ENTRE A ATRAÇÃO E A REJEIÇÃO: DINÂMICAS CONTRADITÓRIAS DO ORÇAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL DIANTE DA LUTA DOS TRABALHADORES PELO ASSALARIAMENTO

VANESSA RODRIGUES MOREIRA

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE - UENF

CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ
FEVEREIRO DE 2025

ENTRE A ATRAÇÃO E A REJEIÇÃO: DINÂMICAS CONTRADITÓRIAS DO ORÇAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL DIANTE DA LUTA DOS TRABALHADORES PELO ASSALARIAMENTO

VANESSA RODRIGUES MOREIRA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais do Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte das exigências para a obtenção do título de doutora em Políticas Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Geraldo Márcio Timóteo.

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ
Fevereiro de 2025

FICHA CATALOGRÁFICA
UENF - Bibliotecas
Elaborada com os dados fornecidos pela autora.

M838 Moreira, Vanessa Rodrigues.

Entre a atração e a rejeição : dinâmicas contraditórias do orçamento da assistência social no Brasil diante da luta dos trabalhadores pelo assalariamento / Vanessa Rodrigues Moreira. - Campos dos Goytacazes, RJ, 2025.

207 f. : il.
Bibliografia: 199 - 207.

Tese (Doutorado em Políticas Sociais) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2025.
Orientador: Geraldo Marcio Timoteo.

1. Assistência Social. 2. Orçamento Público. 3. Proteção Social. 4. Trabalho. 5. Precarização. I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II. Título.

CDD - 361.61

ENTRE A ATRAÇÃO E A REJEIÇÃO: DINÂMICAS CONTRADITÓRIAS DO ORÇAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL DIANTE DA LUTA DOS TRABALHADORES PELO ASSALARIAMENTO

VANESSA RODRIGUES MOREIRA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais do Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte das exigências para a obtenção do título de Doutora em Políticas Sociais.

Aprovada em 24 de fevereiro de 2025.

Banca Examinadora:

Documento assinado digitalmente
gov.br
ANA PAULA SERPA NOGUEIRA DE ARRUDA
Data: 05/05/2025 15:15:59-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof.ª Dr.ª Ana Paula Serpa Nogueira de Arruda (Sociologia Política/ UENF)
Universidade Cândido Mendes/ UCAM.

Documento assinado digitalmente
gov.br
GERALDO MARCIO TIMOTEO
Data: 05/05/2025 09:27:03-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Dr. Geraldo Márcio Timóteo (Sociologia / UFMG)
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF

Documento assinado digitalmente
gov.br
MANUELA CHAGAS MANHAES
Data: 30/04/2025 13:25:51-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof.ª Dr.ª Manuela Chagas Manhães (Cognição e Linguagem/ UENF)
Universidade Estácio de Sá

Documento assinado digitalmente
gov.br
MARIA EUGENIA FERREIRA TOTTI
Data: 03/05/2025 14:13:09-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof.ª Dr.ª Maria Eugênia Ferreira Totti (Ecologia e Recursos Naturais/ UENF)
Universidade Est

Documento assinado digitalmente
gov.br
NILO LIMA DE AZEVEDO
Data: 02/05/2025 14:50:27-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Ribeiro - UENF

Prof. Dr. Nilo Lima de Azevedo (Sociologia/ UENF)
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF

Documento assinado digitalmente
gov.br
SHIRLENA CAMPOS DE SOUZA AMARAL
Data: 05/05/2025 19:22:43-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof.ª Dr.ª Shirlen

ıcias Sociais e Jurídicas/ UFF)
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF

AGRADECIMENTOS

Durante esta jornada de formação acadêmica, muitas pessoas estiveram presentes em minha vida, outras somente de passagem, mas sem elas, essa conquista não seria possível. Por isso, expresso meus agradecimentos a todos.

A Deus, pela vida, pelas experiências e pelo amparo em tantos momentos difíceis que encontrei nessa jornada.

À minha filha Carolina, por ser toda a razão da minha existência e pelas lições diárias de amor, paciência e generosidade, que me fazem uma pessoa melhor.

Ao Leandro, pela cumplicidade, pela paciência e compreensão da minha ausência em vários momentos e pela ajuda em questões de tecnologia e informática.

Aos meus pais, Maria José e Damião (In Memorian), pelo afeto, pelos sacrifícios e pelas oportunidades que alcancei graças as suas instruções. Agradeço ainda aos queridos Dalva e Jorge, pais de coração que a vida me proporcionou, por todo o ensinamento, carinho e generosidade (In Memorian).

Aos meus irmãos Ronaldo, Renata (In Memorian) e Danielle, laços fortes de companheirismo e aprendizado, aos meus sobrinhos queridos (Filipi, Mateus, Maria Eduarda, João Pedro, Isabela, Gabriela, Davi e Manuela), meus sogros e cunhados /cunhadas, por apoiarem minhas escolhas.

Ao meu orientador Geraldo Timóteo, pela paciência, disposição e carinho e pela competência teórica e profissional para direcionar este trabalho.

Aos professores Ana Paula Arruda, Ana Paula Mauriel, Manuela Chagas Manhães, Maria Eugênia Ferreira Totti, Nilo Lima de Azevedo e Shirlena Campos de Souza Amaral, por terem aceitado gentilmente fazer parte da banca examinadora deste trabalho, nas suas várias etapas (Defesa do Projeto, Exame de qualificação e Defesa da Tese) e pelas valiosas contribuições dadas.

Aos meus amigos da vida (mesmo correndo o risco de faltar algum), são tão queridos, amigos de longa data que tornam as batalhas mais suaves, mesmo não estando tão próximos fisicamente, mas sempre presentes quando preciso. Obrigada Vera e Sérgio, Vanessa e Ângelo, Gabrielle, Luciana, Emanuele e amiga mais recente, Fabiana, presente de Deus. Aos colegas da Secretaria de Assistência Social e da Secretaria de Saúde de Macaé, e da Saúde Mental de Rio das Ostras, especialmente do Capsi, pelo apoio e pela Confiança. Seremos sempre uma família, cheia de conflitos, tensões e arrependimentos, mas com respeito, solidariedade e amizade.

Aos colegas da turma do doutorado, pelo carinho de vocês diante de tantas dificuldades que encontramos por temos enfrentando a Pandemia da COVID durante o Curso, e em especial ao amigo Vitor, que espero, ficará para vida toda, agradeço pelo suporte e pela parceria em vários momentos do doutorado.

A todos que de alguma forma fizeram ou fazem parte da minha história, e que contribuíram para este trabalho, expresso aqui a minha enorme gratidão pela compreensão e apoio de vocês.

RESUMO

MOREIRA, Vanessa Rodrigues. **Entre a atração e a rejeição: dinâmicas contraditórias do orçamento da assistência social no Brasil diante da luta dos trabalhadores pelo assalariamento.** Tese. Campos dos Goytacazes, RJ: Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, 2025.

A assistência social, política pública integrante da seguridade social brasileira desde a Constituição Federal de 1988, vem a partir dos anos 1990 e 2000, assumindo uma dada centralidade em face da privatização da previdência e da saúde, no trato da questão social no país, pautada na focalização dos segmentos mais pauperizados da sociedade e no aumento dos programas de transferência de renda, mesmo com limites orçamentários. A partir da Constituição de 1988, o Brasil passa a ter uma perspectiva da construção de um padrão público universal de proteção social, mas que não se consolidou. A introdução da seguridade social significou um grande avanço na política social brasileira por representar a possibilidade da estruturação, mesmo que tardia, de um sistema mais amplo de proteção social. Entretanto, no centro capitalista, o pós-1970 marca o avanço do neoliberalismo revelando os sintomas de uma crise de acumulação, levando os países desenvolvidos a redefinirem suas estratégias de acumulação e criando novas formas de subordinação da periferia ao centro, pautados no objetivo de ajustar as economias periféricas às necessidades do capitalismo central. E nesse contexto, ganha força em diversos países a reforma trabalhista que defende a alteração da relação de emprego para recuperação da economia, por meio da flexibilização e precarização das relações e condições de trabalho levando ao empobrecimento dos trabalhadores diante da redução das proteções relativas ao trabalho, situação agravada pela Pandemia da Covid 19, que teve seu marco no país no início de 2020, acirrando a crise econômica e social já vivida pela população. No país, seguindo a tendência mundial, ganha força o processo de fragilização das relações e condições de trabalho com as diversas reformas trabalhistas praticadas pelos governos de Michel Temer (2016-1017) e Jair Bolsonaro (2018-2022). Esse processo, gerador de novas formas de trabalho, desprotegidos e informais, e de aumento do desemprego, revela um número cada vez maior de uma população descoberta das seguranças do emprego e da seguridade social e expõe os limites de proteção da política de assistência social a uma massa crescente de novos desassistidos, diante de um orçamento público com recursos limitados e insuficientes, focalizado em estratégias funcionais ao sistema econômico vigente.

Palavras-chave: Assistência Social, Orçamento Público, Proteção Social, Trabalho e Precarização.

ABSTRACT

MOREIRA, Vanessa Rodrigues. **Between attraction and rejection: contradictory dynamics of the social assistance budget in Brazil in the face of workers struggle for wages.** Doctoral dissertation. Campos dos Goytacazes, RJ: Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, 2025.

Social assistance, a public policy that has been part of Brazilian social security since the 1988 Federal Constitution, has assumed a central role since the 1990s and 2000s in light of the privatization of social security and healthcare, in addressing the social issue in the country, based on focusing on the most impoverished segments of society and increasing income transfer programs, even with budgetary limits. Since the 1988 Constitution, Brazil has aimed to construct a universal public standard of social protection, but this has not been fully consolidated. The introduction of social security marked a significant advancement in Brazilian social policy, offering the possibility of structuring a broader system of social protection, albeit belatedly. However, in the capitalist core, post-1970 marked the rise of neoliberalism, revealing symptoms of an accumulation crisis. This led developed countries to redefine their accumulation strategies, creating new forms of subordination for peripheral economies to the central capitalist system. These strategies aimed to align peripheral economies with the needs of central capitalism. In this context, labor reforms gained traction in various countries, advocating changes in employment relations to stimulate economic recovery through the flexibilization and precarization of work relations and conditions. These reforms led to the impoverishment of workers due to the reduction of labor protections, a situation exacerbated by the COVID-19 pandemic, which began impacting Brazil in early 2020. The pandemic deepened the economic and social crises already faced by the population. In Brazil, following the global trend, the weakening of work relations and conditions gained momentum with various labor reforms implemented during the administrations of Michel Temer (2016-2017) and Jair Bolsonaro (2018-2022). This process, which generates new forms of work unprotected and informal and increases unemployment, reveals and ever-increasing number of a population that is deprived of the security, of employment and social security and exposes the limits of protection of social assistance policy to a growing mass of new unassisted people, faced with a public budget with limited and insufficient resources, focuse on strategies that are functional to the current economic system.

