pensões por morte, proibição de criação de novos regimes próprios por qualquer ente da federado, obrigatoriedade de criação de regimes complementares para os servidores de cada ente federado que já possuísse regime próprio organizado, elevação das alíquotas de contribuição de 11% para os novos percentuais conforme as faixas salariais, que variam entre 14% a 24%, permissão para que os regimes próprios de previdência social sejam administrados por Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC), entre outros); o setor privado poderá prover benefícios não programados (pensão por morte, auxílio doença, aposentadoria por incapacidade laboral, entre outros); e impôs o fim das aposentadorias por tempo de

contribuição e idade.

Esse movimento persistente de contrarreforma da seguridade social, que se agudiza impetuosamente no governo Bolsonaro, pode ser compreendido como a conjugação das medidas restritivas de direitos da seguridade social que compõe a política de austeridade fiscal e sustenta a disputa do fundo público em favor dos capitais. É um movimento que força *a redução da previdência e da saúde públicas para dar lugar à expansão da previdência e saúde privadas*. (Silva, 2012 e 2015). No que se refere à previdência social, esse movimento contínuo, desde o início da década de 1990, e cada vez mais agressivo de contrarreforma é caracterizado por medidas direcionadas para a extinção ou dificuldade de acesso aos benefícios; elevação do tempo e das alíquotas de contribuição; redução dos valores e tempo de usufruto dos benefícios; desfinanciamento da seguridade; e desmonte da estrutura administrativa necessária ao reconhecimento e manutenção dos direitos. As medidas que mais a atenção são as viabilizadas por mudanças na Constituição Federal. Contudo, a contrarreforma também ocorre por leis complementares, medidas provisórias, leis ordinárias, decretos ou por decisões gerenciais sob a forma de resoluções, projetos estratégicos e outros (Silva, 2021, p. 34).

Nesse sentido, observa-se que as medidas instituídas pela EC 103/2019 conformam um processo de desestruturação e, conseqüentemente, o desmonte da previdência social pública, mediante um movimento reducionista em detrimento da expansão da previdência complementar cujo capital financeiro tem sido o maior beneficiado. Por conseguinte, desenvolve-se uma corrosão da essencialidade da previdência social, ou seja, a necessidade de proteção da classe trabalhadora em contextos de incapacidades laborais, desemprego involuntário, idade avançada e outras questões que exigem interrupções ou afastamento do trabalho. Ressalta-se que a autora Silva (2021) já nos alertava sobre os prejuízos que estariam por vir e seriam recaídos diretamente sobre a classe trabalhadora, sobretudo em virtude do aumento da pobreza durante o governo Bolsonaro conforme um estudo com dados da PNAD/2017, senão vejamos:

Tudo isso implicará ampliação da desigualdade social nas dimensões de renda, gênero, raça/etnia, regiões geográficas, entre outras. A **elevação da pobreza** será enorme e certamente se concentrará nos estados mais pobres, cujas economias giram e torno dos benefícios previdenciários, como mostrou estudo inédito dos pesquisadores da CECON/Unicamp, [...] o estudo que tomou por base dados da PNAD 2017 quanto ao número de aposentados, dependentes e valores de benefícios, apontou que a redução imposta pela contrarreforma será de pelo menos “30% no valor do benefício dos mais pobres, [o que] aumentaria o número de pobres em mais de quatro milhões e cem mil pessoas” (Bastos *et al.*, 2019, p.1), pois, segundo os pesquisadores, em estimativa conservadora: “queda de apenas 1% da renda acarretaria o número de pobres em mais de um milhão e setecentas mil pessoas” (Bastos *et al.*, 2019, p.8). As projeções mostram ainda que “é provável que aqueles que recebem abaixo de R\$ 1.993,00 serão jogados para o piso previdenciário de 1SM na aposentadoria” (Bastos *et al.*, 2019, p.1). No que refere aos valores de benefícios, além das aposentarias, as pensões sofrerão grande abatimento (Silva, 2021, p. 58-59).

É válido mencionar que uma forte característica do governo Bolsonaro foi a presença militar em cargos de primeiro, segundo e terceiro escalão nomeados pelo presidente e seus

ministros. De acordo com Mattos (2020, p.205-206), um levantamento²⁹ realizado em março de 2019 mostrou que, além do presidente e seu vice, 8 ministros (em um total de 22) eram egressos das Forças Armadas e que 130 cargos nos três primeiros escalões do governo federal eram ocupados por militares. Ademais, em outro levantamento³⁰, feito em agosto do mesmo ano, contabilizou-se 1.271 militares da ativa (com exceção daqueles que já passaram à reserva, como a maioria dos que ocupavam cargos nos primeiros escalões) que estavam cedidos ao Executivo Federal.

Em outubro daquele mesmo ano, com base na Lei de Acesso à Informação havia cerca de 2.500 militares ocupando cargos no governo federal³¹. Já no início de 2020, a presença no primeiro escalão se ampliou com a nomeação do general do Exército Braga Neto, onde todos os ministros que despachavam no Palácio do Planalto mais próximos ao presidente, passaram a ser militares, dois deles do Conjunto das Forças Armadas.

A forte presença militar no governo pode ser entendida como uma garantia de exercício de poder por Bolsonaro. Mas é preciso lembrar que ela também possui um elemento "econômico corporativo" forte. Ocupando tal espaço e posição de força no interior do Estado, **os oficiais militares não apenas escaparam da reforma da previdência como, na contramão da política de austeridade implantada pela área econômica, elevaram seus vencimentos, melhoraram o plano de carreira e conseguiram elevar a fatia de gastos militares no orçamento em quase 11%.** Os valores destinados a investimentos militares saltaram de R\$ 9,5 bilhões em 2018 para R\$ 15,9 bilhões em 2019, somando a maior fatia do orçamento para investimentos do governo federal (28%) (Mattos, 2020, p. 209).

Demais a mais, conforme demonstrado por Mattos (2020) para além do elemento “econômico-corporativo” onde os militares “escaparam da reforma da previdência” e “elevaram seus vencimentos”, outro aspecto da “militarização dos diversos escalões do governo é uma das faces da radicalização autocrática representada pela presidência de Bolsonaro, tal radicalização também pode ser avaliada pela forma de governar” Mattos (2020, p. 210). Assim como os presidentes dos anos 90, Bolsonaro e seus ministros utilizaram frequentemente, as medidas provisórias para propor mudanças legais, tendo em vista que possui força de lei, editada sem, a princípio, a participação do Poder Legislativo, que somente será chamado a discuti-la e aprová-la em momento posterior.

Logo, depreende-se que a ascensão da agenda neoliberal na realidade brasileira nos últimos trinta anos e sua intensificação, notadamente, nos governos Temer e Bolsonaro espalhou prejuízos incalculáveis à classe trabalhadora. Num ritmo acelerado instaurou-se um processo

²⁹ Dados d'O Estado de São Paulo (2019).

³⁰ Dados d'O globo (Shinohara, 2019).

³¹ Dados da Folha de São Paulo (Bragon; Mattoso, 2020).

avassalador de expropriação dos direitos trabalhistas, mediante sucessivas contrarreformas e consequentemente o desmonte da proteção social em detrimento do mercado financeiro.

Nessa toada, Mattos (2020) assinala que Temer avançou muito no desmonte da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) com uma reforma trabalhista dura e a legalização da terceirização generalizada. Na mesma direção, Bolsonaro e Guedes seguiram apresentando medidas provisórias que combinaram desoneração fiscal para empresas com retirada de direitos trabalhistas.

Os resultados sociais dessas políticas, como era de se esperar, foram desastrosos. A taxa média de desemprego (desocupação, na terminologia oficial) em 2019 foi de 11,9%. Em comparação com o ano anterior, houve um pequeno recuo (era de 12,3% em 2018). Para ter mais detalhes, pode-se tomar os dados do trimestre que se encerrou em janeiro de 2020, quando a taxa de desocupação foi de 11,2%, o equivalente a 11,9 milhões de pessoas. Em relação ao mesmo período do ano anterior, houve uma queda de 0,8%. A queda do desemprego, porém, foi em parte motivada pelo significativo número de pessoas que não mais procuraram emprego no mesmo período. Essa taxa de "desalento" foi de 4,2% da força de trabalho, ou 4,7 milhões de pessoas. Desempregados, desalentados e pessoas empregadas em tempo parcial que gostariam de trabalhar mais horas por dia somam 23,2% da força de trabalho. Já a taxa de informalidade (empregados sem carteira de trabalho assinada e trabalhadores "por conta própria") ficou em 40,7% no mesmo intervalo de tempo (Mattos, 2020, p. 216).

Destarte, realizamos um levantamento de dados com informações disponibilizadas pelo portal do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), por meio do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), onde foi possível elaborar o Gráfico 1 que apresenta o histórico de empregos formais criados no Brasil no período que compreende do governo Collor (1990 -1992) ao governo Bolsonaro (2019 -2022).

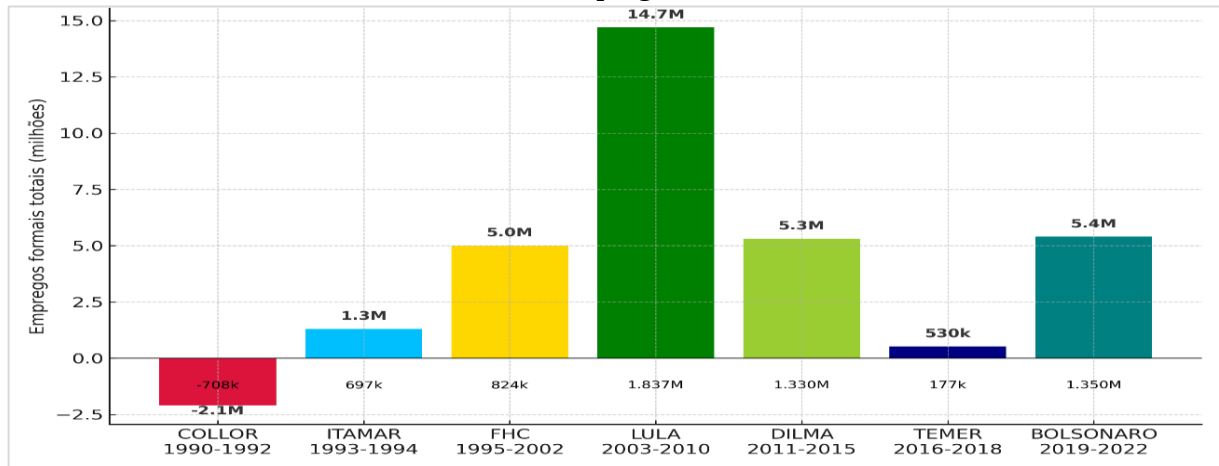
Conforme o gráfico acima podemos afirmar que durante governo Bolsonaro foram criados 5,4 milhões de empregos formais. No entanto, nesse período foi instituída uma nova metodologia que incluiu os trabalhadores temporários como formais, a exemplo os Microempreendedores Individuais (MEI). Nesse contexto, sinalizamos também que “a elevada informalidade que explica o pequeno recuo do desemprego em 2019, onde destacamos a parcela significativa de trabalhadores da chamada "economia gig"³², como por exemplo os trabalhadores por aplicativos”, Mattos, 2020, p. 217.

Embora o IBGE não possua números específicos sobre esse tipo de emprego, é possível estimar seu crescimento por dados de 2018 que indicam uma elevação de 29,2% dos trabalhadores em veículos (o que inclui os motoristas de carros por

³² A economia gig (ou economia de bicos) é um sistema onde o trabalho é realizado de forma temporária, independente e muitas vezes mediada por plataformas digitais. Caracteriza-se pela flexibilidade, mas com menor segurança no emprego e benefícios tradicionais. Ela inclui trabalhos freelancers, contratos de curta duração e atividades de plataformas como motoristas de aplicativos e entregadores.

aplicativo) e um crescimento de 9,9% na categoria de trabalhadores "em local designado pelo empregador, patrão ou freguês", que inclui os entregadores. Assim, se somarmos a informalidade à "subutilização", temos uma ideia inicial da imensa precarização das relações de trabalho no Brasil de hoje. Inicial porque, mesmo entre os trabalhadores formais, há evidentes dimensões de precariedade. Uma dessas dimensões é a ampliação da terceirização. Em meados de 2018, 22% dos trabalhadores formais eram terceirizados (somavam 18,9% em 2017), e a expectativa é de contínuo crescimento desse percentual. Trabalhadores terceirizados são precarizados em diversas dimensões (Mattos, 2020, p. 217).

Gráfico 1 — Histórico de empregos formais criados no Brasil



Fonte: Ministério do Trabalho em Emprego (CAGED-RAIS/MTE).

A precarização do trabalho é um fenômeno caracterizado pela redução das condições de emprego, remuneração e proteção social dos trabalhadores. Isso pode envolver a falta de estabilidade no emprego, baixos salários, longas jornadas de trabalho, ausência de benefícios trabalhistas, falta de acesso a direitos trabalhistas básicos, como férias remuneradas e licença médica, e falta de proteção contra demissões arbitrárias.

No contexto neoliberal acompanhado do avanço tecnológico e comunicacional, as relações de trabalho são cada vez mais precarizadas. No entanto, com vista a garantir sua própria reprodução sem a eliminação completa do trabalho, “o sistema de metabolismo antissocial do capital, sob o comando do capital financeiro, acaba por impor uma pragmática pautada pela devastação e derrelição completa das condições de trabalho em escala planetária” (Antunes, 2020, p.2).

A precarização também pode incluir a terceirização excessiva, contratos temporários ou informais, subcontratação e trabalho autônomo não regulamentado. Esse processo muitas vezes resulta na fragilização dos direitos e condições dos trabalhadores, podendo levar a desigualdades socioeconômicas e à exploração laboral.

As condições de trabalho dos terceirizados são marcadas por menores salários, menor tempo de emprego, maiores jornadas, maior rotatividade e maiores índices de acidentalidade e de adoecimentos ocasionados pela ocupação. Além das desvantagens

nas condições de trabalho e salários, os trabalhadores terceirizados ficam frequentemente desprotegidos no encerramento dos contratos, principalmente nos setores de vigilância e asseio e conservação, nos quais a falta de pagamento é constante, pois as empresas encerram as atividades e os trabalhadores não recebem as verbas rescisórias a que têm direito. Caso consigam ser imediatamente contratados por outra empresa, ou até pela mesma, com nome alterado, os trabalhadores não conseguem gozar férias. Também são constantemente removidos para diferentes locais de trabalho (Ipea, 2018, p.34)

No atual contexto sócio econômico, o termo é muitas vezes impulsionado por políticas e ideologias que promovem a liberalização dos mercados, a flexibilização das relações trabalhistas e a redução da intervenção estatal na economia. As políticas neoliberais geralmente incentivam a desregulamentação do mercado de trabalho, flexibilização das leis trabalhistas e a redução dos direitos e proteções trabalhistas. Por exemplo, no contexto da pandemia da COVID-19, os números do desemprego e da informalidade trabalho precário no Brasil cresceram exponencialmente.

Só para dar alguns exemplos, antes da pandemia, mais de 40% da classe trabalhadora brasileira encontrava-se na informalidade ao final de 2019. No mesmo período, uma massa em constante expansão de mais de cinco milhões de trabalhadores/as experimentava as condições de uberização do trabalho, propiciadas por aplicativos e plataformas digitais, o que até recentemente era saudado como parte do “maravilhoso” mundo do trabalho digital, com suas “novas modalidades” de trabalho *on-line* que felicitou os novos “empreendedores”. Sem falar da enormidade do desemprego e da crescente massa subutilizada, terceirizada, intermitente e precarizada em praticamente todos os espaços de trabalho (Antunes, p.2, 2020).

Como resultado, observa-se uma ampliação das desigualdades sociais, com a concentração de renda e poder nas mãos de poucos em detrimento dos trabalhadores, que enfrentam salários baixos, falta de estabilidade, ausência de benefícios e insegurança no emprego. A precarização do trabalho se torna uma forma de maximizar os lucros das empresas, mas às custas da qualidade de vida e bem-estar dos trabalhadores.

Mattos (2020, p. 218) assinala que outro indicador de precariedade é o baixo rendimento da torça de trabalho, que repercute numa precariedade estrutural das condições de reprodução dessa força. Dados do IBGE apontam que a renda média do trabalhador, no trimestre que se encerrou em janeiro de 2020, foi calculada em R\$ 2.361,00. Essa média corresponde a pouco mais que dois salários mínimos, todavia é muito inferior ao que seria o mínimo correspondente às necessidades de sustento de uma família, calculado pelo Dieese em R\$ 4.366,51.296³³. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) no ano de 2018³⁴, em 22,2%

³³ Segundo a Pesquisa nacional da Cesta Básica de Alimentos realizada pelo DIEESE (2025).

³⁴ Conforme a carta de conjuntura n° 42, de 20 de março de 2019, escrita por Maria Andréia Parente Lameiras, Sandro Sacchet de Carvalho e Carlos Henrique L. Corseuil (Ipea, 2019).

dos domicílios brasileiros, nenhum membro desempenhava atividade remunerada. Ademais, desse percentual se somavam 30,1% dos domicílios com renda muito baixa.

Esse contexto de precariedade paulatino das relações de trabalho apresenta grande repercussão também na taxa de sindicalização, uma vez que desempregados, terceirizados e a maioria dos trabalhadores informais raramente encontram representação em sindicatos, senão vejamos:

Entre os 92,3 milhões de trabalhadores e trabalhadoras ocupados em 2018, apenas 11,5 milhões (12,5%) eram sindicalizados. No ano anterior, a taxa de sindicalização era de 14,4%, o que significa queda de mais de dois milhões de trabalhadores em um só ano. Entre os trabalhadores do setor público, a taxa de sindicalização é mais alta (25,7%), sendo de 16% entre os trabalhadores com carteira assinada, 7,6% entre os "por conta própria" e apenas 4,5% entre os trabalhadores sem carteira assinada. Se os trabalhadores precarizados estão menos representados pelos sindicatos, o outro lado da moeda é que a menor participação nos sindicatos facilita a precarização das relações de trabalho, dada a maior fragilidade da representação coletiva (Mattos, 2020, p. 219-220).

Por consequência, o resultado da continuidade desse modelo econômico, concentrado nas decisões do poder executivo federal, foi o desmonte das políticas sociais vistas como contrárias à perspectiva do presidente Bolsonaro e sua equipe ministerial. Uma abordagem que combinou uma gestão autoritária com o desinteresse em manter suas responsabilidades na manutenção de políticas sociais voltadas à garantia de direitos.

[...] a cobertura sempre positiva das propostas privatistas e de retirada de direitos do receituário austericida de Guedes expressa o fundamental: o sentido de classe da sustentação do governo pela grande burguesia, que se foca na transferência de fundo público para a órbita do lucro privado e na redução do custo dos salários via elevação brutal da (super) exploração da força de trabalho, secundarizando todo o resto (Mattos, 2020, p.205).

Vale ressaltar que o governo Bolsonaro promoveu cortes em programas sociais, especialmente o Bolsa Família e o Minha Casa Minha Vida. Conforme os dados da Escola Nacional de Formação (ENF-PT) (2021), a maior redução foi no programa habitacional, cujo orçamento para 2020 foi de apenas R\$ 2,7 bilhões, comparado aos R\$ 4,6 bilhões estimados para 2019. O orçamento destinado ao Minha Casa Minha Vida, criado há dez anos, foi o menor da história no ano de 2019³⁵.

Além disso, o Programa Bolsa Família (PBF) também enfrentou um processo de desestruturação similar ao congelamento de recursos desde 2016, sendo alvo de críticas e ameaças de extinção. A portaria nº 2.362, publicada em dezembro de 2019 pelo Ministério da

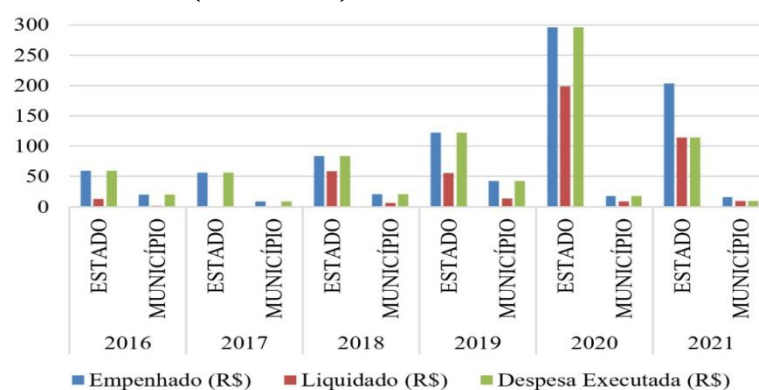
³⁵ A Escola Nacional de Formação do PT elaborou este balanço com as principais medidas regressivas do governo Bolsonaro. O balanço será atualizado permanentemente. (ENFPT, [2024?]).

Cidadania, anunciou cortes nas verbas para serviços de Assistência Social em todo o país. Esta medida afetou diretamente os municípios, com reduções de recursos entre 30% e 40% nessa política social, além do aumento significativo na fila de espera pelo benefício (Brasil, 2019).

A proposta do governo Bolsonaro baseava-se na eliminação de benefícios considerados "ineficientes" com a promessa de implementar programas que poderiam, supostamente, transformar a realidade dos cidadãos. Nesse contexto, foi criado o Auxílio Brasil, que substituiu o Programa Bolsa Família (PBF). Ressalta-se que o Auxílio Brasil manteve as mesmas condicionalidades do PBF, porém alterou o valor mensal do repasse por família e a duração do programa, que teve vigência temporária até o final de 2022.

Importa destacar que nesse ínterim a Política Nacional de Assistência Social também passou por um processo de dismantelamento. De acordo com dados do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), as transferências do governo federal para os municípios caíram de pouco mais de três bilhões de reais no final do mandato de Dilma para pouco mais de um bilhão e meio de reais em 2020. O orçamento aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) para 2021, destinado ao custeio de serviços e ações socioassistenciais, foi de 2,6 bilhões de reais, mas apenas 1,1 bilhão de reais foram efetivamente liberados, representando uma redução de 59,34%³⁶. Os recursos que mais se destacaram no período foram oriundos de emendas parlamentares, como é possível perceber no gráfico abaixo. Um crescimento de mais de 150 % de 2018 em relação a 2020, com destinação para os estados.

Gráfico 2 — Valor em milhões de R\$ de emendas parlamentares para a Assistência Social por ente subnacional (2016-2021)



Fonte: elaboração própria com dados do Siga Brasil (2025).

Ademais, as diretrizes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), enquanto porta de entrada para o sistema de proteção social e acesso aos direitos das populações foram

³⁶Segundo dados da manifestação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) de 2021.

comprometidas no que diz respeito à gestão e organização da rede de serviços socioassistenciais e o seu amplo conjunto de proteções intersetoriais mediante o referenciamento aos serviços de saúde, educação e previdência.

Quadro 2 — Comparativo entre as principais características do SUAS nos períodos: 1988-2016; 2016-2018; 2019-2022

Dimensões da Análise SUAS	Ascensão 1988-2016	Temer 2016-2018	Bolsonaro 2019-2022
Padrões de financiamento e incentivos	Transferências condicionadas com o compromisso de um padrão qualificado de prestação de serviços. Previsibilidade nos repasses.	Redução dos recursos destinados à assistência. Política econômica pautada no Novo Regime Fiscal.	Manutenção e aumento do corte de recursos e imprevisibilidade dos repasses.
Fóruns de Pactuação	Conselhos (CIT e CIB), fóruns federativos e de monitoramento.	Criação de programa sem consulta aos conselhos.	Tentativa de extinção dos fóruns (BRASIL, 2019). CIT perde o papel de coordenação e pactuação política; Governo Federal deixa de informar os conselhos e consulta-los.
Indicadores e mecanismos de monitoramento	Pactos de aprimoramento (CIT), (NOB-SUAS 2012); Censo SUAS; IGD SUAS; ID CRAS; ID CREAS.	Pactos de aprimoramento deixam de funcionar; IGD SUAS deixa de ser calculado com a mesma frequência.	IGD SUAS e Pactos de Aprimoramento ainda não retomados.
Características da política	Previsibilidade, continuidade, partilha de responsabilidades, indução de capacidades e universalização.	Desinvestimento, desprofissionalização e enfraquecimento da capacidade de gestão.	Desestruturação, lógica assistencialista e clientelista da política.

Fonte: Abrucio; Melo; Milanello; Rodrigues (2023) p.250.

Sendo assim, é importante recuperar que o governo Bolsonaro privilegiou a política econômica com o objetivo de intensificar o ajuste fiscal, em continuidade a estratégia iniciada pelo governo de Michel Temer com a EC 95³⁷. O ajuste fiscal envolveu refreamentos de investimentos públicos vinculados a uma política de austeridade fiscal, na qual o Estado controla os custos e previne o aumento da dívida pública sob o efeito de contrarreformas e cerceamento de direitos sociais.