Keywords: Social Assistance, Public Budget, Social Protection, Labor, and Precarization.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Dados sobre as taxas de desemprego no Brasil na década de 2014 a 2024.....78
Quadro 02: Acompanhamento de condicionalidades da educação de crianças e adolescentes - outubro e novembro/ 2023..... 143
Quadro 03: Acompanhamento de condicionalidades da saúde de mulheres, crianças e gestantes - 2ª vigência de 2023..... 144
Quadro 04: Beneficiários e valores repassados ao BPC.....176
Quadro 05: Equipamentos da rede socioassistencial do SUAS.....180

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01: Evolução do orçamento federal previsto para a assistência social (2019-2024).....162
Gráfico 02: Evolução do orçamento federal executado para a assistência social (2019-2024).....163
Gráfico 03: Comparação entre orçamentos previstos e despesas executadas (2019-2024)..... 164
Gráfico 04: Distribuição dos gastos por categoria (2019-2024).....165
Gráfico 05: Evolução do PIB Brasil (2019-2023).....166
Gráfico 06: Relação entre o orçamento da assistência social e o PIB brasileiro (2019-2023).....168

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APS	Atenção Primária à Saúde
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADUNICO	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CENTRO-POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CEPERJ	Centro Estadual de Estatísticas Pesquisas e Formação dos Servidores Públicos do Rio de Janeiro
CESIT	Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
COEGEMAS	Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
COVID	(co)rona (vi)rus (d)isease
CPF	Conselho, Plano e Fundo
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
DF	Distrito Federal
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DREM	Desvinculação de Receitas de Estados e Municípios
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social
G20	Grupo de países com as maiores economias do mundo
IA	Inteligência Artificial
IAP'S	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPCA	Índice de Preço ao Consumidor
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LGBTQI+	Sigla que representa a comunidade de pessoas com diferentes orientações sexuais e identidades de gênero/ Movimento político e social que defende a diversidade
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MEI	Microempreendor Individual
MEIs	Microempreendedores Individuais
MP	Medida Provisória
NIS	Número de Identificação Social
NOB	Norma Operacional Básica
NOB-RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
NOB-SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social
NRF	Novo Regime Fiscal
OCIPs	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental

ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF	Programa Bolsa Família
PCD	Pessoa Com Deficiência
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PIB	Produto Interno Bruto
PJ	Pessoa Jurídica
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAS	Política Nacional da Assistência Social
PRM	Programa Renda Melhor
PRMJ	Programa Renda Melhor Jovem
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
RBC	Renda Básica de Cidadania
RBU	Renda Básica Universal
RET	Registro de Eventos Trabalhistas
PGPS	Regime Geral da Previdência Social
RM	Renda Melhor
RMJ	Renda Melhor Jovem
RMV	Renda Mensal Vitalícia
RJ	Rio de Janeiro
SAC	Serviço de Ação Continuada
SARSCOV2	Vírus da família do coronavírus (“novocoronavírus”)
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SICON	Sistema de Condicionalidades
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
SUS	Sistema Único da Saúde

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS....... 14

CAPÍTULO I - O PAPEL DO CAPITALISMO NA TRANSFORMAÇÃO DAS RELAÇÕES SOCIAIS E DE TRABALHO.....24

1.1 A ORIGEM E O DESENVOLVIMENTO DO CAPITALISMO E SUA RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS SOCIAIS E COM O ESTADO.....24
1.2 ACUMULAÇÃO PRIMITIVA, LEI GERAL DE ACUMULAÇÃO E A TEORIA DO VALOR.....27
1.3 CONTRADIÇÕES DO CAPITALISMO E AS CRISES DE ACUMULAÇÃO.....30
1.4 AS FASES DO CAPITALISMO.....32
1.5 RELAÇÃO ENTRE CAPITALISMO E LIBERALISMO.....38
1.6 FASES DO NEOLIBERALISMO.....39
1.7 NEOLIBERALISMO E SUAS INFLUÊNCIAS NAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL.....43
1.8 A HEGEMONIA DO CAPITAL FINANCEIRO E O FUNDO PÚBLICO.....47
1.9 A PERDA DE AUTONOMIA DOS ESTADOS DIANTE DA FINANCEIRIZAÇÃO.....51
1.10 O AVANÇO DA EXTREMA-DIREITA NO CENÁRIO POLÍTICO MUNDIAL E O APROFUNDAMENTO DO NEOLIBERALISMO.....54

CAPÍTULO II - AUSTERIDADE FISCAL E REFORMAS NO MERCADO DE TRABALHO.....59

2.1 AUSTERIDADE FISCAL: CONCEITO E APLICAÇÕES.....60
2.2 AUSTERIDADE FISCAL NO BRASIL.....62
2.3 NEOLIBERALISMO E AUSTERIDADE: UMA ALIANÇA POLÍTICO ECONÔMICA.....66
2.4 REFORMAS NO MERCADO DE TRABALHO: CONTEXTO HISTÓRICO E GLOBAL.....68
2.5 A REFORMA TRABALHISTA NO BRASIL (2017).....72
2.6 CONSEQUÊNCIAS DA REFORMA TRABALHISTA PARA O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO.....76
2.7 A RELAÇÃO ENTRE AUSTERIDADE, REFORMAS TRABALHISTAS E DESIGUALDADE.....80
2.8 A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO E AS NOVAS CONFIGURAÇÕES DO MERCADO.....82
2. 9 O PAPEL DO ESTADO NAS REFORMAS E NA AUSTERIDADE.....84

CAPÍTULO III - A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: EVOLUÇÃO E DESAFIOS.....86

3.1 ORIGEM DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA CONSTITUIÇÃO NO BRASIL.....86
3.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A SEGURIDADE SOCIAL.....94

3.3 DESAFIOS E REFORMAS PÓS-1988.....97
3.4 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS).....99
3.5 FINANCIAMENTO E GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....104

CAPÍTULO IV - PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E RESPOSTAS À CRISE.....119

4.1 DESMONTE DA SEGURIDADE SOCIAL.....119
4,2 CENTRALIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....124
4.3 FAMÍLIA COMO AGENTE PRIVADO DE PROTEÇÃO SOCIAL.....126
4.4 CONTEXTO HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....129
4.5 CONTEXTO POLÍTICO DE IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....135
4.6 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA EM VIGOR NO BRASIL.....139
4.7 ANÁLISE DO PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL.....148
4.8 PERSPECTIVAS DE IMPLANTAÇÃO DA RENDA BÁSICA DE CIDADANIA.....150

CAPÍTULO V - ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO CRÍTICA DOS IMPACTOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....155

5.1 ORGANIZAÇÃO E FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....155
5.2 DADOS DO ORÇAMENTO FEDERAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA.....160
5.3 PARTICIPAÇÃO DO ORÇAMENTO FEDERAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PIB BRASILEIRO.....165
5.4 O IMPACTO DO ORÇAMENTO LIMITADO E A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO.....170
5.5 DADOS POPULACIONAIS E O AUMENTO DA POBREZA: LIMITES DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....172
5.6 ANÁLISE DOS DADOS: PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) E BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC).....175
5.7 ANÁLISE DO QUANTITATIVO DE EQUIPAMENTOS DA REDE SOCIOASSISTENCIAL DO SUAS.....179
5.8 LIMITES E CONTRADIÇÕES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA PERSPECTIVA CRÍTICA.....183

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....186

REFERÊNCIAS.....199

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Essa pesquisa de tese traz como objeto de estudo, as contradições da política de assistência social com o seu orçamento público limitado e insuficiente para o enfrentamento às expressões da questão social brasileira no que se refere às condições de vida da população que vive do trabalho. Trata-se de continuidade das minhas investigações realizadas durante o Mestrado, no Curso de Serviço Social e Desenvolvimento Regional, na Universidade Federal Fluminense e da minha prática profissional como assistente social, que está completando duas décadas, e que atravessou e continua perpassando as políticas públicas da assistência social, da saúde e da previdência. Constitui-se na análise do processo de composição e execução da assistência social brasileira e sua relação de atração e rejeição com o trabalhador precarizado e com aqueles sem emprego e desassistidos pela política, considerando os limites orçamentários e estruturais, por conseguinte, impostos a esta política pública, pela Constituição Federal de 1988 e sua relação com as outras políticas da Seguridade Social brasileira.

Historicamente a assistência social, política formalmente constituinte da nossa seguridade social, a partir da Constituição Federal de 1988, deixa de fora de seu campo de ação, por meio de critérios de elegibilidade, aqueles que possuem capacidade de trabalho e a exercem de alguma forma e em algum momento, dentro do cenário de escassez de oportunidades de trabalho formal, para a maioria da população, mesmo que não sejam atingidas às condições mínimas de qualidade de vida e de existência material no mundo.

A situação da assistência social no Brasil tem se agravado com a precarização crescente das relações de trabalho, a partir de reformas que vieram a retirar direitos, especialmente após a reforma trabalhista de 2017 e a reforma da previdência de 2019. Esse contexto leva um número maior de pessoas a depender dos programas de assistência social, mesmo aqueles que se encontram empregados formalmente, mas com rendimentos reduzidos e condições precárias. O que se observa é que a assistência social tem sido uma "solução temporária", não eficaz em enfrentar as causas estruturais da desigualdade social.

Essa situação, intrínseca ao sistema capitalista é agravada pelas reformas trabalhistas implementadas nos últimos anos, que tem sujeitado os trabalhadores à

precarização das relações e das condições de emprego e, portanto, de empobrecimento e aumento da desigualdade entre os trabalhadores e brasileiros.

Diante desse quadro social, político e econômico, que revela características do estado e da sociedade brasileira, as políticas sociais demandadas pela população, numa relação de forças desiguais, se apresentam como necessárias à proteção social daqueles que perderam seus rendimentos ou necessitam de atenção por meio da política pública. Contudo, as políticas sociais, em cenários de crise mais evidentes do modo de produção capitalista, se retraem e se apresenta bastante seletivas, característica esta, fortemente presente ao longo da história da assistência social no país, claramente, integrante da própria política, quando se define constitucionalmente que esta será prestada a quem dela necessitar, e não universalmente, pois está subordinada ao limite orçamentário.

A pandemia da COVID-19 [1] evidenciou ainda mais a fragilidade do sistema de assistência social no Brasil, a demanda por serviços e benefícios aumentou substancialmente, ao mesmo tempo em que a rede de proteção social não conseguiu se reestruturar para suportar a carga exigida pelo novo contexto. O auxílio emergencial, embora tenha sido uma resposta necessária, não foi suficiente para absorver a massa de trabalhadores informais e desempregados que foram impactados pela crise. Isso evidencia os limites de uma política de assistência social que historicamente não tem se mostrado capaz de atender às novas demandas do mercado de trabalho e à fragilidade das relações empregatícias.

Diante dos apontamentos anteriores, revelo que a escolha do tema para este trabalho é fruto das minhas inquietações dentro da inserção na área de assistência social e da saúde, e da estreita relação com a previdência social, enquanto técnica de serviço social há duas décadas, cuja vivência proporcionou-me partilhar de questões inerentes à dinâmica do SUAS [2] e as angústias de um público que oscila entre a incapacidade para o trabalho e o desemprego, passando por alguns tipos de empregos informais, e, em todos, destituídos de garantias e seguranças.

---

[1] A COVID-19 é a doença causada por um novo coronavírus denominado SARS-CoV-2, que pode causar a síndrome respiratória aguda grave, além de outras condições. A Organização Mundial da Saúde (OMS) tomou conhecimento deste novo vírus em 31 de dezembro de 2019, após receber a notificação de um grupo de casos de “pneumonia viral” em Wuhan, na República Popular da China, que a partir de sua descoberta, atingiu diversas regiões do mundo, causando uma verdadeira crise sanitária e econômica, com milhões de mortes pelo mundo.

[2] O Sistema Único de Assistência Social (Suas) é um sistema público que organiza, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais no país. Conta com um modelo de gestão participativa e articula os esforços e recursos dos três níveis de governo para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Iniciei meu exercício profissional enquanto assistente social na Secretaria de Desenvolvimento Social, Trabalho e Renda do Município de Armação dos Búzios /RJ, no ano de 2005, com passagens pelo plantão social, pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) em 2008 e pela coordenação municipal do Programa Bolsa Família, até o ano de 2014.