A aprovação da Emenda Constitucional nº 95 no governo Temer foi um momento decisivo desse curso de acontecimentos. Este tem sido um elemento central do novo regime fiscal ultraneoliberal cujas consequências estão na draconiana contrarreforma da Previdência de 2019, nos ataques recentes à educação, e às políticas sociais, sob o discurso presidencial – que não é novidade, mas agora vem sem mediações – de que “não há dinheiro para nada”, como se isso fosse uma força da natureza à qual o governo deve se render e os cidadãos devem aceitar (Behring, 2021, p.208)

A agenda de contrarreformas desmantelou as políticas sociais no Brasil e ofereceu

³⁷ Essa emenda altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal.

respostas insuficientes à crise de saúde pública nesse período do governo. O resultado foi um processo acelerado de aumento da pobreza e da fome, afetando uma grande parte da população. Exemplo dos efeitos da reversão das políticas voltadas para o combate à pobreza é a taxa de desocupação, observada no gráfico abaixo:

Gráfico 3 — Taxa de desocupação (Brasil, %, 2012-2021)



Fonte: elaboração própria com dados do IBGE e PNAD Contínua (2021).

Em fevereiro de 2021, o nível de desocupação afetava 14,7% da população (IBGE. PNAD CONTÍNUA, 2021). Em março, o índice baixou novamente para 11,1%, correspondendo a 12 milhões de pessoas desempregadas (VIEIRA, 29/4/2022). Portanto, somente no início de 2022 a taxa de desocupação voltou ao patamar de maio/2016, quando a presidente Dilma Rousseff foi afastada do cargo. No que diz respeito à pobreza extrema, aumentou 2% entre 2014 e 2019, atingindo então 13,7 milhões de brasileiros (Folha de S. Paulo, 2020

É indignante constatar, nesses tempos de Covid-19, discursos que explicam a nossa estrutural e histórica desigualdade e pobreza como resultado da “crise sanitária da Covid-19”, e “descobrem com surpresa”, mas sem nenhuma indignação, a existência de milhões de trabalhadores e trabalhadoras sem emprego estável, sem rendimento seguro e permanente, sem condições mínimas de moradia, e que passaram a ser chamados de “pobres invisíveis”. Os números variam pouco para mais ou para menos nesses dois anos, quando se publicam informações oficiais da Pnad/IBGE sobre desemprego (entre 12 e 14 milhões), “desalentados” (entre 4 e 6 milhões), subocupados (entre 30 e 35 milhões). Essa variação, às vezes celebrada como “retomada do crescimento” quando é para menos, desconsidera a histórica e estrutural classe trabalhadora brasileira, submetida ao trabalho precário e intermitente e à superexploração (Boschetti; Granemann; Kilduff; Silva, p. 279, 2023).

Vale destacar de acordo com Mattos (2020) que no conjunto de desigualdades estruturais presentes no interior da classe trabalhadora há o aspecto geracional da precarização das relações de trabalho, como taxas de subocupação e desocupação maiores entre os jovens. Em 2018, a população entre 15 e 29 anos representava, 25,7% dos ocupados, mas era super-

representada com 34,5% dos subocupados. Naquele ano, 23% dos jovens brasileiros nessa faixa etária não trabalhavam nem estudavam, a média da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 2020 era de 13,2%³⁸.

Desigualdades regionais também são importantes. No último trimestre do primeiro ano de governo de Bolsonaro, que utilizou com frequência termos pejorativos para referir-se à população nordestina, a taxa de desocupação variava muito entre as regiões do país, com 6,8% no Sul, 9,3% no Centro-Oeste, 10,6% no Norte, 11,4% no Sudeste e atingia o patamar mais alto no Nordeste, com 13,6% (Mattos, 2020, p.222).

A pandemia de COVID-19 piorou a situação da desocupação, pois, o resultado foi a redução do número de pessoas que mantinham algum rendimento do trabalho, de 92,8 milhões para 84,7 milhões. Ademais, o rendimento médio mensal real dos trabalhadores caiu 3,4% em 2020, quando 8,1 milhões de pessoas deixaram de ter ganho proveniente do trabalho (Cardim; Lima, 2021).

Os resultados desse recrudescimento do ambiente de ajuste fiscal permanente que marca brasileira, como vimos sustentando, são destrutivos: dados do IBGE mostram que, como efeito da contrarreforma trabalhista de Temer, havia, em final de 2019, cerca de 36 milhões de trabalhadores vivendo em condições precárias de trabalho e com baixos rendimentos, já que a renda média dos trabalhadores brasileiros caiu de R\$ 2.311/mês para R\$ 2.286/mês. A precarização e informalidade marcam, portanto, um mundo do trabalho sem direitos, o que explodiu em 2020, no contexto da pandemia, em razão das demissões em massa e da imensa demanda pelo auxílio emergencial de R\$ 600 arrancado do governo (Behring, 2021, p.211).

Em 2015, o Banco Mundial (BIRD) considerou US\$ 5,50/dia/pessoa para limite da pobreza, e US\$ 1,90/dia/pessoa para extrema pobreza segundo Silveira (2017) e de acordo com as lições de (Mattos, 2020, p.222):

O resultado mais cruel do austericídio iniciado por Dilma em 2015, aprofundado por Temer após o Golpe de 2016, e sadicamente levado a um patamar ainda mais elevado por Bolsonaro e Guedes é o crescimento da pobreza. Os últimos dados oficiais disponibilizados pelo IBGE sobre a pobreza no Brasil são de 2018 e registram que as pessoas em situação de pobreza extrema (que recebem até US\$ 1,90 por dia ou R\$ 145,00 por mês, conforme critério do Banco Mundial, adotado pelo instituto) cresceram cerca de 4,5 milhões desde 2014, quando do início da crise econômica, alcançando 6,5% da população - ou 13,5 milhões de pessoas - em 2018, ponto mais alto da série histórica iniciada em 2012.

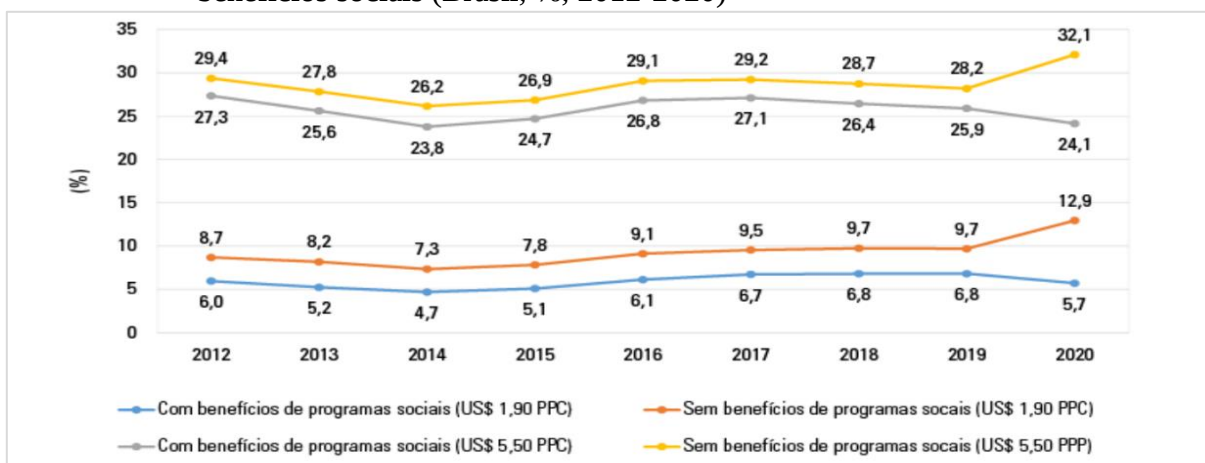
O total de pobres em 2018 foi calculado em torno de 52,5 milhões de pessoas, ou 25,3% da população total (em 2013 esse percentual era de 22,8%). Entre os pobres, 72,7% são negros (pretos e pardos na classificação do IBGE). E o avanço da pobreza correspondeu a um aumento da renda dos mais ricos no mesmo período. Enquanto o rendimento dos pobres caiu até 3,2%

³⁸ Dados retirados do IBGE em 2025.

entre 2017 e 2018, o rendimento do 1% mais rico subiu 8,4%. Dados retirados da Deutsche Welle (2019) mostram, que em 2018, esse 1% mais rico possuía rendimentos 33,8 vezes superior ao dos 50% mais pobres da população (Mattos, 2020, p. 222-223).

Conforme o critério do Banco Mundial (BIRD), entre 2019-2020, ocorreu redução de 6,8% para 5,7% no número de pobres e miseráveis no Brasil. Entretanto, desconsiderando-se os benefícios dos programas sociais, a proporção de pessoas em extrema pobreza teria aumentado de 5,7% para 12,9% e, em situação de pobreza, de 25,9% para 32,1%, (IBGE; PNAD Contínua mensal, 2022), conforme gráfico abaixo:

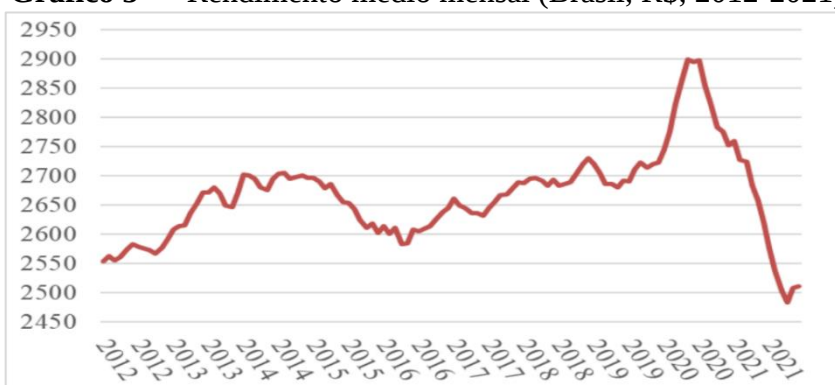
Gráfico 4 — Proporção de pessoas nas linhas da pobreza e extrema pobreza – com e sem benefícios sociais (Brasil, %, 2012-2020)



Fonte: elaboração própria com dados do IBGE. PNAD Contínua mensal (2022).

Salienta-se que o Auxílio Emergencial diminuiu um pouco o impacto da crise, mas não reverteu o agravamento da miséria. Assim, o número de pessoas que recebiam outros rendimentos cresceu de 16,4 milhões, em 2019, para 30,2 milhões, em 2020. Considerando os domicílios beneficiados por algum programa social, o índice subiu de 0,7%, em 2019, para 23,7%, em 2020 (IBGE; PNAD Contínua mensal, 2022). Os efeitos do Auxílio Emergencial e a redução do rendimento médio da população estão no gráfico 4

Gráfico 5 — Rendimento médio mensal (Brasil, R\$, 2012-2021)



Fonte: elaboração própria com dados do IBGE PNAD Contínua mensal (2022).

O Auxílio Emergencial³⁹ começou a ser pago em abril de 2020, sendo as cinco primeiras parcelas de R\$ 600,00 (US\$ 3,66/dia), e as quatro últimas de R\$ 300,00 (US\$ 1,93/dia) (Istoé Dinheiro, 2020)⁴⁰. Como se destinava a famílias inteiras, o valor estava muito abaixo daquilo que o BIRD considera como limite da extrema pobreza. O Auxílio terminou em 31/12/2020. Somente em março/2021 foi recriado, limitado a R\$ 250,00 (US\$ 1,48/dia) (Brasil, 2021). Em 29/10/2021 foi paga a última parcela do Bolsa Família, programa extinto em 1/11/2021 e substituído pelo Auxílio Brasil, com duração até 31/12/2022 (CNN, 2021). O valor médio era de R\$ 217,18 (US\$ 38,71), ampliado posteriormente para R\$ 400,00 (US\$ 71,81) (Câmara Dos Deputados, 2021; BCB, 2022). Em julho/2022 (a menos de três meses das eleições) foi elevado para R\$ 600,00 (US\$ 115,16) (Magalhães, 2022), ainda inferior ao que o BIRD considera indicador de pobreza. Simultaneamente, o governo Bolsonaro eliminou o Auxílio Emergencial, e seus beneficiários não estão incluídos no novo programa.

A criação do Auxílio Brasil em fins de 2021, após extinção do Bolsa Família e Auxílio Emergencial, aproximadamente 17,5 milhões de famílias (em torno de 53 milhões de pessoas) passaram a receber o “novo” auxílio de R\$ 400,00 a partir de 2022, deixando sem acesso mais de 15 milhões que recebiam o auxílio emergencial e não foram incorporados no Auxílio Brasil, o que revela a chocante condição de vida de 25% dos trabalhadores e trabalhadoras no Brasil (1 a cada 4 brasileiro/a), que são obrigados a se disponibilizar “livres como pássaros” para o capital (Marx, 2009) (Boschetti; Granemann; Kilduff; Silva, p. 304-305, 2023).

Dessa forma, mais de 22 milhões de pessoas permaneceram sem amparo assistencial, num cenário de grave crise. O resultado foi queda de 9,7% da renda média entre novembro/2020 e janeiro/2022 (Malar, 2022). E embora a desocupação tenha continuado a cair (9,3% em junho/2022), não houve melhora no rendimento médio (IBGE; PNAD Contínua mensal, 2022) e para complexificar a situação foi autorizada a contratação de empréstimo consignado por parte de beneficiários de programas de transferência de renda, com desconto na fonte.

A Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC), publicada em março 2022 pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (VNC), realizada para orientar o capital, aponta que 75,5% das famílias brasileiras estão endividadadas, sendo esse o maior percentual dos últimos 12 anos. O endividamento não acomete somente os empregados e maior salários. A mesma fonte informa que 26% dos valores recebidos com o Auxílio Brasil estão comprometidos com dívidas contraídas para consumo imediato (Boschetti; Granemann; Kilduff; Silva, p. 293, 2023).

De acordo com o gráfico 6, pelo menos 2 milhões de famílias brasileiras tiveram a renda

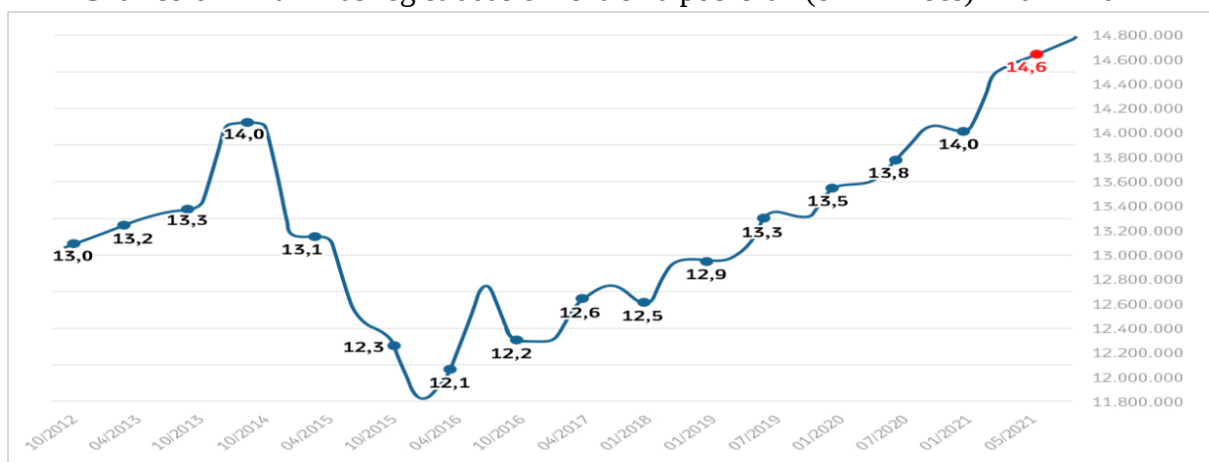
³⁹ É importante mencionar que o Auxílio Emergencial foi criado fora da Política de Assistência Social no sentido de ser um programa permanente e estrutural como o Bolsa Família por exemplo.

⁴⁰ A Istoé Dinheiro divulgou o calendário do auxílio emergencial (Istoé Dinheiro, 2020).

reduzida e chegaram na situação extrema pobreza entre janeiro de 2019 e junho de 2020. Os dados do Cadastro Único do governo federal, apontam para um aumento mês a mês de pessoas em condição de miséria desde novembro de 2020.

Considerando que família em situação de extrema pobreza é aquela com renda per capita de até R\$ 89 mensais, observa-se que em dezembro de 2018, durante o governo Temer, eram 12,7 milhões de famílias em situação de pobreza extrema. Não obstante, dois anos e meio depois já no governo Bolsonaro esse número chegou a 14,7 milhões em junho de 2021.

Gráfico 6 — Famílias registradas em extrema pobreza* (em milhões) - 2012 -2021



Fonte: Ministério da Cidadania *apud* UOL (2021)

Nota: *Renda per capita até R\$89

Demais a mais, o percentual de junho é o maior número de famílias em situação de miséria desde o início dos registros disponíveis do Ministério da Cidadania, isto é, desde agosto de 2012, que representava 41,1 milhões de pessoas. Há ainda 2,8 milhões de pessoas em situação de pobreza, ou em outros termos vivendo com renda per capita de R\$ 90 a R\$ 178 mensais.

O agravamento da pobreza nos últimos anos não apenas não foi combatido pelo governo Bolsonaro, como certamente foi ampliado em seu primeiro ano de exercício da presidência pelo desmonte das políticas de assistência social. Afinal, no início de 2020, entre os 1,38 milhão de pedidos de benefícios repesados no INSS havia mais de 45 dias, quase 490 mil correspondiam a pedidos de Benefícios de Prestação Continuada (BPC), correspondentes a um salário mínimo para idosos e pessoas com deficiência que vivem em condições de pobreza extrema. Além disso, a fila do Bolsa Família atinge cerca de 1,5 milhão de famílias, as quais preenchem os requisitos do programa voltado para as pessoas em situação ou próximas da situação de pobreza extrema, mas aguardam há meses a concessão do benefício (Mattos, 2020, p.223).

A Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do IBGE⁴¹, já havia detectado um aumento de 33% na insegurança alimentar entre 2017 e 2018. Em abril de 2021 a mesma pesquisa

⁴¹ Dados retirados de planilhas fornecidas pelo IBGE sobre o POF.

confirmou que 19 milhões de brasileiros estavam em situação grave em relação ao acesso à alimentação.

Em junho de 2022 uma pesquisa do Datafolha registrou que “1 em cada 4 brasileiros diziam não ter comida suficiente em casa”. O jornal Folha de São Paulo divulgou a pesquisa que apresentou os seguintes dados:

[...] ao todo, 26% responderam não tinham a quantidade de comida necessária; a maioria, 62%, afirmou que tinha alimento suficiente, e somente 12% disseram que tinham mais do que o suficiente. Os números oscilaram dentro da margem de erro em relação à última pesquisa, feita em 22 e 23 de março. De maneira geral, o patamar se mantém praticamente inalterado desde o início da série, em 11 e 12 de maio de 2021”. A insegurança alimentar é mais sentida entre os que vivem no Nordeste e no Norte. Os percentuais são menores, mas ainda significativos no Centro-Oeste (24%), Sul (24%) e Sudeste (22%). Os desempregados são os mais afetados pela falta de comida: 42% disseram não ter o suficiente para se alimentar. Também têm percentuais acima da média os que desistiram de buscar trabalho (39%), as donas de casa (38%) e os autônomos (27%) (Datafolha, 2022 *apud* Folha de São Paulo, 2022).

Nessa toada, com dados do Banco Mundial, da Colômbia (*Departamento Administrativo Nacional de Estatística – Dane*, 2024); do Brasil (*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE*, 2024); do Equador (*Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INEC*, 2023); do Paraguai (*Instituto Nacional de Estadística – INE*, 2024), Guyana (*Humanitarian Mission*, 2024); Chile (*Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional - Casen*, 2023); Peru (*Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI*, 2023); Venezuela (*Universidad Católica Andrés Bello / da Encuesta Nacional de Condiciones de Vida - UCAB/ENCOVI*, 2024); Argentina (*Universidad Católica Argentina - UCA*, 2024); e Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), foi elaborado um panorama da extrema pobreza na América do Sul, num intervalo pré-pandemia, em 2019 e dois anos após a crise sanitária, em 2024, contendo o percentual da população sobrevivendo com menos de \$2.15 por dia por pessoa, na linha internacional de pobreza atual de US\$ 2,15 por dia per capita, (PPC 2017), e linha de \$1.90 per capita/dia em 2019 (PPC, 2011), ajustado pela inflação e diferenças no custo de vida entre países.

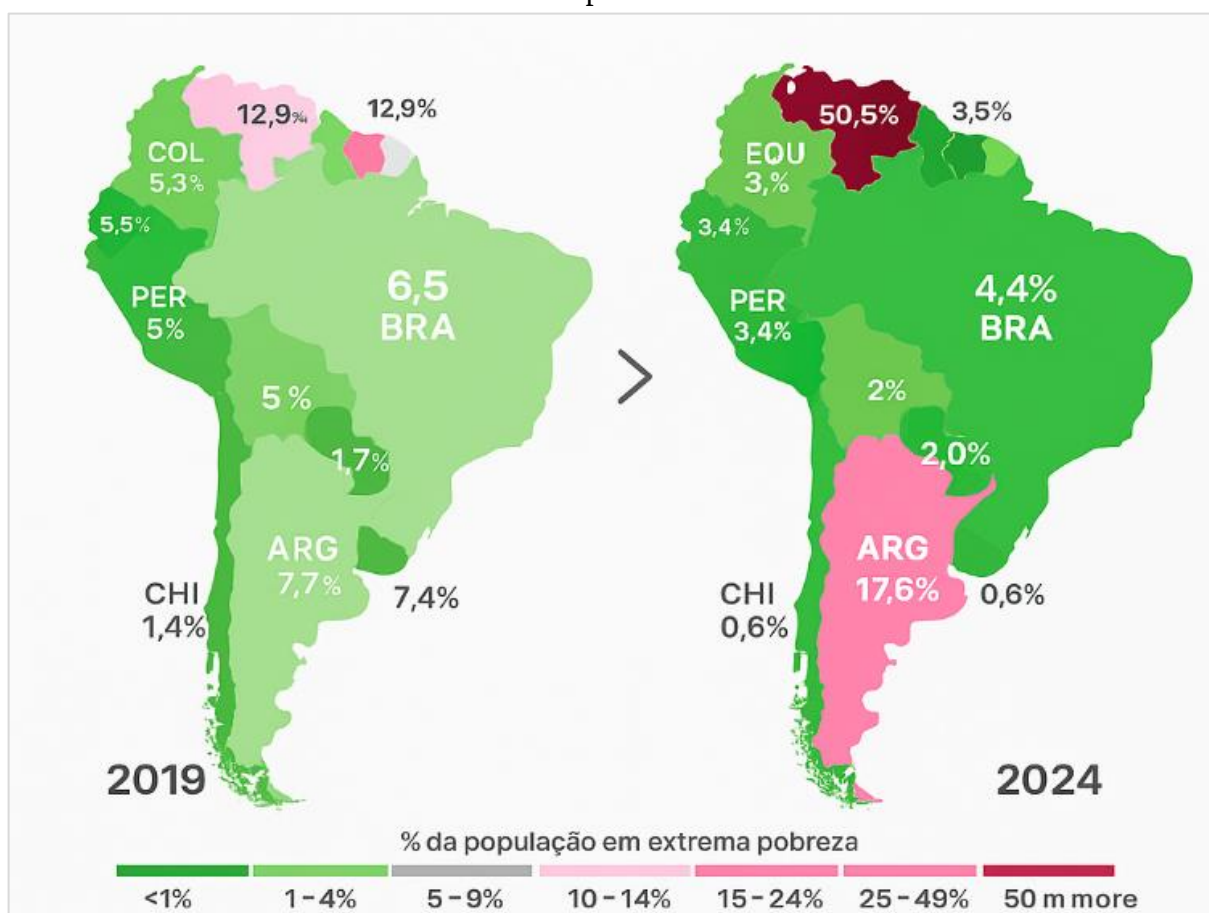
Inicialmente destacamos o Brasil em 2019 tinha (6,5%) de pessoas vivendo na condição de extrema pobreza, ou seja, sobrevivendo com \$2.15 dólares por dia. Em 2024 o percentual diminuiu para (4,4%) da população. Em 2019, Suriname e Venezuela possuíam os maiores percentuais e as menores taxas eram observadas nos países do Cone-Sul, além do Peru. Em 2024, a maior proporção da extrema pobreza estava na Venezuela com (50,5%), resultado da combinação de uma crise política, econômica, humanitária e migratória, além da Guiana com (35%) e a Argentina com (17,6%).

As menores taxas do bloco estão no Uruguai (0,16%), Chile (0,4%) e Paraguai (1,3%). O Brasil, líder econômico e populacional do bloco, viu sua taxa de extrema pobreza sair de menos (5%) para (6,5%) em 2019. Elevou-se a (9%) em 2021 com a pandemia e a descontinuidade do auxílio emergencial. Já os melhores exemplos de reduções são observados no Suriname e Bolívia.

No que diz respeito ao panorama da situação de pobreza do Brasil especificamente, observamos no gráfico 7 a proporção dividida entre os Estados e o Distrito Federal no ano de 2019. O gráfico 8 em formato de mapa apresenta a proporção de pessoas em situação de pobreza com rendimento domiciliar de R\$ 145,00 a R\$ 420,00 per capta mensal.

Por conseguinte, depreende que em 2019 o Brasil detinha cerca 52 milhões de pessoas em situação de pobreza ou 26% da população, (com exceção dos 13 milhões em extrema pobreza). O maior percentual por estado é encontrado no Maranhão (54,1%) e menor em Santa Catarina (8,5%).