Já no município de Macaé/ RJ, comecei a trabalhar na área da saúde no início de 2012 e a partir do ano de 2018, por um processo de permuta, comecei a trabalhar com o Benefício de Prestação Continuada (BPC), dentro da política de assistência social, onde permaneci até 2022. De 2022, até a presente data, comecei a trabalhar também na política de saúde, no município de Rio das ostras/ RJ. Durante minha trajetória profissional pude vivenciar o atendimento ao público da assistência a partir do plantão social, depois, nos Centros de Referência da Assistência Social com o início da implantação da Política Nacional da Assistência Social (PNAS)[3] e da construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), além de acompanhar a adesão do município de Armação dos Búzios aos Programas de Transferência de Renda: Bolsa Família (2005) de âmbito Federal e Renda Melhor (RM) e Renda Melhor Jovem (RMJ) em âmbito Estadual (2013).[4]

Para além dessas iniciativas, trago como exemplo a tentativa de criação de um programa municipal na mesma lógica de transferência de renda, no município de Armação dos Búzios, cujo projeto esteve na pauta da Câmara dos Vereadores do município para votação desde o ano de 2014, mas, que não avançou. Já no município de Macaé, acompanhei a recente criação do programa municipal de transferência de renda, com a forma de pagamento em moeda social. A moeda social Macaíba, nome escolhido por votação popular, foi instituída pela Lei 5.075/2023 em Macaé e apresenta como objetivos, diminuir a desigualdade e fomentar o comércio local, buscando ampliar o poder de compra da pessoa em vulnerabilidade social e impulsionar o desenvolvimento econômico local. A iniciativa

[3] A PNAS foi aprovada em 2004 pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) por meio da Resolução nº 145. Sua criação se deu para materializar as diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que dispõe sobre a organização da Assistência Social no Brasil.

[4] Os Programas Renda Melhor e Renda Melhor Jovem, criados no âmbito do Plano de Superação da Pobreza Extrema do Estado do Rio de Janeiro – Rio sem Miséria no ano de 2011 foram suspensos por prazo indeterminado através do Decreto nº 45.684 de 08 de junho de 2016, publicado no DOE/RJ de 09 de junho 2016.

contempla famílias/ pessoas cadastradas no Cadastro Único[5] com renda per capita de até R$ 218,00.

Portanto, a partir da minha experiência profissional, das muitas histórias acolhidas ao longo dos anos, tenho me deparado com um cenário de aumento da população descoberta pelas seguranças relativas ao trabalho, seja pelo alto nível de desemprego, ou pela inserção em atividades laborais precarizadas e/ou informais e a falta de cobertura previdenciária, agravada pela recente reforma da previdência social, que aumentou o tempo de contribuição, valores, idade para aposentadoria e perda de benefícios.

As condições narradas acima serviram de inspiração para que eu buscasse mais sobre o tema da execução da política de assistência social, com enfoque no seu orçamento federal, considerando as suas principais dimensões, ou seja, a prestação de serviços, programas e projetos e por meio da distribuição de renda e as respostas ou ausência delas ao empobrecimento e aumento da desigualdade entre os trabalhadores, diante das alterações nas regulamentações trabalhistas implementadas desde os anos de 1990 e às configurações que a assistência vem assumindo na atualidade, frente às políticas de saúde e previdência social no cenário da proteção social no país.

Bem como o crescimento dos programas de transferência de renda nos municípios brasileiros, com favorecimento ao capital bancário em detrimento a dimensão da prestação de serviços, programas e projetos executados pelos equipamentos da proteção social básica e especial, cada vez mais sucateados, privilegiando para o estudo, a relação tensa entre a política de assistência social e o seu reduzido orçamento, e as diversas formas de trabalho e “não trabalho” na sociedade brasileira.

Para uma maior compreensão deste cenário, elejo a análise do orçamento federal da política de assistência social no período compreendido entre 2019 e 2024 (parcialmente), apontando sua destinação aos equipamentos da proteção social básica e especial do SUAS e às ações de transferência de renda, bem como uma comparação com os recursos do PIB brasileiro.

Sendo assim, para dar materialidade às estas angústias e tentar contribuir de alguma forma com determinadas análises, organizo este estudo em cinco capítulos

[5] O Cadastro Único foi instituído por meio do Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, sob a Gestão do ex- presidente Fernando Henrique Cardoso e tem como objetivo identificar e caracterizar as famílias brasileiras de baixa renda.

que buscam relacionar as formas de produção e reprodução material do homem, através do trabalho na sociedade capitalista, diante das mudanças no mundo do trabalho e da organização das políticas sociais enquanto possibilidade de garantia de sobrevivência da população, com seus limites e desafios, com ênfase na política de assistência social brasileira, entendida como política pública voltada às necessidades sociais da população mais vulnerável.

Para tal, as discussões foram organizadas da seguinte forma, no capítulo I estão presentes os fundamentos teóricos e a contextualização histórica do surgimento e desenvolvimento do capitalismo e suas implicações para o trabalho, sua centralidade e a sociedade, com os desdobramentos do Neoliberalismo e suas influências nas políticas de proteção social. Ainda consta a abordagem do processo de financeirização da economia com os impactos para os Estados nacionais e o avanço da extrema-direita no cenário político mundial e o aprofundamento do Neoliberalismo.

No capítulo II, para tratar da precarização do trabalho e exclusão Social**,** temos a caracterização do trabalho precário e informal no Brasil contemporâneo. A relação entre desemprego, precarização do trabalho e assistência social. Impactos da reforma trabalhista e da previdência na população vulnerável. Aponto as tendências atuais do trabalho, com as reformas implantadas nos últimos anos, dados do desemprego no país na última década e a influência da tecnologia na configuração de novas formas de emprego, com a chamada revolução tecnológica e com o uso da inteligência artificial.

Sigo pelo capítulo III, traçando um breve histórico da política de assistência social no país, passando das suas origens, até a Constituição Federal de 1988 e da posterior organização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em funcionamento em território nacional e a estruturação dos serviços socioassistenciais a partir das proteções sociais, dos benefícios e dos programas de transferência de renda. Caminho ainda na discussão sobre a formação da seguridade social no Brasil, histórico e marcos legais, até a sua crise, com o desmonte das políticas públicas e a importância da relação intersetorial para a proteção social da população.

O capítulo IV, voltado ao destaque do governo brasileiro às políticas de transferência de renda enquanto respostas à crise do capital, aborda a análise do Programas Bolsa Família e Auxílio Emergencial enquanto estratégias de mitigação

da pobreza e da desigualdade, agravadas pela crise sanitária provocada pelo cenário da pandemia do novocoronavírus no Brasil.

No capítulo V consta a análise dos dados coletados e discussão sobre a relação entre assistência social, trabalho e precarização, numa aproximação com a política de assistência social, revelando limites e contradições diante das demandas presentes na sociedade e dos limites orçamentários impostos pelo Estado, através do levantamento do orçamento destinado à política de assistência social em âmbito federal, em comparação ao PIB brasileiro, no período compreendido entre 2019 e 2024 (parcialmente). Realizo ainda o levantamento dos equipamentos da proteção social básica e especial do SUAS, os recursos utilizados no serviços, programas e benefícios da assistência social, o número de famílias e pessoas inseridas no Cadastro Único e a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) com o total dos valores pagos.

Finalizando o estudo, aponto nas considerações finais algumas conclusões acerca do entendimento, ou não, da assistência social enquanto um direito, devido ao seu caráter seletivo e dependente do orçamento previsto para sua execução, fruto dos principais achados da pesquisa, suas implicações para a formulação de políticas públicas e recomendações para fortalecimento da assistência social e proteção ao trabalhador na realidade brasileira que queremos estabelecer.

Procedimentos Metodológicos

Esta pesquisa surge de uma questão central que permeia cotidianamente a minha prática profissional (repleta de conflitos de idéias e angústias) e se transforma em protesto contra o aprofundamento da exploração e das desigualdades na sociedade em que vivemos, e em defesa de melhores condições de vida e de trabalho e resistência às condições perversas de reprodução material em que nos encontramos. Partindo de uma abordagem qualitativa busco justificar a relevância do estudo, as estratégias da coleta de dados por meio da pesquisa bibliográfica e documental e os critérios utilizados para a seleção de documentos e para a análise dos dados.

Trata-se de análise abrangente e detalhada da assistência social no Brasil, com ênfase nos aspectos históricos, legais e operacionais que moldam sua evolução até o presente. Para o desenvolvimento desta pesquisa qualitativa, buscou-se o

entendimento sobre concepção e implementação da política da assistência brasileira. Numa perspectiva crítica, vêem-se seus avanços, desafios e limitações diante ao empobrecimento da população via um cenário de expropriação da força de trabalho por meio de uma nova configuração do mundo do trabalho que aprofundam às relações de desigualdade e afetam a proteção social da população que se vê à mercê de um orçamento sempre aquém da necessidade real criada pelo sistema econômico.

Com uma metodologia estruturada em que se privilegiou o olhar de quem executa essa política, pude adentrar o próprio funcionamento da política de proteção social a partir de seus executores e do seu financiamento. Desta forma, pretendeu-se avançar para a compreensão do que seria a essência da política da assistência social, analisando suas origens legais e sua resultante em uma estruturação complexa e eivada, ainda, de regulação. Inclusive, pode-se falar, em um estudo que possa alcançar e desvelar a conjuntura em que se encontra inserida, isto é, num complexo de determinantes econômicos, políticos, sociais, culturais, o que inclui a cultura organizacional dos próprios executores da política e sua relação com a seguridade social, para compreensão da distância que separa o trabalho e a pobreza no país.

Para essa análise entendeu-se, fundamental, traçar um histórico da política no país, incluído as políticas de transferência de renda, que ganharam centralidade no Brasil, a partir dos anos 2000, e um estudo apurado sobre o modo de produção capitalista, suas particularidades e a relação fundamental deste com o trabalho para, assim, avançar ao entendimento do papel das políticas sociais e o lugar estratégico que a assistência social ocupa na dinâmica capitalista.

A abordagem qualitativa foi escolhida por permitir uma investigação mais profunda das interações humanas, das narrativas e dos significados atribuídos pelas pessoas envolvidas na execução das políticas sociais. Isso envolveu uma investigação crítica das estruturas de poder e das desigualdades que sustentam o sistema econômico e social.

A construção do trabalho se deu por meio de pesquisa bibliográfica, envolvendo a busca de livros, artigos, teses, dissertações, artigos em periódicos de revistas eletrônicas e legislação que puderam subsidiar a discussão da temática e da história recente da política de Assistência no país. Foram usados como critérios para a seleção dos documentos, a relação destes com a criação, implementação e

execução das políticas públicas relacionadas à proteção social, bem com a relevância da contribuição de autores clássicos e contemporâneos sobre conceitos-chave como proteção social, seguridade social, neoliberalismo, pobreza, precarização do trabalho, vulnerabilidade, direito do trabalho, orçamento público, assistência social e outros.

A utilização de critérios rigorosos para seleção de fontes documentais e bibliográficas foi fundamental para garantir a credibilidade dos dados coletados, também foi prioritária a utilização de fontes primárias, como legislação, documentos governamentais e estudos de caso, além de fontes secundárias relevantes para a discussão conceitual e teórica, como livros acadêmicos, artigos científicos, resenhas e comentários críticos.

A análise foi conduzida a partir da seleção da bibliografia, de uma primeira leitura com a identificação dos postos-chave a serem explorados, seguidos por nova leitura e sua correlação com outros temas buscando-se o aprofundamento de todas as categorias utilizadas na análise, tais como pobreza, risco social e vulnerabilidade.

Além da contribuição teórica de autores clássicos como Marx, Engels, entre outros, e contemporâneos, como Harvey e Antunes que desenvolvem uma abordagem conceitual crítica acerca dos processos que perpassam a política de assistência social, a reforma trabalhista, as relações de trabalho, o aumento da desigualdade e pobreza e a proteção ou (des) proteção social. Autores clássicos como Karl Marx, que discutem a dinâmica do capitalismo e a expropriação do trabalho, e contemporâneos como David Harvey, que investigam as implicações do neoliberalismo, foram fundamentais para compreender a evolução das políticas sociais no Brasil e suas implicações nas relações de trabalho. A obra de Polanyi, em "a grande transformação", também foi relevante para entender como as sociedades buscam proteger seus membros das externalidades negativas do mercado.

A pesquisa documental contou com a pesquisa em bancos de teses de doutorado, estudos, base de dados do Censo SUAS, IBGE, CEPERJ, CESIT, DIEESE, IPEA e RET. Em sites do Governo Federal, Estadual e Municipal, com informações referentes a orçamentos, equipamentos, recursos humanos e repasse de recursos para a assistência social no país e para os programas de transferência de renda. Considerando a criação de sistemas de informação como área estratégica da gestão do Sistema Único da Assistência Social e as condições de acesso digital pela população.

Foram analisados os dados de empregados, desempregados, desalentados e daqueles que foram contemplados pelo Auxílio Emergencial, durante a vigência da pandemia da Covid 19, além dos beneficiários do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada, na busca da construção de uma tipologia desse perfil da população.

Entre as leis e regulamentações estudadas temos: A Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social (8.742/1993), a Lei 12.435 de 2011 que altera a LOAS, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004) e a Norma Operacional Básica – NOB/ SUAS (2005) e textos preliminares, e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução 109 do Conselho Nacional da Assistência Social / CNAS) e a Lei 13.467, de 2017, que trata de alterações na regulamentação do trabalho, além de outras que se fizerem necessárias no decorrer do estudo.

O recorte temporal da análise compreendeu as origens da assistência social no Brasil, até os dias atuais, mas, deu destaque para alguns dos principais impactos da conjuntura política e econômica mais recente no país, que corresponde ao último governo da ex presidente deposta, Dilma Rousseff com as medidas regressivas do governo de Temer e Bolsonaro, passando pela instauração da pandemia da COVID 19, até os dias atuais.

Para a escolha do período mencionado, os fatores decisivos foram o congelamento dos gastos públicos e as atuais reformas em curso no país, como a reforma da previdência social, várias alterações nas regulamentações do trabalho, e a situação da crise sanitária e econômica advinda da pandemia da COVID-19, que agravou sobremaneira a condição de vida da população mais vulnerável, repercutindo até o tempo presente.

A pesquisa contou ainda com a análise dos orçamentos da assistência social dos anos de 2019 até 2024, do PIB e do orçamento da seguridade social como um todo, tendo como objetivo, identificar os valores que são empenhados nas ações da política de assistência social frente ao Produto Interno Bruto, com o intuito de realizar uma análise crítica do investimento público na proteção social dos brasileiros, principalmente diante do cenário de expropriação dos trabalhadores via super exploração das formas de trabalho e redução de direitos e no enfrentamento à pobreza. Foi realizado também o levantamento do número atual de equipamentos da

política, o número de beneficiários do PBF e do BPC e do quantitativo de inscritos no CadÚnico, além dos valores dos recursos executados nas ações e programas.

Em linhas gerais, pode-se dizer que este estudo buscou reforçar que somos seres sociais plenos, dotados de várias dimensões e capacidades e, portanto, não podemos ser reduzidos a nossa força de trabalho, ou ausência e limitação dela, precisamos encontrar um lugar seguro, de plena existência no mundo e não somente um lugar de trabalho e que as políticas públicas se constituem terreno privilegiado para a satisfação das nossas necessidades de vivência, entendidas de forma ampla.

CAPÍTULO I: O PAPEL DO CAPITALISMO NA TRANSFORMAÇÃO DAS RELAÇÕES SOCIAIS E DE TRABALHO

O texto aborda a exploração do trabalho e as contradições do capitalismo, como um sistema econômico que influencia profundamente as relações sociais e de poder. No contexto das políticas sociais, é essencial entender como o capitalismo molda as estruturas de classe e mantém as desigualdades, mesmo em tempos de expansão econômica.

1.1- A ORIGEM E O DESENVOLVIMENTO DO CAPITALISMO E SUA RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS SOCIAIS E COM O ESTADO

O capitalismo representa um sistema econômico caracterizado pela propriedade privada e acumulação de capital, compreendido enquanto dinheiro, recursos, bens e patrimônio, desta forma, seu objetivo principal é a obtenção de lucros e para tal, defende a liberdade econômica e a livre concorrência. Sua origem está ligada à decadência do modelo feudalista[6] e à ascensão da burguesia, na Europa Ocidental, enquanto classe econômica formada por empresários e comerciantes, detentores dos meios de produção.

O feudalismo entrou em crise por uma série de fatores internos, como a ineficiência do modo de produção feudal, que se baseava no trabalho servil e na exploração direta dos camponeses. Esse sistema acabou gerando estagnação econômica e conflitos entre a nobreza e os camponeses. As revoltas camponesas e a resistência ao sistema feudal minaram a estabilidade da ordem feudal. (ANDERSON, 2014).

O autor citado vê o surgimento do capitalismo como um processo dialético, em que contradições dentro do sistema feudal geraram as condições para sua superação. A ascensão do capitalismo está enraizada na decadência do feudalismo, exacerbada pela expansão do comércio, pela emergência de uma classe burguesa e pelas transformações no Estado e na economia. O capitalismo, portanto, não surge

[6] O feudalismo foi um sistema econômico, social e político predominante na Europa durante a Idade Média, aproximadamente entre os séculos, IX e XV. Surgiu após a queda do Império Romano e foi caracterizado por uma descentralização do poder, com a fragmentação das grandes estruturas estatais e a formação de pequenos territórios governados por nobres. O feudalismo baseava-se na posse de terras e nas relações de dependência entre diferentes classes sociais.

de forma pacífica ou inevitável, mas a partir de crises, conflitos e mudanças estruturais profundas na sociedade européia. Esses elementos são importantes para entendermos as complexas interações entre a economia, o Estado e as classes sociais nessa transição histórica.

O capitalismo, como sistema econômico dominante, tem suas raízes profundas na história e no desenvolvimento das sociedades humanas. Karl Marx, um dos mais influentes críticos do capitalismo, ofereceu uma análise abrangente sobre sua origem e funcionamento.

Para Marx (2013), o capitalismo não surgiu de forma abrupta, mas através de um processo histórico gradual. Esse processo envolveu a transformação das relações de produção e a acumulação primitiva de capital. A acumulação primitiva refere-se aos processos históricos que separaram os produtores diretos dos meios de produção, criando as condições necessárias para o surgimento do capitalismo.

Marx (2013) argumenta que o capitalismo emergiu das ruínas do feudalismo, de uma economia que era baseada na posse de terra e na produção agrária, onde senhores feudais detinham o controle sobre grandes extensões de terra e os servos trabalhavam nelas. A dissolução dessas relações feudais, devido ao crescimento das cidades, ao comércio e ao desenvolvimento das manufaturas, pavimentou o caminho para o capitalismo.

O capitalismo não apenas transforma as relações de produção, mas também afeta a vida social e as estruturas familiares. Sob o capitalismo, as relações sociais são mediadas pela mercadoria, o que contribui para a alienação dos indivíduos. Isso se manifesta nas relações de consumo, onde as pessoas são reduzidas a simples "consumidores" de mercadorias e serviços. Esse aspecto é importante para a discussão sobre as políticas sociais, pois estas, no contexto capitalista, frequentemente são concebidas como mercadorias ou serviços a serem "adquiridos" pelas camadas vulneráveis, ao invés de um direito inalienável. Castel (2013) utiliza a categoria “cidadão consumidor” para mostrar como a lógica do consumo influencia a cidadania, reduzindo direitos sociais a uma perspectiva mercadológica, em que a capacidade de consumir acaba por mediar o acesso aos bens e serviços.

Para entendermos a retração das políticas sociais, precisamos situá-las no contexto do surgimento e do desenvolvimento do capitalismo como sistema econômico mundial e sua constituição particular no Brasil, pois estas são indissociáveis desse modo de produção. E para melhor compreendê-las, podemos

pensar em alguns pontos essenciais. O primeiro, parte do grau em que se encontra o desenvolvimento das forças produtivas e a forma como o capitalismo se constitui e se desdobra tanto do ponto de vista da sua natureza estrutural na determinação da Lei do Valor, entendida como a lei que condiciona a produção e a troca de mercadorias na sociedade capitalista, conforme o gasto socialmente necessário de trabalho, quanto de suas configurações conjunturais em cada Estado, em cada nação, e ainda pelo destaque que merece o papel que o Estado assume no capitalismo, podendo ter autonomia relativa na implementação de direitos e de políticas sociais, mas, que no contexto de relação desigual da sociedade, assume predominantemente a função precípua de assegurar as condições gerais de produção e reprodução no capitalismo à custa da pobreza e da desigualdade social enquanto categorias centrais no processo de reprodução social humana.

Marx (2013) via o Estado capitalista, principalmente, como um instrumento de classe, usado pela classe dominante, isto é, a burguesia, como forma de manter suas condições de poder e privilégio. Em sua visão, o Estado capitalista funciona para preservar as relações de produção capitalistas, que incluem não apenas a produção em si, mas também as relações sociais e econômicas que permitem e perpetuam o capitalismo. Isso significa que o Estado trabalha para garantir um ambiente em que as relações de produção capitalistas possam prosperar, por exemplo, por meio da manutenção da ordem, da proteção da propriedade privada e do fomento à infraestrutura necessária para a economia de mercado. No entanto, Marx também reconheceu que o Estado poderia intervir em áreas como direitos e políticas sociais, muitas vezes em resposta a lutas de classe e conflitos sociais.

Sendo assim, embora as políticas sociais sejam absolutamente necessárias na forma de produção e reprodução do capitalismo, também são resultado da luta de classes que segue, mesmo com diversas alterações e características provenientes de novas configurações do mundo do trabalho, sendo determinantes para a sua configuração e dos direitos sociais por elas materializados e no combate às desigualdades nas condições de vida, decorrentes de diferenças substantivas nesse processo de reprodução social, configurando-se enquanto espaços de lutas e conflitos.

1.2- ACUMULAÇÃO PRIMITIVA, LEI GERAL DE ACUMULAÇÃO E A TEORIA DO VALOR

Um ponto crucial na análise marxista da origem do capitalismo é o conceito de "acumulação primitiva". Segundo Marx (2013), esse processo não se desenvolveu de forma pacífica, mas envolveu a expropriação violenta de camponeses e pequenos produtores. As cercas na Inglaterra, por exemplo, foram um método de transformação de terras comunais em propriedades privadas, forçando muitos camponeses a migrarem para as cidades e se tornarem a força de trabalho proletária.

Marx (2013) descreve a acumulação primitiva como um período de violência e expropriação, onde os proprietários de terra e os mercadores acumularam grandes quantidades de capital, que posteriormente foram investidas na produção industrial. Essa acumulação inicial de capital foi essencial para a transição do feudalismo para o capitalismo.