Gráfico 7 — Extrema pobreza na América do Sul

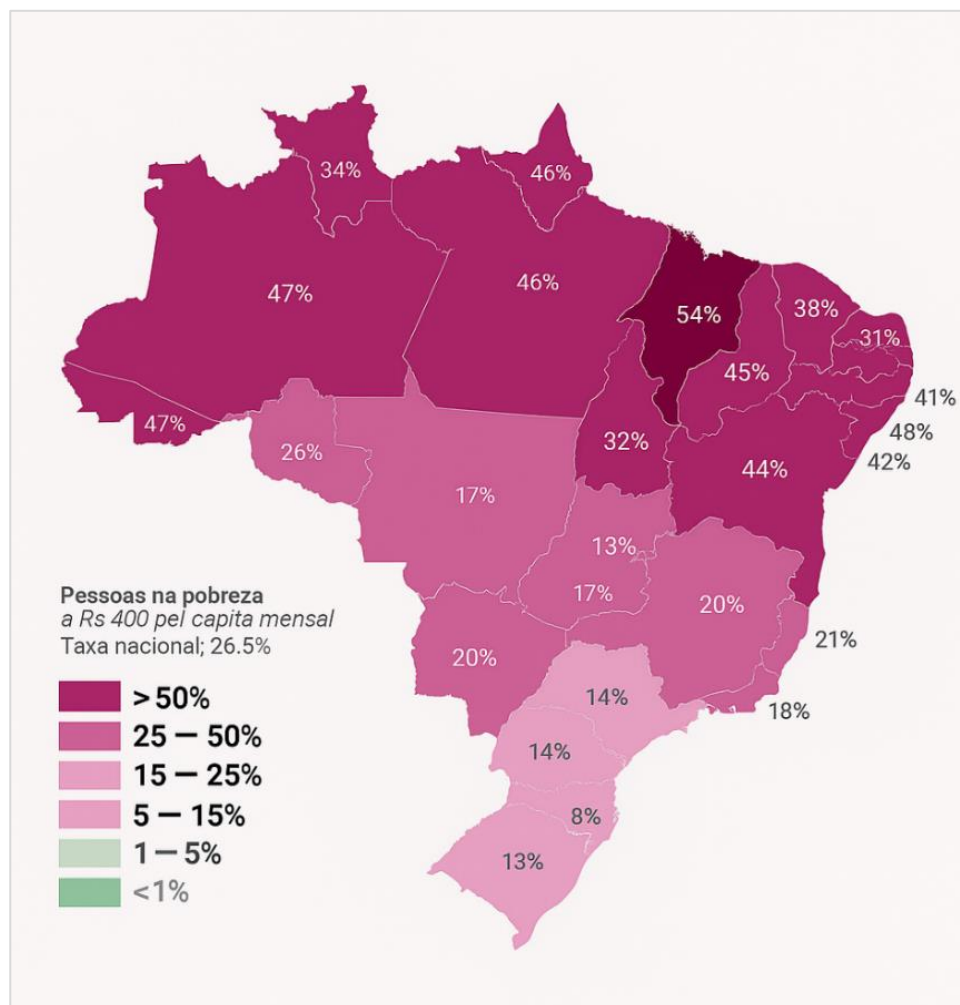


Fonte: World Bank (2016).

Ademais, foram utilizados dados do ano 2019 referentes ao parâmetro do Banco Mundial que é adotado pelo IBGE ao nível de pobreza para aqueles que vivem com até US\$

5,50 por dia, o equivalente a R\$ 420 reais por mês. Para a condição de extrema pobreza, o teto é US\$ 1,90 (R\$ 145). Nessa esteira, elaboramos um gráfico comparativo com dados de 2022 contendo o percentual da população brasileira em situação de pobreza, durante o período de início e fim do governo Bolsonaro, com o objetivo de caracterizar a pobreza por meio dos indicadores sociais produzidos oficialmente pelo IBGE.

Gráfico 8 — População do Brasil em situação de pobreza (2019)



Fonte: Indicadores Sociais do IBGE (2019).

O gráfico 9 apresenta a taxa nacional de 31,6% (67,8 milhões de pessoas), referente ao percentual de pobreza na linha de US\$ 6,85/dia, PPC 2017 da população que vive com menos de R\$ 637 por mês, deflacionados para reais médio ao ano por unidade federativa. Todavia, ressalta-se que o Brasil ainda possui 67,8 milhões de pessoas abaixo da linha de pobreza ou (31,6%) da população.

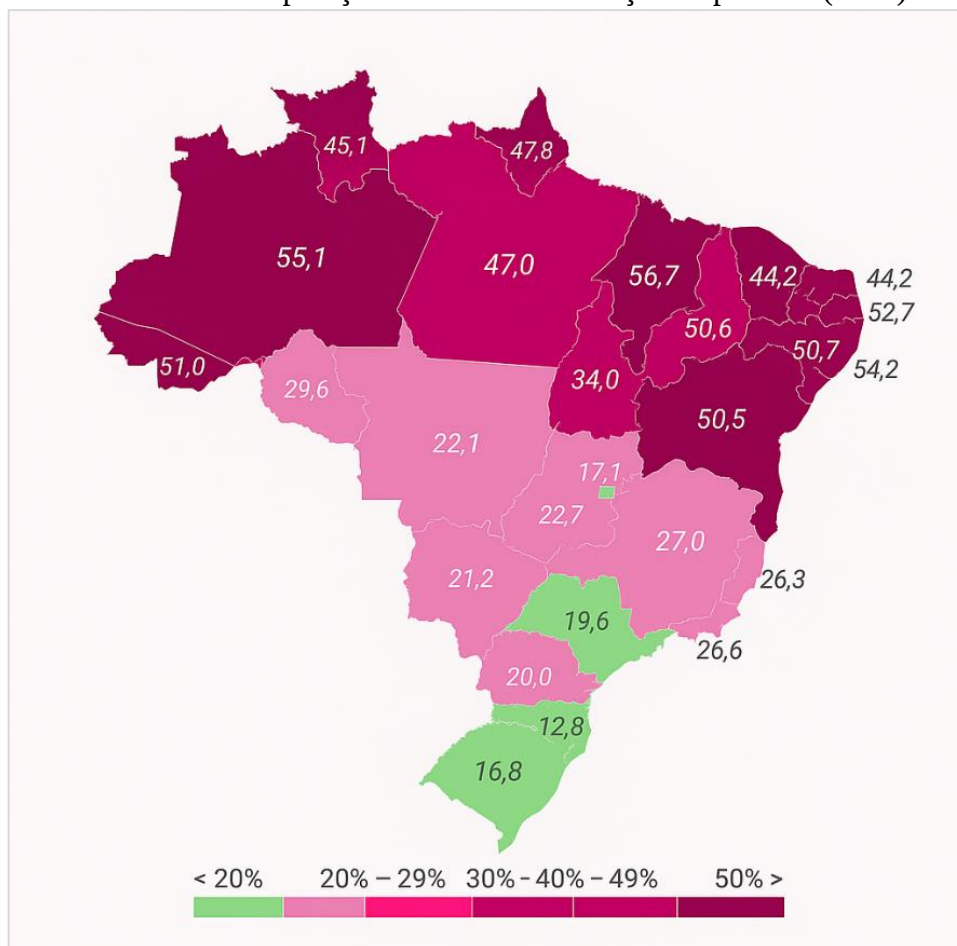
Em relação ao ano de 2021, o percentual de pessoas em situação de pobreza caiu de (36,7%) para (31,6%) em 2022, segundo a Síntese de Indicadores de Indicadores Sociais - SIS, IBGE. Consideram-se os parâmetros do Banco Mundial, de US\$ 6,85/dia para a linha de

pobreza, da população sobrevivendo com até R\$ 637 por mês, ou R\$ 21,23 por dia.

Os dados apontam que antes da pandemia o Brasil possuía 51,7 milhões de pessoas na pobreza (24% da população). Durante a pandemia, mais 11,6 milhões de brasileiros entraram na linha de pobreza de 2020 a 2021 e esse contingente de “novos pobres” é similar a população da Bélgica.

Vale destacar que em 2021 houve o percentual recorde de pobreza nacional, (36,7%), maior desde 1990 (38,1%). Todos os estados foram afetados pela pobreza em certa medida. O maior percentual foi encontrado no Maranhão 56,7% (ante 57,9% de 2021) e o menor observado em Santa Catarina 12,8% (ante 10,1%). Acima da média nacional (31%) 15 estados estiveram com a metade da população em condição de pobreza.

Gráfico 8 — População do Brasil em situação de pobreza (2022)



Fonte: Indicadores Sociais do PNADC/SIS, IBGE (2023).

Salienta-se que em 2014, o Brasil havia saído do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas, na gestão de Dilma Rousseff por meio das políticas de erradicação da subnutrição a exemplo do Programa Fome Zero. Os dados revelaram que, de 2002 a 2013, caiu em 82% a população de brasileiros considerados em situação de subalimentação, estado de

insuficiência alimentar e prejudicial à saúde.

Entretanto, em 2019, no seu primeiro ano do governo Bolsonaro extinguiu, por meio da Medida Provisória nº870, de 1º de janeiro de 2019, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), órgão instituído em 1993 no governo de Itamar Franco. O conselho foi idealizado para atuar no combate à fome no país com a elaboração de políticas públicas e coordenação dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar (COMSEA).

Nesse ínterim, o Brasil retornou ao Mapa da Fome conforme o relatório da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO). De acordo com o documento acerca do Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo (SOFI), publicado em 2023, o Brasil possuía 20,1 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar grave, ou seja, 9,9% da população. O levantamento revelou, ainda, que 17,2 milhões de brasileiros, estavam em estado de insegurança alimentar severa, em 2022.

Conforme a metodologia da FAO, a insegurança alimentar severa é quando a pessoa está de fato sem acesso a alimentos, e passa um dia inteiro ou mais sem comer. Representa a fome concreta que, se mantida regularmente, leva a prejuízos graves à saúde física e mental, sobretudo na primeira infância, no desenvolvimento e na formação cognitiva.

Ocorre que desde 2020, logo no início da pandemia de Covid-19, os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020) apontam que o número de indivíduos na condição de insegurança alimentar leve, moderada e grave, aumentou em 7,2, resultado da retração do Estado e do desmonte das políticas sociais que ocorreram naquele governo.

Todavia, em 2023, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) fora restituído pelo o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, além disso outras medidas de enfrentamento à essa realidade foram adotadas como, o Plano Brasil Sem Fome, o plano integrado a valorização do salário, criação do Novo Bolsa Família, o plano safra da agricultura familiar e o programa nacional de alimentação escolar, por exemplo. Dessa forma, o indicador de subnutrição caiu de (4,2%) para (2,8%) naquele ano. Vale lembrar que para sair do Mapa da Fome o país deve estar abaixo de 2,5%. De mais a mais, em julho de 2025 a Organização de Alimentação e Agricultura da ONU (ONU; FAO, 2023) retirou o Brasil do Mapa da Fome, lista em que o país figurava desde 2021.

No que tange aos aspectos que evidenciam o desmonte da política de Assistência no governo Bolsonaro, é imprescindível mencionar o Programa Criança Feliz, o qual ganhou mais centralidade no governo Bolsonaro que o próprio SUAS. A Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS estabelece que os programas incluídos pelos governos devem complementar os serviços, e não os substituir. Entretanto, o novo programa seguiu na contramão dessa premissa

ao utilizar 300 milhões dos recursos para os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, que possuem outra finalidade e são prestados pelos CRAS e/ou entidades. Isto é, existiu a provisão de um recurso novo para um programa novo; o recurso foi retirado de um serviço continuado. No orçamento de 2018 foi previsto o recurso de um milhão para o Programa Criança Feliz, enquanto aos CRAS a previsão foi de R\$ 800 mil (Silveira, 2017)⁴².

De acordo com Silveira (2017), além disso, houve um descumprimento do que foi aprovado pelo CNAS no que tange a proposta orçamentária de 59 bilhões para 2018 na resolução nº 12/2017, sendo 3 bilhões para manter a rede de serviços e pagar as parcelas em atraso. Todavia, os cortes em alguns serviços chegaram a 99%.

Observa-se que essa redução orçamentária incidiu diretamente nos serviços de proteção básica, onde estão os CRAS, chegando a 99,96%, ou seja, passou de dois bilhões para 800 mil. O ACESSUAS, que é um programa de acesso ao mundo do trabalho, teve uma redução de 99%. Os serviços de proteção de média complexidade, que têm os CREAS e que atendem populações de risco, tiveram um corte de 99,9%. A previsão inicial era de 536 milhões de reais, mas foram aprovados somente 500 mil (Silveira, 2017, n.p).