Para entendermos a dinâmica do capitalismo, a Lei Geral de Acumulação do Capital, conceito central na teoria econômica de Karl Marx, nos aponta que quanto maior for à capacidade de produção da riqueza na sociedade capitalista, maior será a produção da pobreza, com a exploração da classe trabalhadora, pois o objetivo do modo de produção capitalista é acumular e para isso, este modo de produção vai se basear na extração da mais valia que é o valor excedente do trabalho não pago aos trabalhadores. Entretanto, durante o seu processo de desenvolvimento, além de extrair a mais valia, aumentando a jornada de trabalho, o capital pode aumentar a capacidade de produção através da incorporação de inovações tecnológicas possíveis a partir dos avanços científicos. Essa incorporação acaba por alterar a composição orgânica do capital ao aumentar o capital constante [7] em relação ao capital variável [8].

Outra categoria que é central para a crítica de Marx (2013) ao capitalismo é a teoria do valor. O autor adota a teoria do valor-trabalho, originalmente desenvolvida pelos economistas clássicos como Adam Smith e David Ricardo, mas a aprimora

[7] Conceito originário da teoria econômica marxista que se refere à parte do capital investido em meios de produção, como máquinas, equipamentos, instalações, matérias-primas e demais insumos.
[8] Conceito originário da teoria econômica marxista que se refere à parte do capital investido em força de trabalho e que gera mais-valia.

para explicar a exploração no capitalismo e afirma que o valor de uma mercadoria é determinado pela quantidade de trabalho socialmente necessário para produzi-la.

Marx (2103) faz a distinção entre valor de uso e valor de troca. O valor de uso refere-se à utilidade de uma mercadoria, enquanto o valor de troca refere-se à quantidade de outras mercadorias pelas quais uma mercadoria pode ser trocada. No capitalismo, o valor de troca é predominante, e as mercadorias são produzidas não para satisfazer necessidades diretas, mas para serem vendidas no mercado.

Um conceito chave na teoria do valor de Marx (2013) é a mais-valia, que é a diferença entre o valor produzido pelo trabalho e o valor pago ao trabalhador na forma de salário. Marx (2013) argumenta que os capitalistas compram a força de trabalho dos trabalhadores, pagando-lhes um salário que é menor do que o valor que eles criam através de seu trabalho. Essa diferença, ou mais-valia, é a fonte do lucro capitalista. A mais-valia vai estar sempre no centro do capitalismo, e a exploração dos trabalhadores é central para a geração de lucro, sendo assim, a exploração dos trabalhadores é imprescindível para a sobrevivência desse modelo econômico.

A exploração, portanto, é intrínseca ao capitalismo. Os trabalhadores produzem mais valor do que recebem em forma de salário, e essa mais-valia é apropriada pelos capitalistas. Essa relação exploradora é mascarada pelas trocas aparentemente justas no mercado, onde trabalhadores vendem sua força de trabalho e recebem um salário em troca. Então, quanto mais produção de riqueza, mais exploração e mais geração de desigualdade.

Marx (2013) também introduz o conceito de fetichismo da mercadoria para descrever como as relações sociais de produção são disfarçadas pelas relações de troca de mercadorias. No capitalismo, as relações sociais entre indivíduos se manifestam como relações entre coisas, e o valor das mercadorias parece surgir de propriedades intrínsecas às próprias mercadorias, em vez de ser o resultado do trabalho humano.

> O caráter misterioso da forma-mercadoria consiste, portanto, simplesmente no fato de que ela reflete aos homens as características sociais do seu próprio trabalho como característica objetiva dos próprios produtos do trabalho, como propriedades sociais naturais dessas coisas, e, por isso, também reflete a relação social dos produtores com o trabalho total como uma relação social existente à margem dos produtores. É por isso que os produtos do trabalho se tornam mercadorias, coisas que são ao mesmo tempo sensíveis e supra-sensíveis, ou sociais. (*O Capital*, Vol. 1, Capítulo 1, Seção 4: O Fetichismo da Mercadoria e seu Segredo).

O fetichismo da mercadoria oculta à exploração e a natureza social do trabalho. As mercadorias, ao serem trocadas no mercado, aparecem como objetos com valor intrínseco, escondendo as relações de produção e a exploração que ocorrem no processo de criação de valor.

Nessa propagação do fetichismo, podemos considerar que a cultura tem um papel fundamental, não a cultura somente como manifestação artística, mas no seu caráter material, enquanto um lugar de prática social, ordinária, que está presente no modo como organizamos a nossa vida, intrínseca, portanto, ao modo de reprodução da vida social.

Williams (1969), um importante teórico cultural do século XX, que contribuiu significativamente para o campo dos estudos culturais com suas reflexões sobre o conceito de cultura oferece uma perspectiva crítica e abrangente sobre o tema, enfatizando que a cultura é um processo dinâmico e que está intimamente ligado às estruturas sociais, econômicas e políticas. A cultura é produzida, mas também produtora da realidade social. Portanto, tem papel fundamental na sociedade capitalista.

As implicações do capitalismo para o trabalho são amplas e multifacetadas, influenciando tanto a estrutura quanto as condições de trabalho. Entre alguns dos principais impactos do capitalismo no trabalho estão a sua divisão e especialização, onde as tarefas são fragmentadas e distribuídas, a alienação do trabalhador frente ao produto do seu trabalho e o processo, em que o trabalhador não tem controle sobre o que produz e ou como isso é utilizado, a precarização e a desigualdade fomentadas pela busca incessante em maximixar os lucros, incluindo a informalidade, trabalhos temporários, terceirização e baixos salários para reduzir os custos do trabalho, o processo de financeirização da economia que altera a dinâmica do trabalho ao concentrar mais o capital nas operações financeiras do que

na produção real de bens e serviço, o incentivo à inovação e ao uso de tecnologias para aumentar a produtividade à custa dos trabalhadores.

A introdução de novas tecnologias também pode levar ao desemprego tecnológico, com máquinas e automação substituindo trabalhadores em várias áreas, a introdução de formas de trabalho mais flexíveis, como o trabalho remoto ou contratos temporários também pode intensificar a competição por empregos e aumentar a insegurança laboral.

O capitalismo tende a concentrar capital e poder nas mãos de grandes corporações, que controlam os meios de produção e os mercados de trabalho o que pode acarretar na diminuição do poder negociação dos trabalhadores, inclusive por políticas de desregulamentação e repressão estatal, com impacto também nas relações trabalhistas baseada em uma relação de dependência e submissão, onde o trabalhador tem pouca autonomia ou controle sobre seu próprio trabalho.

O capitalismo contemporâneo, particularmente na era da globalização e da revolução tecnológica, transformou profundamente o perfil do trabalho. O setor de serviços e as indústrias baseadas em conhecimento têm crescido, enquanto os empregos na manufatura diminuem. Isso gera uma economia de empregos mais fragmentada**,** onde empregos altamente qualificados e bem pagos coexistem com empregos de baixa qualificação e mal remunerados, ampliando a desigualdade.

1.3- CONTRADIÇÕES DO CAPITALISMO E AS CRISES DE ACUMULAÇÃO

Marx (2013) argumenta que o capitalismo é repleto de contradições internas que eventualmente levariam à sua queda. Uma dessas contradições é a tendência à queda da taxa de lucro. À medida que os capitalistas competem entre si, eles investem cada vez mais em tecnologia para aumentar a produtividade. No entanto, isso reduz a quantidade de trabalho humano necessário para produzir mercadorias, diminuindo a fonte de mais-valia e, portanto, a taxa de lucro.

Outra contradição é a tendência para a concentração e centralização do capital. Pequenos produtores e capitalistas são eliminados ou absorvidos por grandes empresas, aumentando a concentração de capital em poucas mãos e exacerbando as desigualdades sociais.

As crises econômicas também são uma manifestação das contradições do capitalismo. Marx (2013) argumenta que o capitalismo é propenso a crises cíclicas de superprodução. Durante os períodos de expansão, a produção excede a demanda, levando a uma saturação dos mercados, queda dos preços e lucros, e eventualmente a uma crise econômica. Essas crises revelam as limitações e as falhas do sistema capitalista.

A análise de Marx (2013) sobre a origem do capitalismo e sua teoria do valor oferece uma crítica profunda ao sistema econômico dominante. Ele revela como o capitalismo surgiu através da expropriação e da acumulação primitiva, e como a exploração dos trabalhadores é central para a geração de lucro. As contradições internas do capitalismo, segundo Marx, apontam para sua instabilidade e eventual superação por um sistema socialista.

Tais aspectos apontados são, portanto, essenciais para compreensão das políticas sociais e para desmistificar que a pandemia da COVID 19 é a única responsável por uma crise mundial sem precedentes, tendo em vista que as crises no capitalismo são crises estruturais e estão associadas a crises de superacumulação [9] e superprodução [10].

A crise estrutural do capitalismo refere-se a um tipo de crise que vai além das flutuações cíclicas normais da economia capitalista, como recessões e depressões, ela está enraizada nas contradições internas profundas do próprio sistema e apontam para problemas mais fundamentais no modo de organização do capitalismo. As crises sofrem períodos de retração e de agudização e particularmente, desde os anos de 2008, temos vivido uma forte crise em que tanto os países de capitalismo central quanto os chamados periféricos, ainda não se recuperaram.

É evidente que a COVID 19 exacerbou esse cenário, ao impor uma interrupção no sistema de produção mundial que envolve a produção, distribuição, circulação e troca de mercadorias, mas, as políticas sociais já vinham sendo desmontadas em diversas partes do mundo desde a década de 70 do século XX, e no Brasil,

[9] A categoria superacumulação está relacionada à teoria marxista e suas vertentes críticas voltadas à análise de crises do capitalismo, usada para descrever o excesso de capital acumulado em relação às oportunidades de investimento produtivo, que resulta em queda na taxa de lucro, excedente de mercadorias, desemprego estrutural e crises cíclicas.

[10] Outra categoria central na teoria marxista, a superprodução está diretamente ligada à dinâmica do capitalismo e se refere à situação em que a produção de bens excede a capacidade de consumo ou absorção pelo mercado.

especialmente a partir dos anos de 1990, após a Constituição Federal de 1988, que apresentou elementos importantes para a conformação da seguridade social brasileira enquanto direito público e dever do Estado.

E nesse contexto de agudização da crise econômica, provocada pela pandemia da Covid 19, vimos um aumento de demanda para as políticas sociais, inclusive por aqueles, mais liberais, que defendiam a sua extinção, diante de sua absoluta necessidade para a proteção daqueles que não tem assegurada suas condições e acesso a trabalho e rendimento.

Além deste cenário temos ainda o impacto das crises climáticas que se referem às alterações severas e rápidas no clima da Terra, principalmente como resultado da ação humana, que provocam impactos ambientais, sociais e econômicos em escala global. Essas crises são um conjunto de fenômenos associados ao aquecimento global, à destruição dos ecossistemas, e às mudanças nos padrões climáticos, como ondas de calor mais intensas, secas, enchentes, tempestades, derretimento das calotas polares, entre outros, que estão cada vez mais frequentes no cotidiano da população mundial, com efeitos nocivos à economia, a saúde e a vida no planeta.

As crises climáticas representam uma nova camada de risco para populações já vulneráveis. As políticas sociais precisam ser reestruturadas para responder às catástrofes ambientais e aos deslocamentos forçados causados por mudanças climáticas. No Brasil, os impactos climáticos são sentidos de forma particularmente aguda pelas populações mais pobres, como os trabalhadores rurais, pescadores e comunidades indígenas, que dependem diretamente dos recursos naturais. A falta de uma política social adequada para proteger essas populações em tempos de crise climática revela um vazio importante na estrutura de proteção social brasileira, que precisa ser reformulada para incluir a resiliência ambiental.

1.4- AS FASES DO CAPITALISMO

Para uma melhor compreensão desse modo de produção e de vida, com base em várias perspectivas de diferentes teóricos e historiadores como Marx (2013), Braudel (1997), Wallerstein (1984), Schumpeter (2009), Harvey (2008) e Arrighi (1994) podemos dizer que o capitalismo passou por várias fases ao longo da

história, cada uma com suas características específicas e impactos econômicos, sociais e políticos nas diferentes conjunturas.

Sendo a primeira, o capitalismo comercial ou mercantil, que teve como destaque as grandes navegações e que se caracteriza pela introdução do comércio em nível mundial, fruto do processo de colonização e da doutrina mercantilista em defesa da acumulação de riquezas pavimentando o caminho para o capitalismo industrial.

As grandes navegações, ocorridas entre os séculos XV e XVII tiveram um papel fundamental para o desenvolvimento do capitalismo com a formação de estruturas comerciais, propiciando a expansão dos mercados, com a abertura de novas rotas comerciais, a acumulação de capital com a exploração de novas terras e recursos naturais, a formação de companhias de comércio que impulsionaram o comércio global e a acumulação de capital, o desenvolvimento de novas tecnologias de navegação e técnicas de comércio, o colonialismo e a exploração de vários territórios, com exploração de recursos naturais e mão-de-obra indígena e escrava em larga escala, contribuindo para a acumulação de riquezas nas metrópoles européias e para o desenvolvimento e consolidação do próprio capitalismo.

A fase seguinte, a industrial, ocorrida entre os séculos XVIII e meados do século XX, teve início com a Revolução Industrial com a aplicação do capital acumulado no comércio no desenvolvimento de atividades industriais, visando aumentar os lucros e baseada no emprego de mão de obra assalariada para mecanização da produção. Contou com a criação de fábricas e a divisão social do trabalho, com ênfase na produção em massa e no crescimento das cidades industriais.

Para Friedrich Engels (2008), a Revolução Industrial foi um processo de transformação econômica e social profundo, ocorrido entre os séculos XVIII e XIX, não apenas modificou a maneira de produzir bens, mas também transformou radicalmente às relações sociais e de classe. Para o autor, as principais transformações que merecem uma análise mais aprofundada foram: a econômica, marcada pela introdução de máquinas e pela produção em larga escala nas fábricas, substituindo as formas tradicionais de produção artesanal e agrícola, no qual a acumulação de capital e a divisão do trabalho se intensificaram, promovendo grandes ganhos de produtividade, mas, à custa das condições de vida da classe trabalhadora.

A formação do proletariado, com a criação de uma nova classe social, que transformou pequenos artesãos e camponeses em operários assalariados, que vendiam sua força de trabalho em troca de salários miseráveis, e se constituíam em uma massa crescente de trabalhadores urbanos que viviam em condições precárias.

A exploração e alienação com a intensificação da exploração da classe trabalhadora. A burguesia, ou seja, os proprietários dos meios de produção extraíam mais-valia do trabalho do proletariado, que vivia em condições subumanas nas cidades industriais. Enquanto os trabalhadores perdiam o controle sobre os produtos de seu trabalho e eram alienados das atividades que realizavam. O trabalho tornou-se mais mecanizado, repetitivo e sem sentido para os operários.

Impacto nas condições de vida muito bem descritas em sua obra *"A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra"*, publicada originalmente em 1845, em alemão, o autor expõe os efeitos da Revolução Industrial nas grandes cidades inglesas, como Manchester. Relata a superlotação, as doenças, a pobreza extrema, a falta de saneamento e a degradação moral que atingiam os trabalhadores, resultado direto do desenvolvimento capitalista.

A concentração de riqueza e desigualdade**,** pois embora a Revolução Industrial tenha aumentado imensamente a produção e a riqueza total, essa riqueza estava concentrada nas mãos de poucos (os capitalistas industriais), enquanto a maioria da população (o proletariado) vivia na miséria um processo que exacerbou as desigualdades sociais, criando uma divisão de classes mais profunda entre os ricos e os pobres.

O desenvolvimento do capitalismo industrial intensificou o conflito entre a burguesia, que controlava os meios de produção, e o proletariado, que era forçado a vender sua força de trabalho. Engels (2008) acreditava que a industrialização não apenas ampliou esse conflito, mas também criou as condições para uma futura revolução proletária, que derrubaria o sistema capitalista. Outro destaque importante sobre a análise de Engels (2008) é que a Revolução Industrial expandiu o capitalismo além das fronteiras nacionais, impulsionando o colonialismo e a internacionalização do comércio. A necessidade de matérias-primas para as indústrias européias e de novos mercados para os produtos manufaturados levou à expansão colonial e ao domínio capitalista global.

A Revolução Industrial evidenciou as contradições inerentes ao capitalismo. Embora o sistema fosse capaz de produzir bens em abundância, a produção

capitalista gerava crises cíclicas de superprodução, em que havia mais produtos do que consumidores capazes de comprá-los. Isso resultava em recessões, falências e desemprego em massa, prejudicando a classe trabalhadora. Foi um marco no desenvolvimento do capitalismo, mas trouxe consigo uma série de contradições e injustiças sociais. Ela criou uma nova classe trabalhadora urbana, o proletariado, que vivia em condições miseráveis e era explorada pelos capitalistas industriais.

O processo da Revolução Industrial também intensificou a concentração de riqueza, a desigualdade e os conflitos de classe, fatores que, segundo Engels (2008) e Marx (2013), levariam inevitavelmente a uma revolução proletária que derrubaria o sistema capitalista. Contudo, essas marcas não só não culminaram na sonhada revolução proletária, como perduram até os dias atuais, algumas foram reatualizadas e se manifestam de forma mais perversas.

A fase seguinte do capitalismo foi à financeira ou monopolista (fim do século XIX – início do século XX), a partir do desenvolvimento de um complexo setor financeiro com atuação mundial, centrada prioritariamente nas instituições financeiras, contou com o crescimento do poder e influência das instituições financeiras, fusões e aquisições que levaram à formação de grandes monopólios e oligopólios, gerando maior concentração de riquezas e participação do capital especulativo na economia.

A fase caracterizada como capitalismo de Estado, datada de meados do século XX, apresentou maior intervenção do Estado na Economia, regulação de mercados e políticas de bem estar social, e ainda nacionalização de setores estratégicos, propiciando a expansão das redes de segurança social aliada ao crescimento econômico e o aumento de renda em muitos países de capitalismo central.

Temos ainda o capitalismo neoliberal que começou a deixar suas marcas desde o final do século XX e perdura perversamente até os dias atuais, baseado nas ideologias neoliberais, cujas principais características são a desregulamentação dos mercados, redução do papel do Estado no controle da economia, privatização de empresas estatais, políticas e programas de austeridade fiscal com vistas ao pagamento da dívida pública.

O neoliberalismo é uma teoria político-econômica que propõe o alcance do bem-estar através da liberdade individual e do empreendedorismo**,** dentro de uma estrutura institucional caracterizada pela proteção dos direitos de propriedade privada, livre mercado e livre comércio**.** O papel do Estado, segundo essa doutrina,

deve ser mínimo e restrito a garantir o bom funcionamento dos mercados. Não se trata apenas um conjunto de políticas econômicas, mas uma estratégia política e econômica que visa restaurar o poder das elites econômicas e políticas, com efeitos profundos na sociedade. (HARVEY, 2008).

Assim, fruto de reações às crises econômicas dos anos de 1970, o neoliberalismo legitimou todo o processo da globalização e dos avanços tecnológicos nos setores de comunicação e transporte, promovendo um aumentando da desigualdade econômica, maior volatilidade financeira e crescimento da economia digital.

Mais do que ser uma filosofia de liberdade econômica, para Harvey (2008), o neoliberalismo é um projeto para restaurar e consolidar o poder das elites econômicas, após o enfraquecimento da classe capitalista durante as décadas de 1960 e 1970, devido às pressões dos movimentos sociais, trabalhistas e democráticos. Sob o neoliberalismo, o poder foi retirado do Estado e das instituições democráticas e entregue ao capital privado.

Todo o avanço tecnológico no capitalismo tardio levou ao fenômeno do "desemprego tecnológico", em que trabalhadores são substituídos por máquinas e sistemas de automação. A expansão da inteligência artificial e da economia digital está transformando radicalmente o mercado de trabalho, aumentando a precarização e a exclusão de milhões de trabalhadores. O que se torna ainda mais preocupante no contexto das políticas sociais, pois a rapidez das mudanças tecnológicas superou a capacidade dos estados de implementar políticas adequadas para proteger os trabalhadores afetados pelo desemprego. No Brasil, esse fenômeno é evidente nas plataformas digitais, como a uberização [11] do trabalho, que submete milhares de pessoas a condições precárias sem garantias trabalhistas.

Desta forma, o neoliberalismo promove políticas de desregulamentação do trabalho, privatização de bens públicos e a retirada de barreiras ao comércio internacional, tudo com o objetivo de criar um ambiente mais favorável ao capital, beneficiando, sobretudo, as grandes corporações e as elites financeiras, ao passo que aumentam a desigualdade social e a insegurança econômica para a maioria.

[11] “Uberização" é um termo que se refere ao modelo de negócios caracterizado pela utilização de plataformas digitais para intermediar serviços, permitindo que indivíduos se tornem prestadores de serviços autônomos, muitas vezes em condições flexíveis e descentralizadas. O termo é derivado da empresa Uber, que revolucionou o transporte urbano ao conectar motoristas e passageiros por meio de um aplicativo.

Para Dardot e Laval (2016), o neoliberalismo se tornou uma "razão do mundo", um novo tipo de racionalidade que molda não apenas a economia, mas também as formas de governo, as relações sociais e a subjetividade dos indivíduos. Não apenas um conjunto de políticas econômicas, mas uma racionalidade que permeia todos os aspectos da vida, modificando a cultura e a maneira como as pessoas pensam e se comportam, internalizando a lógica de mercado em todas as esferas da existência, fazendo com que os indivíduos se enxerguem como empreendedores de si mesmos, responsáveis pelo seu sucesso ou fracasso, com base em sua capacidade de adaptação às exigências do mercado.

Por fim, temos o capitalismo digital, iniciado no começo do século XXI até o presente. Suas características principais são a dominância de empresas de tecnologia da informação, economia baseada em dados, comércio eletrônico, automação e inteligência artificial. Apresenta economia compartilhada e plataformas digitais que provocam mudanças na estrutura do emprego, surgimento de novas indústrias, desafios regulatórios e de privacidade, aumento da conectividade global.

O autor Castells (2019) fornece uma análise abrangente do capitalismo digital, enfatizando que ele não é apenas uma transformação econômica, mas uma reconfiguração das relações sociais, políticas e culturais. Suas obras discutem o capitalismo digital sob várias perspectivas, destacando sua relação com a tecnologia, a sociedade e a economia. E traz alguns pontos-chave sobre o capitalismo digital.

Segundo o autor, a sociedade é organizada em redes que transformam a produção, a distribuição e o consumo, alterando a dinâmica do capitalismo tradicional, há uma "economia da informação" como um componente central onde o valor é gerado através do processamento e da troca de informações. A informação se torna o principal motor da produtividade e do crescimento econômico, altera as relações de trabalho, com a ascensão de formas flexíveis e precárias de emprego, como o trabalho em plataformas digitais e como isso impacta a classe trabalhadora e a organização do trabalho.

O capitalismo digital é um fenômeno global, mas gera desigualdades significativas. Enquanto algumas regiões e grupos se beneficiam da digitalização, outros ficam para trás, exacerbando as disparidades sociais e econômicas e novas formas de poder emergem no contexto do capitalismo digital, com a concentração de controle em grandes plataformas tecnológicas.