Para os serviços de alta complexidade como acolhimento institucional infantil, houve um corte de 99,8% no orçamento. Esses cortes orçamentários estão acompanhados de outros cortes, como o Bolsa Família, que sofreu uma redução de 29 bilhões para 26 milhões, o que significa quase dois milhões de famílias fora do programa (Silveira, 2017, n.p).

De acordo com o Conselho Nacional de Assistência Social, somente em 2023, teve início um processo de reconstrução do sistema tendo como base quatro pilares:

1) Financiamento do SUAS: retomada das transferências regulares e automáticas; PROCADSUAS; apoio a situações de calamidades públicas e emergências; complementação orçamentária do Programa Criança Feliz/Primeira Infância no SUAS; **2) Fortalecimento das relações federativas:** retomada do pleno funcionamento da CIT e da pactuação federativa; apoio e participação aos encontros do CONGEMAS e FONSEAS; Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho; **3) Reordenamento e fortalecimento dos serviços, benefícios e programas:** retomada, reordenamento e fortalecimento de serviços socioassistenciais; inserção adequada de programas sociais federais nas proteções básica e especial do SUAS; fortalecimento da gestão integrada do Cadastro Único, do Bolsa Família e do BPC enquanto instrumentos do SUAS estudos e elaboração de orientações técnicas e normativas para a inserção de atenção ética de cuidados nas ações do SUAS; alcance e a infraestrutura necessária para a efetivação de trabalho social e territorial na proteção social básica do SUAS; **4) Participação Social, como um eixo central do SUAS,** projetando a importância da ampliação e aprofundamento das organizações de usuários e trabalhadores, assim como das instâncias de deliberação e pactuação. Pleno funcionamento do controle social: retomada das atividades regulares do CNAS e comissões; realização dos processos conferenciais de 2023 e 2025; (Informe CNAS

⁴²Em entrevista concedida por telefone para o Instituto Humanitas Unisinos (IHU On-Line), em 29 Setembro 2017, por Patrícia Fachin (Silveira, 2017).

Nº 1/2025; p.7-8).

O documento do CNAS assevera que estes quatro pilares apresentados acima contribuíram para retomar o foco do II Plano Decenal quanto a consolidação do SUAS até 2026, com o objetivo principal de identificar as demandas para universalização do acesso aos serviços e benefícios. Ademais, é importante destacar que as diretrizes estabelecidas no plano visam garantir o acesso aos direitos socioassistenciais, mediante os seguintes aspectos:

[...] a) Proteção Social na perspectiva de garantir prevenção diante da vulnerabilização na vivência de riscos sociais e pessoais; atenção a demandas de proteção social especializada, articulação das ações em territórios e a articulação para obter a intersetorialidade entre os serviços das diversas políticas sociais que atuam com população similar; b) Financiamento como pilar fundamental para a consolidação do SUAS indicando adoção de mecanismos de cofinanciamento contínuo e sustentável e garantia de recursos para a manutenção e ampliação dos serviços, projetos, programas e benefícios socioassistenciais; c) Gestão e qualificação do SUAS na lógica de enfatizar a importância do aprimoramento contínuo dos trabalhadores do SUAS e da gestão; d) Participação Social, como um eixo central do SUAS, projetando a importância da ampliação do papel dos conselhos de assistência social, a qualificação das ações e das/os conselheiras/os e a defesa do debate nos Conselhos e nas conferências de assistência social. Com uma abordagem abrangente para consolidar a assistência social como um direito universal, os desafios identificados para a concretização de suas metas, especialmente no que se refere ao financiamento e à redução das desigualdades regionais, destacam a necessidade de avaliação, ajustes e avanços no planejamento do SUAS para a próxima década (Informe CNAS Nº 1/2025; p.7-8).

Nessa órbita, Silveira (2017) aponta que as agendas e ações em defesa do SUAS, após o golpe e da crise sanitária, econômica e social no período (2019-2022), visam a garantia da institucionalidade construída de modo participativo. Destarte, esse movimento deve ocorrer de modo intransigente pelo pleno funcionamento das instâncias do sistema, o restabelecimento de suas bases estruturantes (comando único, repasse automático e regular fundo a fundo; pactuações e expansão qualificada; instâncias em pleno funcionamento; serviços tipificados, regulações); a manutenção de serviços e de expansões que enfrentem desproteções, violações e desigualdades.

O desmonte da política de assistência social se realiza sobretudo, pela redução de recursos para a manutenção dos serviços socioassistenciais nos municípios brasileiros, bem como seus impactos negativos em termos de direitos para a maioria da população. Portanto, compreende-se que os recursos devem ser alocados de forma obrigatória e regular nas contas já instituídas para os blocos de financiamento, tendo como diretriz constitucional a descentralização político administrativa. Nesse sentido, é importante considerar a institucionalidade do SUAS em contraponto ao retorno da centralização na esfera federal e da descaracterização da assistência social como política de Estado.

Portanto, considerando tantos aspectos que configuram a institucionalidade do SUAS, diante do cenário apresentado compreendemos que para além de um contexto de crise, a desregulamentação das políticas sociais acarreta a inviabilização do acesso aos serviços e benefícios, que já funcionavam em condições precárias em virtude dos cortes orçamentários desde 2016, além de muitas outras questões pertinentes à gestão em todos os âmbitos (municipal, estadual e federal).

Logo, o desmonte do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) iniciado no governo Temer e agravado no governo Bolsonaro, significa um retrocesso gigantesco no que diz respeito à garantia de direitos pelo Estado, a universalização do acesso, as conquistas democráticas, materializadas nos serviços, programas e benefícios socioassistenciais para quem necessita, ou seja, essa política atende a população mais vulnerável diante de fenômenos complexos como a fome, a pobreza, as violências, entre outros.

Verifica-se que a trajetória do Benefício de Prestação Continuada (BPC) revela distintas estratégias de gestão social ao longo dos governos. Durante a administração de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), constatou-se um aumento consistente nos benefícios entre 2005 e 2010, com exceção de uma leve queda em 2009, possivelmente em razão da crise econômica mundial de 2008. No governo Dilma Rousseff (2011-2016), os aumentos persistiram, porém, apresentaram tendência de desaceleração a partir de 2014, refletindo as dificuldades econômicas que culminariam na recessão.

Todavia, durante a gestão de Michel Temer (2016-2018), marcada por ajustes fiscais e reformas, observou-se redução de 3,4% nos aumentos do BPC em 2018. Já no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), com foco maior em economia e ajustes fiscais, o BPC registrou entre janeiro e dezembro de 2020, que o total de benefícios concedidos caiu 9,5% em relação a 2019 (de 4.859.002 mil para 4.398.252 mil benefícios),⁴³. Contudo, no governo Lula (2023 em diante), o acréscimo de 11,6% em 2023 representa o maior desde 2006⁴⁴, resultado de uma mudança na política social e da compensação pelo represamento ocorrido nos anos anteriores.

Ocorre que em 2022, conforme os dados do Censo Demográfico do IBGE () que caracterizam o aumento do envelhecimento populacional no Brasil apontam que o grupo de pessoas com 65 anos ou mais atingiu 10,9% da população, ou seja, 22,17 milhões de indivíduos, um aumento de 57,4% em comparação com 2010. Já a população com 60 anos ou mais chegou a 15,6%. Ademais, dados da Pesquisa PNAD Contínua (3º trimestre de 2022)⁴⁵ estimavam 18,6

⁴³ Conforme o Boletim Estatístico da Previdência Social de julho de 2021.

⁴⁴ Segundo o BPS número 29 do IPEA (2022).

⁴⁵ De acordo com notícia da Agência IBGE em 2021.

milhões de pessoas com deficiência (2 anos ou mais), o que equivale a 8,9% da população dessa faixa etária. Dito isto, sinalizamos que o aumento de 10,2% na concessão de BPC em 2021 com 5.212.580 (média anual de benefícios concedidos) não atendeu a demanda represada de usuários que aguardavam pelo benefício assistencial desde 2019.

No que refere aos principais equipamentos da política de assistência social, para ilustrar o cenário quantitativo constatou-se que no governo Bolsonaro de acordo com os dados do Censo SUAS de 2019 (Brasil, [2025]), existiam 8.357 (CRAS); 2.723 (CREAS); 228 (Centros POP) e 5.768 (Unidade de Acolhimento) no país. Não obstante, no atual governo Lula os dados atualizados correspondentes ao o Censo SUAS de 2024, destacam 8.546 (CRAS); 2.881 (CREAS); 255 (Centros POP); 6.344 (Unidade de Acolhimento).

Sendo assim, depreende-se que inegavelmente houve o aumento significativo da pobreza no Brasil no período (2019-2022), que ocorreu concomitante ao processo de desmonte das políticas sociais, especialmente a assistência social. A investigação sob uma perspectiva da conjuntura econômica, política e social do país, pôde ser demonstrada via indicadores que conformam os cortes de gastos, de descontinuidade de serviços e benefícios promovidos pelo ajuste fiscal e as diversas contrarreformas do Estado em governos neoliberais, que repercutiram severamente na população que demanda proteção social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com a teoria marxiana a essência do pauperismo reside no âmbito dos pressupostos antagônicos da sociedade capitalista e a base de sua gênese é essencialmente econômica, tendo como consequência a pobreza que atinge a classe trabalhadora, ao tempo que garante a expansão, acumulação e reprodução do capital. Essa premissa norteou esta pesquisa que buscou inicialmente compreender conceitualmente a categoria pobreza, onde é sabido que não existe um consenso na literatura acerca da sua definição.

Observa-se que historicamente foram criados diversos conceitos e causas para caracterizar a pobreza, o que sugere a complexidade desse fenômeno social. Nesse sentido, adotou-se o conceito de Silva (2006) como fio condutor da pesquisa, vejamos:

Este é o referencial de pobreza que norteia esta pesquisa, a pobreza compreendida como resultante da não distribuição equânime da riqueza socialmente produzida, mas também da condição de classe desprovida dos meios de produção. Assim, considera-se pobreza [...] para fins deste trabalho a condição que se define pela não propriedade dos meios de produção e reduzido ou inexistente acesso às riquezas produzidas socialmente, seja pela ausência de trabalho e renda regulares, seja pelo não acesso às políticas sociais públicas (Silva, 2006, p. 100).

Ademais, Boschetti, Granemann, Kilduff e Silva (p. 281, 2023) ratificam nosso entendimento quando assinalam que “a pobreza e a desigualdade não resultam e nem expressam apenas o acesso absolutamente desigual e injusto aos rendimentos/produtos do trabalho assalariado, precário ou intermitente, mas derivam do não acesso à propriedade privatizada, especialmente os meios de produção, concentrados pela burguesia”.

Partindo desse pressuposto buscamos recuperar o contexto histórico da gênese do e do desenvolvimento do pauperismo enfatizando a origem da assistência social. E no que diz respeito ao cenário brasileiro resgatamos os principais elementos que conformam a organização da política pública de assistência social a partir da Constituição Federal de 1988, e o processo de desenvolvimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ressaltando as competências de cada esfera administrativa.

Mediante a escolha de um critério metodológico delimitamos o período do governo Bolsonaro (2019-2022) para realizar um levantamento de dados e informações que nos permitiram contextualizar a política de assistência social naquele intervalo de tempo a partir das mudanças institucionais-legais, do financiamento e destinação de recursos, da rede de atendimento, dos benefícios e serviços realizados, além dos programas desarticulados e criados nesse período.

Nesse sentido, foi possível identificar os sinais de desmonte das políticas sociais,

sobretudo a assistência social, desde o golpe em 2016 com o governo Temer que promoveu o desfinanciamento com o corte de gastos para as políticas de saúde, educação, previdência social, bem como a assistência social que possui o menor valor de repasse do tesouro nacional e sofreu um impacto significativamente negativo.

Cabe destacar que o governo Bolsonaro deu continuidade ao projeto ultraneoliberal que privilegia o setor econômico em detrimento das políticas sociais, promovendo a drenagem de recursos do fundo público para o pagamento de juros e amortização da dívida pública. Ademais, as medidas de austeridade fiscal podem ser facilmente observadas nas ações que resultaram na reforma da previdência social, na rígida reforma trabalhista que legalizou a terceirização, no aumento exponencial do desemprego e o contexto de amplificação da precarização do trabalho.

Deste modo foi possível caracterizar por meio dos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que o desmantelamento das políticas sociais foi agravado no período de 2019 a 2022. Concomitantemente, houve o aumento significativo da pobreza no Brasil que também foi intensificada durante a pandemia de Covid-19 diante de uma gestão negacionista e falha em diversos aspectos.

A gestão social, com destaque ao período estudado, não só deixou de investir na qualidade dos serviços prestados, na manutenção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – no que se refere à observância dos seus princípios, objetivos e diretrizes –, como também reduziu drasticamente o orçamento destinado ao principal programa de transferência de renda (Programa Bolsa Família) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Essa medida impactou diretamente os municípios, que sofreram diminuições de recursos entre 30% e 40%, além de enfrentarem o aumento expressivo da fila de espera para a concessão do benefício.