Neste cenário, surgem novas formas de resistência, através de movimentos sociais e protestos organizados por redes digitais, reconfigurando o espaço político, permitindo novas formas de mobilização e participação cívica, mas também criando desafios para a democracia, como a desinformação e a manipulação de dados, as ditas fakenews.[12]

O capitalismo digital é uma base teórica importante para entender as complexidades do mundo contemporâneo, onde a tecnologia digital é central para a vida cotidiana e para a dinâmica econômica. A digitalização impacta profundamente as identidades sociais e culturais. As redes digitais permitem novas formas de expressão e conexão, mas também podem levar à fragmentação social e a exclusão pela via da falta de acesso.

Segundo estatística da Organização das Nações Unidas (ONU), um terço da população mundial continua sem acesso à Internet em 2023, embora o número de pessoas conectadas nunca tenha sido tão alto. E esta situação é mais comum nas regiões mais pobres do globo terrestre.

1.5- RELAÇÃO ENTRE CAPITALISMO E LIBERALISMO

O capitalismo enquanto sistema econômico e social necessita de uma ideologia para produzir cultura e moldar a organização econômica e política das sociedades modernas e partir disso, ele se conecta ao liberalismo numa relação intrínseca em que influenciam um ao outro.

Ambos os sistemas compartilham valores como a proteção dos direitos individuais, a promoção da iniciativa privada, a defesa da propriedade privada e a crença na livre concorrência como mecanismo regulador eficiente. São sistemas que se complementam e se reforçam mutuamente, embora não sejam idênticos nem estejam isentos de críticas e variações em suas práticas e interpretações.

A origem do liberalismo remonta ao final da Idade Média e ao início da Idade Moderna (entre os séculos XVII e XVIII), e se apresenta como uma reação às estruturas autoritárias e hierárquicas das monarquias absolutistas, do feudalismo e

[12] Fake news ou notícias falsas são informações deliberadamente criadas ou divulgadas com o intuito de enganar ou manipular as pessoas. Esse fenômeno ganhou grande relevância nas últimas décadas, especialmente com a popularização das redes sociais e outras plataformas digitais, onde é fácil espalhar informações falsas rapidamente e para um grande público.

da dominação religiosa da Igreja Católica. Ele surgiu como uma filosofia política e econômica que defende a liberdade individual, os direitos naturais, a propriedade privada e a limitação do poder do Estado. Essa ideologia foi fortemente influenciada pelas revoluções científicas, sociais e políticas dessa época, particularmente na Europa.

Foi um período marcado por transformações profundas no pensamento político, econômico e social que teve alguns marcos históricos e filosóficos. Dentre eles, o Iluminismo enquanto um movimento intelectual do século XVIII que enfatizou a razão, a ciência e os direitos individuais. Filósofos como John Locke, Montesquieu e Voltaire questionaram a autoridade absoluta dos monarcas e a influência da Igreja, promovendo ideias de liberdade, igualdade e governo baseado no consentimento dos governados. A Revolução Gloriosa de 1688, na Inglaterra com a deposição do rei Jaime II, e a ascensão de Guilherme III e Maria II ao trono, que resultaram na Declaração de Direitos de 1689, limitando os poderes do monarca e garantindo certos direitos aos cidadãos.

A Revolução Americana (1775-1783) em que os colonos americanos se rebelaram contra o domínio britânico, influenciados por princípios de liberdade e autogoverno. A Declaração de Independência dos Estados Unidos de 1776, redigida por Thomas Jefferson, foi profundamente influenciada pelas ideias de John Locke.

A Revolução Francesa de 1789 foi outro marco importante para o liberalismo, inspirada pelos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, a revolução derrubou a monarquia absoluta e procurou estabelecer uma sociedade baseada em direitos individuais e soberania popular.

Em suma, o liberalismo emergiu como uma resposta às estruturas de poder absolutistas e como uma defesa dos direitos individuais, evoluindo ao longo dos séculos por meio de influências filosóficas, eventos revolucionários e desenvolvimentos econômicos.

1.6- FASES DO NEOLIBERALISMO

Com origens na segunda metade do século XX, o neoliberalismo, uma reinterpretação do liberalismo clássico, adaptada às realidades econômicas e políticas do período pós Segunda Guerra Mundial, ganhou destaque e influência

global a partir da década de 1970. O termo "neoliberalismo" foi usado para descrever um conjunto de ideias econômicas e políticas que enfatizam a desregulamentação dos mercados, a privatização de empresas públicas, a redução do papel do Estado na economia e a promoção do livre mercado como o principal motor de desenvolvimento econômico.

O neoliberalismo teve como principais marcos históricos as seguintes fases: entre as décadas de 1920 e 1930 o termo "neoliberalismo" foi originalmente cunhado na década de 1930 por economistas e intelectuais europeus que, em reação à Grande Depressão, buscaram uma terceira via entre o liberalismo clássico e o intervencionismo estatal do socialismo. Posteriormente, em 1947 houve a fundação da Sociedade MontPèlerin [13] liderada por Friedrich Hayek que reunia intelectuais e economistas na defesa do livre mercado e uma oposição ao socialismo e ao planejamento central.

Hayek, em sua obra O Caminho da Servidão (1944), argumentava que a intervenção estatal na economia levaria inevitavelmente à perda de liberdades individuais e ao totalitarismo. Para ele, a solução estava no fortalecimento das economias de mercado e na limitação do papel do Estado.

Na década de 1970, o neoliberalismo começou a ganhar força devido à crise do modelo econômico keynesiano, caracterizado por intervenções estatais, políticas de bem-estar social e controle estatal sobre certas partes da economia. A inflação combinada com estagnação econômica enfraqueceu a confiança nas políticas econômicas keynesianas, criando espaço para as ideias neoliberais.

Milton Friedman, economista da Escola de Chicago, foi uma figura central nesse ressurgimento. Em sua obra *Capitalismo e Liberdade* (1962) [14], Friedman defendia que a economia funcionaria melhor com a menor intervenção estatal possível, dando destaque ao papel do mercado como regulador das atividades econômicas e promotor da eficiência.

---

[13] A Sociedade MontPèlerin (MontPèlerin Society) é uma organização internacional de intelectuais e acadêmicos fundada em 1947 por Friedrich Hayek com o objetivo de promover os princípios do liberalismo clássico e resistir à expansão do intervencionismo estatal e das ideologias coletivistas, como o socialismo, que ganhavam força após a Segunda Guerra Mundial. A sociedade foi crucial para o desenvolvimento e disseminação do pensamento neoliberal, influenciando profundamente a política e a economia global nas décadas seguintes.

[14] Este livro foi publicado originalmente em 1962 e é uma das obras mais influentes de Friedman, onde ele defende que a liberdade econômica é essencial para a liberdade política, argumentando a favor do livre mercado e contra a intervenção estatal excessiva na economia.

> Tanto para Friedman quanto para Hayek, um dos principais pilares de sustentação do ideário neoliberal seria a noção de *liberdade* e de *mercado*. A primeira, por ser uma característica inerente e essencial que deveria ser garantida a todos os indivíduos, e, a segunda, por ser o espaço natural pelas quais as liberdades individuais ocorreriam e tenderiam para o equilíbrio. Para que essas duas características sejam realmente efetivadas o Estado não deveria influenciar nem intervir no jogo de mercado. (ANDERSON, 1995, p. 7).

O neoliberalismo atingiu seu auge nas décadas de 1980 e 1990, através da influência de intelectuais, políticos e instituições internacionais que defendiam a liberdade de mercado, a desregulamentação e a redução do papel do Estado na economia e com a ascensão de líderes como Margaret Thatcher no Reino Unido e Ronald Reagan nos Estados Unidos. Ambos implementaram políticas neoliberais que incluíam a desregulamentação**,** privatização de empresas estatais, redução de impostos e cortes nos programas sociais**.**

Thatcher e Reagan argumentavam que o livre mercado era o melhor caminho para o crescimento econômico e a redução da inflação. Políticas como o Consenso de Washington (um conjunto de reformas promovidas por instituições como o FMI e o Banco Mundial) ajudaram a difundir o neoliberalismo globalmente, especialmente em países da América Latina, como o Chile, onde o regime de Pinochet [15] adotou as ideias da Escola de Chicago com a ajuda de economistas conhecidos como os Chicago Boys [16].

O Consenso de Washington teve um papel fundamental, pois consolidou o neoliberalismo como o conjunto de políticas recomendadas para países em desenvolvimento. Essas políticas incluíam a abertura de mercados**,** liberalização do comércio**,** privatização de estatais e a disciplina fiscal**.** Ele se tornou uma espécie de receituário para reformas econômicas promovidas por instituições financeiras internacionais, especialmente após crises econômicas em países em desenvolvimento.

O neoliberalismo surgiu como uma resposta ao intervencionismo estatal da primeira metade do século XX, desenvolvendo-se através dos pensamentos de economistas como Friedrich, Hayek e Milton Friedman. Ele ganhou força nas crises

---

[15] Augusto José Ramón Pinochet Ugarte governou o Chile entre 1973 e 1990, depois de liderar o golpe militar que derrubou o governo democraticamente eleito do presidente Salvador Allende.

[16] Trata-se de um com aproximadamente 25 jovens economistas chilenos que formularam a política econômica da ditadura do general Augusto Pinochet. Foram os pioneiros do pensamento neoliberal, antecipando no Chile em quase uma década medidas que só mais tarde seriam adotadas por Margaret Thatcher no Reino Unido.

econômicas da década de 1970 e foi implementado em larga escala nas décadas de 1980 e 1990. Hoje, suas políticas continuam a influenciar muitas economias, mas também é alvo de amplas críticas por seus efeitos sociais e ambientais.

Criticado por aumentar as desigualdades sociais, reduzir o papel do Estado na proteção social e concentrar o poder econômico nas mãos de poucas corporações. A globalização neoliberal, promovida através de instituições como o FMI e o Banco Mundial, levou a protestos e movimentos de resistência, como o que ocorreu nas manifestações antiglobalização dos anos 1990 e 2000.

Conforme Toledo (2008) o neoliberalismo combina-se de forma freqüente com o conservadorismo no plano cultural e com o autoritarismo no plano político com sua pobreza cultural ou seu simplismo teórico. No plano cultural, o neoliberalismo pode e muitas vezes, é combinado com valores culturais expressos nas idéias de nação, família, autoridade e respeito às hierarquias. E o intervencionismo estatal é apresentado como totalitarismo, causador de crises, que alimenta uma enorme burocracia ineficiente, cobra altos impostos e protege de forma excessiva os trabalhadores sindicalizados, gerando um populismo neoliberal e fortalecendo o senso comum baseado no antiestatismo espontâneo do povo.

> Em outro nível, a cultura neoliberal tem-se disposto a conformar um *ethos* sem raízes tradicionais precisas: o mito da mobilidade pelo esforço pessoal; as generosidades da livre empresa (“somos todos empresários”); o direito à diferenciação; a liberdade como valor máximo, embora com autodisciplina; e uma solidariedade não problemática para aqueles que não são beneficiados pelo mercado (é um custo necessário dos ajustes, não causam dor, é uma percentagem que é preciso diminuir). (CHAUÍ, 1997, p.93).

No campo político, o neoliberalismo também se combina com o autoritarismo pelo privilégio de liberdade no mercado em relação à democracia e se vincula a critica à igualdade e à democracia como igualdade política que permite aos economicamente improdutivos participar de decisões políticas que são impostas aos ditos produtivos, com vistas a limitar o terreno da liberdade política das massas e direcionando aos *experts*, conforme a meritocracia. (TOLEDO, 2008).