No âmbito do programa habitacional “Minha Casa, Minha Vida”, a previsão orçamentária foi de apenas R\$ 2,7 bilhões, em contraste com os R\$ 4,6 bilhões estimados para o ano de 2019.

O orçamento aprovado para 2021 destinado ao custeio de serviços e ações socioassistenciais foi de 2,6 bilhões de reais, no entanto, somente 1,1 bilhão de reais foram efetivamente liberados, o que evidenciou uma redução de 59,34%. Por conseguinte, essa redução orçamentária incidiu diretamente nos serviços de proteção social básica, e os serviços de proteção social de média e alta complexidade, onde estão os equipamentos: CRAS, CREAS e Instituições de Acolhimento, respectivamente.

Nesse mote os indicadores de pobreza eram amplificados circundados por um conjunto de fatores como o aumento da desocupação, os rebatimentos da reforma trabalhista e agudização da precarização do trabalho, da reforma da previdência social, da crise sanitária, a insegurança

alimentar grave que chegou ao ápice do retorno do Brasil ao Mapa da Fome, onde a resposta do governo federal foi o desfinanciamento da política de assistência social, a descontinuidade dos serviços e o desmantelamento dos equipamentos socioassistenciais.

O governo Bolsonaro adotou medidas diametralmente opostas à legislação e diretrizes dos SUAS ao extinguir o Programa Bolsa Família e implementar o Programa Auxílio Brasil que apresentou diversas inconsistências como: a flexibilização das condicionalidades, ou seja, a presença escolar mínima, vacinação e acompanhamento de saúde; acompanhamento social menos rigoroso, bem como o enfraquecimento da intersetorialidade para inclusão em outras políticas sociais; ênfase somente no valor pago; fila de espera ampliada; problemas de exclusão e falta de atualização cadastral; estrutura de benefícios mais complexa implementada sem capacitação técnica com critérios pouco exequíveis e excludentes sobretudo quanto à composição familiar. Além disso, a sobreposição orçamentária de um programa complementar face aos serviços de continuados de proteção social básica ofertados pelos CRAS.

Portanto, essas e outras medidas que sinalizam o desmonte da política de assistência ao longo do período do governo Bolsonaro, nos permitiu identificar um paradoxo, tendo como elemento de referência os indicadores de pobreza e o contexto pandêmico, onde caberia à gestão adotar estratégias de enfrentamento por meio da proteção social desenhada na legislação e diretrizes do SUAS.

O paradoxo reside na contradição entre os aspectos que configuram o aumento dos índices de pobreza no Brasil, ou seja, um dado de realidade, localizado no período que compreende os anos de 2019 a 2022, onde o governo desconsidera a responsabilidade de proteção social e complexifica a situação ao desmantelar as políticas sociais, especialmente a assistência social, conforme foi demonstrado neste trabalho por meio de dados estatísticos oficiais.

Destarte, consideramos que a pesquisa alcançou os principais objetivos propostos com exceção do levantamento de dados acerca das concessões administrativas e judiciais, além dos indeferimentos do BPC; do quantitativo de atendimentos anuais; bem como a quantidade e alcance dos programas extintos e criados no período de 2019-2022. Contudo, realizaremos essa discussão em outra oportunidade em continuidade ao trabalho de pesquisa.

Vale destacar que os dados apresentados denunciam evidentemente o aprofundamento da pobreza e os sinais de desmonte da política de assistência social no governo Bolsonaro, além disso nos possibilitou a reflexão acerca dessa absurda contradição que envolve elementos de conjuntura social, econômica e política.

Consideramos também que a principal contribuição desta pesquisa diz respeito à

memória de uma história recente que não pode ser esquecida pelos trabalhadores do SUAS, pelos usuários da política, pela comunidade acadêmica e por toda sociedade, tendo em vista que este trabalho corresponde a um recorte de um projeto político da extrema direita que permanece em curso e ameaça assombrosamente as políticas sociais.

Sendo assim, é pressuroso e primordial impulsionar o debate em defesa da política de assistência social que resiste aos ataques constantes, de desfinanciamento e desregulamentação e que mesmo diante de uma nova gestão do governo Lula em 2025 permanece vinculada ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) evidenciando a necessidade de fortalecimento e consolidação desta política social que contribui para a redução dos níveis de pobreza no país.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; MELO, Yasmin Marquez de; e RODRIGUES, Rayane Vieira. **Ascensão e crise do Sistema de Assistência Social (SUAS) no federalismo brasileiro**. R.Katál., Florianópolis, v. 26, n. 2, p. 243-254, maio/ago. 2023.

AGÊNCIA SENADO. **Primeira medida provisória de Temer reduz de 32 para 23 o número de ministérios**. Brasília, 16 mai. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/05/16/primeira-medida-provisoria-de-temer-reduz-de-32-para-23-o-numero-de-ministerios>. Acesso em: 20 dez. 2024.

ALCOCK, Pete. **Understanding poverty**. 2. ed. London: Macmillan, 1997.

ANTUNES, Ricardo. **Coronavírus: o trabalho sob fogo cruzado**. São Paulo: Boitempo, 2020.

BANCO MUNDIAL. **Os ‘vulneráveis’ da América Latina**: mais perto da classe média do que da pobreza. Washington, D.C., 29 jan. 2016. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/feature/2016/01/29/vulnerables-latinoamerica-mas-cerca-clase-media-pobreza>. Acesso em: 23 jul. 2025.

BICHIR, Renata; SIMONI, Junior; PEREIRA, Guilherme. **Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação**: o caso do sistema único de assistência social (Suas). In: Revista Brasileira de Ciências Sociais - vol. 35 n. 102/2020:

BRAGON, Raine; MATTOSO, Camila. Presença de militares da ativa no governo federal cresce 33% sob Bolsonaro e mais que dobra em 20 anos. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 15 jul. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/07/presenca-de-militares-da-ativa-no-governo-federal-cresce-33-sob-bolsonaro-e-mais-que-dobra-em-20-anos.shtml>.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Manifestação do CNAS sobre a PLOA 2021**. Disponível em: https://www.blogcnas.com/_files/ugd/7f9ee6_372c9ff2ea514f9e8253273763d326e5.pdf. Acesso em: 5 jun. 2025.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. IBGE. **Censo 2022**: número de pessoas com 65 anos ou mais de idade cresceu 57,4%

em 12 anos. Brasília, 2023. Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/noticias-por-estado/38186-censo-2022-numero-de-pessoas-com-65-anos-ou-mais-de-idade-cresceu-57-4-em-12-anos?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 09 ago. 2025.

BRASIL. IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)**. Brasília: IBGE, 2020. Disponível em: <https://painel.ibge.gov.br/pnadc>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)**: retrospectiva 2012–2022. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Principais_destaquas_PNAD_continua/2012_2022/PNAD_continua_retrospectiva_2012_2022.pdf. Acesso em: 20 dez. 2024.

BRASIL. IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?edicao=23143&t=destaques>. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. IBGE. Síntese de Indicadores Sociais: em 2020, sem programas sociais, 32,1% da população do país estariam em situação de pobreza. **Agência de Notícias IBGE**, 3 dez. 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/32418-sintese-de-indicadores-sociais-em-2020-sem-programas-sociais-32-1-da-populacao-do-pais-estariam-em-situacao-de-pobreza>. Acesso em: 11 abr. 2025.

BRASIL. IBGE. PNS 2019: país tem 17,3 milhões de pessoas com algum tipo de deficiência. Brasília, **Agência de Notícias IBGE**, 2021. Disponível em: https://anda.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/31445-pns-2019-pais-tem-17-3-milhoes-de-pessoas-com-algum-tipo-de-deficiencia?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 09 ago. 2025

BRASIL. IBGE. **Insegurança alimentar – 2018 a 2020**. Atlas Geográfico Escolar. Disponível em: <https://atlasescolar.ibge.gov.br/mundo/indicadores-sociais/seguranca-alimentar/21650-inseguranca-alimentar-2018-a-2020>. Acesso em: 14 jun. 2025.

BRASIL. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. Altera a organização dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 jan. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv870.htm. Acesso em: 11 set. 2025

BRASIL. Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 18 mar. 2021. Disponível em: <https://in.gov.br/em/web/dou/-/medida-provisoria-1.039-de-18-de-marco-de-2021-309292254>. Acesso em: 27 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social 2014**. Brasília, DF, v. 19, n. 12, dez. 2014. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/outros/imagens/2015/02/Beps122014a_final.pdf. Acesso em: 13 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2014**: análise dos componentes sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência

Social, 2015. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/livros/Censo%20SUAS%202014.pdf. Acesso em: 13 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento social e combate à fome. **Norma Operacional Básica do Suas – NOB/Suas**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento social e combate à fome. **Norma Operacional Básica de Recusos Humanos do Suas – NOB-RH/Suas**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2006.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento social e combate à fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Portaria nº 2.362, de 20 de dezembro de 2019**. Estabelece procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social decorrentes do monitoramento da execução financeira e orçamentária realizada pelo Fundo Nacional de Assistência Social para promover a equalização do cofinanciamento federal do SUAS à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-2-362-de-20-de-dezembro-de-2019/>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Vigilância Socioassistencial**. [2025]. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 09 ago. 2025

BRASIL. Ministério do desenvolvimento e assistência social, família e combate à fome. **Sistemas — Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome**. Brasília: MDS, 2020. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento social e combate à fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Estatísticas do trabalho. **Portal Gov.br**. Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho (PDET). Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/estatisticas-trabalho>. Acesso em: 20 mai. 2025.

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

BRASIL. Presidência da República. **Projeto de Lei do Congresso Nacional**, 2020. Anexo IV.8. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/Ato_2019_2022/2020/PLN/Anexo/ANEXO_IV.8%20%281%29.pdf. Acesso em: 11 abr. 2025

BRASIL. Secretaria de Políticas de Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social: julho de 2021**. Volume 26, número 07. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps072021_final-1.pdf. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social. **Mapa da Fome da ONU: insegurança alimentar severa cai 85% no Brasil em 2023**. Governo Federal: Brasília, 24 jul. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/07/mapa-da-fome-da-onu-inseguranca-alimentar-severa-cai-85-no-brasil-em-2023>. Acesso em: 14 jun. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Primeira Medida Provisória de Temer reduz de 32 para 23 o número de ministérios. **Agência Senado**, 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/05/16/primeira-medida-provisoriade-temer-reduz-de-32-para-23-o-numero-de-ministerios>. Acesso em: 15 dez. 2024.

BARAN, Paul A; SWEEZY, Paul M. **Capitalismo monopolista**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

BARROS, Ricardo Paes de, HENRIQUES, Ricardo e MENDONÇA, Rosane. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (org.) **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Fundo Público, valor e política social**. São Paulo: Cortez, 2021.

BEHRING, Elaine. R. **Brasil em contra-reforma: desconstrução do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: **Serviço social: direitos e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara; KILDUFF, Fernanda; SILVA, Mossicléia Mendes da. **Os direitos não cabem no Estado: trabalho e política social no capitalismo**. São Paulo: Usina Editorial, 2023.

BORIN, Marisa do espírito Santo. **Desigualdades e Rupturas Sociais na Metrópole: os moradores de rua em São Paulo**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lei que cria o programa Auxílio Brasil é sancionada com dois vetos**. 30 dez. 2021. Disponível em: <https://camara.leg.br/noticias/842479-LEI-QUE-CRIA-O-PROGRAMA-AUXILIO-BRASIL-E-SANCIONADA-COM-DOIS-VETOS>. Acesso em: 12 dez. 2024.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Gestão social e trabalho social: desafios e percursos metodológicos**. São Paulo: Cortez, 2017.

CARDIM, Maria Eduarda; LIMA, Bernardo. Renda do brasileiro é a menor em 8 anos, aponta IBGE. **Correio Braziliense**, 20 nov. 2021. Disponível em: <https://correio braziliense.com.br/econbomia/2021/11/4964566-renda-do-brasileiro-e-amenor-em-8-anos-aponta-ibge.html>. Acesso em: 10 dez. 2024.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

CISLAGHI, J.F. Do neoliberalismo de cooptação ao ultraneoliberalismo: respostas do capital à crise. In: REBUÁ, Eduardo; COSTA, Reginaldo; GOMES, Rodrigo Lima R.; CHABALGOITY, Diego (orgs.). **(Neo)Facismos e educação**: reflexões críticas sobre o avanço conservador no Brasil. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2020. p. 286–306.

COSTA, Lucia Cortes da. A assistência social, previdência e transferência de renda em tempos de ajustes fiscais – de Temer a Bolsonaro. In: LEITE, Acácio Zuniga; OLIVEIRA, Alfredo Pessoa de; FONTENELE, Ana Maria; ALVES Jr., Antonio José; CARDOSO, Artur Monte; DIAS, Camila Caldeira Nunes; LIMA, Cláudia Henschel de; REIS, Cristina Fróes de Borja; PINTO, Eduardo Costa; JOSÉ, Emiliano; FERNANDES, Felipe Bruno Martins; CARDOSO Jr., José Celso; AZEVEDO, José Sergio Gabrielli de (orgs.). **Brasil**: incertezas e submissão? São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019. p. 273–290. ISBN 978-85-5708-143-7. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/editora/wp-content/uploads/sites/17/2019/09/Brasil-incertezas-e-Submissao-Epub1.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2024.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

DATAFOLHA: 1 em cada 4 brasileiros diz que não tem comida suficiente em casa. G1, Rio de Janeiro, 27 jun. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/06/27/datafolha-1-em-cada-4-brasileiros-diz-que-nao-tem-comida-suficiente-em-casa.ghtml>. Acesso em: 20 abr. 2025.

DEMIER, Felipe. **Depois do golpe**: a dialética da democracia blindada no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad, 2017.

DEUTSCHE WELLE. Pobreza extrema cresce e afeta 13,5 milhões no Brasil. **Deutsche Welle**, 7 nov. 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/pobreza-extrema-cresce-no-brasil-e-afeta-135-milh%C3%B5es-de-pessoas/a-51147425>. Acesso em: 13 jun. 2025.

DIEESE. **Salário mínimo nominal e necessário**. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>. Acesso em: 12 maio 2025.

DOYAL, Len; GOUGH, Ian. **A theory of human need**. London: Macmillan, 1991.

ENFPT). **Retrocessos do governo Bolsonaro**. [2024?]. Disponível em: <https://www.enfpt.org.br/especial/retrocessos-do-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 15 abr. 2025.

FILHO, Rodrigo de Souza. Fundo Público e políticas sociais no capitalismo: considerações teóricas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 126, p.318-339, maio/ago. 2016.

FOLHA DE S.PAULO. Pobreza extrema afeta 13,7 milhões de brasileiros, diz IBGE. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 12 nov. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/11/pobreza-extrema-afeta-137-milhoes-brasileiros-diz-ibge.shtml>. Acesso em: 19 jun. 2025.

GOUGH, Ian. **The needs of Capital and the needs of people**: can the Welfare State reconcile the two? Inaugural lecture at University of Bath, 21 January 1999.

HAJE, Lara. **Consultora da Câmara aponta queda do gasto do governo federal com assistência social**. Brasília, 19 out. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/818018-consultora-da-camara-aponta-queda-do-gasto-do-governo-federal-com-assistencia-social/>. Acesso em: 20 de dez. 2024.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O serviço social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. – 23. Ed. – São Paulo, Cortez, 2012.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. A Questão Social no capitalismo. *In: Temporalis*. Ano II, n.3, p.09-32. 2ª ed. Brasília. ABEPSS, Gráfica Odisséia, 2004.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Desemprego: taxa de desocupação no brasil e nas grandes regiões**. Taxa de Desocupação no Brasil e nas Grandes Regiões. 2022. Disponível em: <https://ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em: 20 dez. 2024.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua**. Disponível em: https://ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-dedomicilioscontinua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm_source=landin. Acesso em: 15 dez. 2024.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua**. Disponível em: <https://ibge.gov.BR/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicios-continuamensal.html?edicao=33362&t=destaques>. Acesso em: 15 dez. 2024.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Mensal**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013agenciadenoticias/releases/32418-sintese-de-indicadores-sociais-em-2020-semprogramas-sociais-32-1-da-populacao-do-pais-estariam-em-situacao-depobreza>. Acesso em: 15 dez. 2024.

IPEA. Mercado de trabalho. **Carta de Conjuntura**, n. 42, mar. 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2019/03/mercado-de-trabalho-12/>. Acesso em: 12 maio 2025.

IPEA. Políticas sociais: acompanhamento e análise. **BPS nº 29, 2022**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/408205aa-a64b-4f8a-93b2-83d29b6e306b/content>. Acesso em: 09 ago. 2025.

ISTOÉ DINHEIRO. Confira todos os pagamentos do auxílio emergencial. **IstoÉ Dinheiro**, 27 nov. 2020. Disponível em: <https://istoedinheiro.com.br/ate-o-fim-de-2020-veja-aqui-todas-as-datas-do-auxilio-emergencial/>. Acesso em: 27 dez. 2024.

JACCOUD, Luciana; BICHIR, Renata; MESQUITA, Ana Cleusa. O suas na proteção social brasileira: Transformações recentes e perspectivas. *In: Dossiê políticas sociais e redistribuição*.

NovosEstudos, CEBRAP, São Paulo, v. 36.02, p. 37-53, julho/2017.

JACCOUD, Luciana; MENESES, Aérica; STUCHI, Carolina. Comissões Intergestores No Suas. *In: Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, 2020.

LIMA SOBRINHO, Jodeylson Islony de. **Crise do capital, conservadorismo e “captura” da subjetividade profissional**: Implicações na cultura crítica do serviço social. 2022. 211 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de PósGraduação em Serviço Social – Ppgss, Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, Natal, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/49448>. Acesso em: 20 dez. 2024.

MADEIRO, Carlos. **Mais miséria, mais fome**. UOL Notícias, 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/reportagens-especiais/mais-miseria-mais-fome/#page5>. Acesso em: 23 jun. 2025.

MAGALHÃES, Ana. Auxílio Brasil: como funciona e quando novos valores serão liberados?. **Correio Braziliense**, 19 jul. 2022 Disponível em: <https://correio braziliense.com.br/economia/2022/07/5023182-auxilio-brasil-como-funciona-e-quando-novos-valores-serao-liberados.html>. Acesso em: 7 ago. 2022.

MALAR, João Pedro. Renda média do brasileiro cai 1,1% no trimestre até janeiro; queda anual chega a 9,7%. **CNNBrasil**, 18 mar. 2022 Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/com-ultimo-pagamento-nesta-sexta-bolsa-familia-chega-ao-fim-apos-18-anos/>. Acesso em: 10 abril 2022.

MALUF, Renato Sérgio Jamil (Coord.). **Projeto VIGISAN. Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil**, 2021. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/olheparaafome>. Acesso em: 27 dez. 2024.

MALUF, Renato Sérgio Jamil (Coord.). **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: 27 dez. 2024.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da Dependência**, Editora Era, México, 1973.

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política**. Livro I. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MATTOS, Marcelo Badaró. **Governo Bolsonaro: neofascismo e autocracia burguesa no Brasil**. São Paulo: Usina Editorial, 2020.

MÉSZÁROS, István. **O século XXI: Socialismo ou barbárie?** São Paulo: Boitempo Editorial, 2017.

MOTA, Ana Elizabete. A centralidade da assistência social na seguridade social brasileira nos anos 2000. *In: MOTA, Ana Elizabete (Org). O mito da assistência social: ensaios sobre o Estado, política e sociedade*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NETO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “Questão Social”. **Temporalis**, Brasília, v. 2, n. 3, jan./jun, 2001.

O ESTADO DE S. PAULO. Mapa dos militares: onde estão os representantes das Forças Armadas no governo Bolsonaro. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/infograficos/politica,mapa-dos-militares-onde-estao-os-representantes-das-forcas-armadas-no-governo-bolsonaro,975096>. Acesso em: 10 jul. 2025.

OIT. **Experiências exitosas**: Políticas ativas de mercado de trabalho na América Latina e no Caribe. 2016. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@ilo-brasil/documents/publication/wcms_535476.pdf. Acesso em: 12 dez. 2024.

OLIVEIRA, F. **O surgimento do antivalor**. In: OLIVEIRA, F. Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

FAO; ONU. **El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2023**: urbanización, transformación de los sistemas agroalimentarios y dietas saludables a lo largo del continuo rural-urbano. Roma: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, 2023. Disponível em: <https://www.fao.org/3/cc3017es/online/cc3017es.html>. Acesso em: 14 jun. 2025.

PEREIRA, Camila Potyara. A pobreza, suas causas e interpretações: destaque ao caso brasileiro. **Ser Social**. Brasília, n.18, p. 229-252, jan./jun. 2006. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12996/11345. Acesso em: 15 nov. 2024.

RAICHELIS, Raquel (Coord.) Suas: configurando os eixos de mudança. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza; Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **Capacita Suas**, Brasília, 2008.

ROCHA, Sonia. Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2003.
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. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/mT566rdLKQ8crx5qQ4z7W9k/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 abril 2024.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza. **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

SALVADOR, Evilásio. e TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **R. Pol. Públ.**, São Luís, v.18, n.1, p. 15-32, jan./jun. 2014.

SALVADOR, E. Disputa do fundo público em tempos de pandemia no Brasil. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. e39326, 2020.

SALVADOR, Evilásio. O arcabouço fiscal e as implicações no financiamento das políticas sociais. **Argum.**, Vitória, v. 16, n.1, p. 6-19, jan./abr. 2024. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/44218/29917>. Acesso em: 10 abril 2024.

SHINOHARA, Gabriel. Número de militares da ativa no governo federal cresce 13% com Bolsonaro. **O Globo**, Rio de Janeiro, 5 ago. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/numero-de-militares-da-ativa-no-governo-federal-cresce-13-com-bolsonaro-23854701>. Acesso em: 10 jul. 2025

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995-2005** / Maria Lucia Lopes da Silva; Ivanete Salete Boschetti Ferreira. Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Departamento de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Política Social. Brasília, 2006.

SILVA, M.L.L. A previdência social no Brasil sob a mira e ingerências do capital financeiro nos últimos 30 anos e a tendência atual de capitalização. *In: A contrarreforma da previdência no Brasil (uma análise marxista)*. Campinas-SP: Papel Social, 2021, p. 24-6.

SILVA, M.L.L. Neofascismo, ultraneoliberalismo e corrosão da essencialidade da previdência social. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 1-16, jan.-dez. 2021.

SILVA, M.L.L. A face abstrusa da previdência social lapidada pela ofensiva ultraneoliberal. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 22, n. 43, p. 53-71, jan./jun. 2022.

SILVEIRA, Jucimenri Isolda. A inviabilização e o desmonte do SUAS em tempos de aumento da demanda por assistência social. **IHU On-Line**, 29 set. 2017. Entrevista especial com Jucimeri Isolda Silveira.. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/572155-a-reducao-orcamentaria-e-uma-nova-proposta-de-assistencia-social-residual-e-nao-estatal-entrevista-especial-com-jucimeri-isolda-silveira>. Acesso em: 20 jan. 2025.

SILVEIRA, Sergio Kelner; MEDEIROS, Carolina Beltrão de. **Nota Técnica 25: BPC** – Panorama geral, evolução e soluções possíveis. Brasília, DF: Fundação Joaquim Nabuco, Diretoria de Pesquisas Sociais, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fundaj/pt-br/composicao/dipes-1/publicacoes/NOTATCNICA25OBPCPANORAMAATUAL1.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2025.

SPOSATI, A. Políticas sociais nos governos petistas. *In: Governo e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

STEIN, ROSA HELENA. Desarrollo y Gestión de la pobreza: los mínimos Sociales em América Latina. *In: IV Congreso de la Red Española de Política Social*, Alcalá de Henares/España, junio 2013. Disponível em: <https://www.dropbox.com/scl/fi/sgexv4coeit4tsv0qud7c/actas.pdf?rlkey=hytmhdpjm3b23omo cb76j0yzl&e=1> Acesso em: 06 de jan. 2025.

TELLES, Vera da Silva. No fio na navalha: entre carências e direitos. Notas a propósito dos programas de renda mínima no Brasil. *In: Programas de renda mínima no Brasil: impactos e potencialidades*. São Paulo: Pólis, 1998.

TEIXEIRA, Sandra Oliveira; NEVES, Daniela. Trabalho e assistência social no capitalismo dependente: uma análise marxista das chamadas políticas “ativas de mercado de trabalho”. *In: Marxismo, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2018.

UNICEF. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2023**. Nova York, 2023. Disponível em: <https://data.unicef.org/resources/sofi-2023/>. Acesso em: 14 jun. 2025.

VIEIRA, Ezequiel. **“Desemprego: Brasil tem 12 milhões de pessoas em busca de trabalho, diz IBGE”**. *DCM*, 29 abr. 2022. Disponível em: <https://diariodocentrodomundo.com.br/desemprego-brasil-tem-12-milhoes-de-pessoas-em-busca-de-trabalho-diz-ibge/>. Acesso em: 29 dez. 2024.

YAZBEK. Maria Carmelita. A política social brasileira dos anos 90: a refilantropização da Questão Social. **Cadernos Abong Políticas de Assistência Social**, São Paulo: Abong, 1995.