1.7- NEOLIBERALISMO E SUAS INFLUÊNCIAS NAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

O neoliberalismo teve um impacto significativo nas políticas de proteção social no Brasil, especialmente a partir da década de 1990, quando o país passou por profundas reformas econômicas e políticas influenciadas pelas diretrizes neoliberais globais. Essas mudanças foram impulsionadas pela necessidade de ajustar a economia brasileira à nova ordem internacional de mercados globalizados, com destaque para as reformas econômicas focadas na redução da intervenção do Estado, na privatização de empresas públicas e na desregulamentação dos mercados. Esse movimento teve reflexos diretos nas políticas de proteção social, modificando a forma como o Estado brasileiro gerencia áreas como seguridade social, previdência e políticas assistenciais.

A partir de 1990, com a influência do neoliberalismo, vimos um avanço no desmonte dos sistemas de proteção social que foram constituídos no período de crescimento econômico, posterior a Segunda Guerra Mundial, nos países considerados desenvolvidos, e no Brasil, no pós Constituição de 1988. No Brasil, a Constituição Federal de 1988, vai configurar, com o desenvolvimento da democracia burguesa, a possibilidade de expansão das políticas sociais. Mas, a contraofensiva do capital às políticas sociais que se deu em todo o mundo, se efetivou também nessas terras, fazendo com que não houvesse expansão, nem tampouco universalização destas, como previsto na Constituição, influenciando ainda o desmonte do que estava sendo construído (como a seguridade social).

Uma das principais consequências do neoliberalismo no campo das políticas sociais foi à introdução do conceito de "focalização". Em vez de políticas universalistas, que atendam a todos os cidadãos, o neoliberalismo propõe políticas focalizadas, dirigidas apenas às camadas mais pobres da população. Essa abordagem pode ser vista no Brasil com o Bolsa Família e outros programas de transferência de renda. Embora tais programas tenham ajudado a reduzir a pobreza, eles são limitados em sua capacidade de promover a inclusão social plena, pois não oferecem uma proteção social universal. Essa abordagem foi criticada por deixar uma grande parte da população fora da rede de proteção, especialmente aqueles que estão próximos da linha de pobreza, mas que não são considerados pobres o suficiente, para receber o benefício.

A Constituição Federal de 1988 foi o resultado de um longo processo de lutas sociais e políticas que se intensificaram durante a ditadura militar no Brasil (1964-1985). Diversas categorias da sociedade brasileira foram fundamentais para a sua construção, que ficou conhecida como a "Constituição Cidadã"**,** por ampliar direitos e garantias. Entre os principais grupos envolvidos estão: movimento sindical e trabalhadores; movimentos sociais; movimento estudantil; intelectuais e setores progressistas ligados a categorias de trabalho; movimento indígena; entre outros.

Vale destacar que na Constituição de 1988 está previsto o tripé da seguridade social brasileira, formado pelas políticas de saúde, assistência social e previdência. No entanto, A seguridade social, enquanto núcleo duro das políticas sociais no Brasil vem sendo desmontada sucessivamente.

A agenda das reformas no âmbito do trabalho está posta no Brasil desde os anos 1990, em que várias medidas que são sentidas atualmente já ganhavam espaço no arcabouço legal institucional, como a ampliação das formas de contratação (temporário, parcial, por prazo determinado, cooperativados, contratação como pessoa jurídica), a flexibilização da jornada de trabalho (banco de horas, liberalização do trabalho aos domingos, negociação de turnos e escalas), a remuneração variável (Programa de Participação nos Lucros e Resultados) e o salário utilidade. Aprofundou-se a flexibilidade de um mercado de trabalho já flexível.

O modelo de seguridade, que se apresentou no Brasil com a Constituição de 1988, não chegou a se constituir um modelo de Bem Estar Social, apesar de estabelecer direitos de proteção social, incluindo saúde pública universal, previdência social e assistência social, pois com o aumento da influência neoliberal nas políticas econômicas globais e a pressão por ajustes fiscais e equilíbrio orçamentário, essas áreas passaram a sofrer restrições.

Goulart de Andrade (2005) argumenta que, apesar das políticas sociais adotadas em diferentes momentos da história brasileira (como o período Vargas e as décadas recentes), o Brasil nunca estruturou um verdadeiro Estado de Bem-Estar Social, como os modelos europeus ou os Estados Unidos. Assim como Kerstenetzky (2012) que argumenta que o sistema brasileiro é fragmentado, focado em benefícios setoriais e com cobertura limitada, favorecendo certos grupos em detrimento de uma proteção universal.

Em sua obra *"O Ornitorrinco" (2003)*, o sociólogo Francisco de Oliveira também oferece uma visão crítica sobre o desenvolvimento brasileiro, abordando o fracasso

das tentativas de construir um sistema de bem-estar social sólido, pois argumenta que o Brasil criou um modelo de desenvolvimento híbrido, marcado pela desigualdade e pela incapacidade de prover uma rede de proteção social eficiente.

O governo de Fernando Collor (1990-1992) e, mais tarde, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) adotaram um programa neoliberal que incluiu a privatização de empresas estatais, a liberalização do comércio e a flexibilização do mercado de trabalho, com o objetivo de aumentar a competitividade e reduzir o papel do Estado na economia. Esse modelo visava também reduzir o déficit fiscal e controlar a inflação, o que levou à adoção de medidas que impactaram diretamente as políticas de proteção social e foi mantido nos governos que se seguiram, com mais ou menos intensidade, perdurando até o governo atual.

Uma área bastante afetada pelo neoliberalismo no Brasil foi à previdência social. O argumento central das reformas neoliberais nessa área foi à falta de sustentabilidade financeira do sistema previdenciário, que exigia ajustes para se adequar à nova realidade econômica. Os governos neoliberais buscaram reduzir o peso do Estado e aumentar a participação da iniciativa privada, promovendo reformas no sistema de aposentadorias como as citadas abaixo:

Reforma da Previdência de 1998: Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, fora realizada uma reforma que visava aumentar a idade mínima para aposentadoria, reduzir o valor dos benefícios e introduzir um fator previdenciário, que diminuiu o valor das aposentadorias dependendo da idade e do tempo de contribuição do trabalhador. Houve uma tentativa de flexibilizar o sistema previdenciário, com a promoção de fundos de pensão privados para complementar a aposentadoria pública.

Reforma da Previdência de 2019**:** Mais recentemente, uma nova reforma previdenciária foi aprovada no governo de Jair Bolsonaro. Essa reforma incluiu o aumento da idade mínima para aposentadoria, além da redução de benefícios e maior incentivo para a previdência privada, o que reflete a continuidade da lógica de limitar o papel do Estado nas políticas de proteção social.

Outra consequência das influências neoliberais no Brasil foi à redução de ações de proteção social em função das medidas de austeridade fiscal e cortes nos gastos públicos. A racionalidade neoliberal sustenta que o Estado deve reduzir suas funções e permitir que o setor privado atue de maneira mais ativa em áreas que

antes eram monopolizadas pelo governo, como saúde, educação e seguridade social.

O que o cenário atual nos revela como alarmante é a condição de ausência das políticas sociais, ou sua absoluta fragilidade. Por exemplo, desde os anos de 2016, com o golpe contra a democracia brasileira, que destitui a presidenta Dilma Rousseff, estamos vivendo um contexto de redução dos investimentos públicos, sobretudo na seguridade social, por meio da materialização da PEC 55, que se transformou na Emenda Constitucional n.º 95 [17].

Tal emenda limitou o crescimento das despesas e investimentos públicos do governo brasileiro durante vinte anos, em diversas políticas públicas (até 2036), aos mesmos valores gastos no ano anterior, corrigidos pela inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), alcançando os três poderes, além do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, resultando em uma série de agravos à população que ainda estava por enfrentar os impactos de uma pandemia de enormes agravos sanitários e econômicos.

As contrarreformas que foram implementadas no âmbito do trabalho, com a reforma trabalhista, no âmbito da previdência com a reforma da previdência e com a lei da terceirização e, sobretudo, com a Emenda à Constituição n 95, que estabeleceu o teto de gastos, todas elas vêm impondo um duro corte no âmbito das políticas sociais. Essa questão será novamente retomada, mais a frente, no Capítulo IV.

> A EC 95, portanto, é de um aventureirismo irresponsável inimaginável, onde independentemente do desempenho econômico, congela-se os gastos primários do orçamento público brasileiro, no mesmo passo em que se libera a apropriação do fundo público pelo capital portador de juros e pelos especuladores. (BEHRING, 2018, P.16).

Somando-se a isso, os cortes na área da educação, da cultura, nos programas de habitação, na verdade em todas as políticas sociais, na área do trabalho com a diminuição das garantias dos direitos dos trabalhadores. Tais áreas foram sendo atacadas no pouco que elas garantiam e com isso, nos coloca no dilema profundo de aumento da pobreza e da desigualdade no país.

---

[17] Também conhecida como a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos ou PEC da Morte (cunhada por seus opositores).

1.8- A HEGEMONIA DO CAPITAL FINANCEIRO E O FUNDO PÚBLICO

O processo de financeirização da economia refere-se à crescente importância do setor financeiro na economia global e à centralidade dos mercados financeiros, instituições financeiras e práticas financeiras na vida econômica e nas políticas públicas. Esse fenômeno começou a se intensificar nas últimas décadas do século XX e acelerou após os anos 1980, com a ascensão do neoliberalismo e a desregulamentação dos mercados. A financeirização teve impactos profundos nas economias nacionais e na capacidade dos Estados de implementar políticas econômicas, sociais e fiscais.

A financeirização pode ser definida como o processo no qual os mercados, as instituições financeiras e o campo financeiro passam a dominar a economia, as decisões empresariais e a vida cotidiana das pessoas. Isso inclui a crescente dependência das economias em relação aos fluxos financeiros, ao crédito, aos mercados de ações e à especulação financeira, em detrimento da economia produtiva — isto é, da produção e troca de bens e serviços.

Esse processo de financeirização apresenta características como: a expansão dos mercados financeiros e da especulação, com a valorização de ativos financeiros sobre investimentos produtivos; domínio das grandes instituições financeiras como bancos e fundos de investimento sobre a economia real; crescimento do endividamento tanto das empresas, quanto das famílias e governos, como forma de financiar o consumo e os investimentos e a lógica financeira ocupando outras áreas da vida como a habitação, a saúde e a educação, que passam a ser vistas como oportunidades de investimento financeiro.

O setor financeiro se expandiu e se tornou mais globalizado, resultando na criação de um sistema econômico altamente interconectado, onde crises financeiras em uma parte do mundo podem ter efeitos em cadeia, afetando economias distantes. A crise financeira global de 2008 foi um exemplo notório disso, quando a bolha imobiliária nos Estados Unidos colapsou, afetando economias em todo o mundo.

O fundo público é constituído pelos recursos financeiros administrados pelo Estado e que são usados para custear suas atividades e os serviços públicos. Tais recursos derivam de impostos, taxas, contribuições e demais receitas e pode ser alocado em áreas como saúde, educação, infraestrutura, segurança, entre outras

visando o atendimento das necessidades da população ou do capital, a depender dos interesses em jogo. A relação entre fundo público e financeirização da economia é uma tensa, pois financeirização se refere ao processo pelo qual o setor financeiro assume um papel dominante na economia, influenciando decisões de investimento, produção e distribuição de recursos.

Para Salvador (2012), há uma disputa na sociedade capitalista por recursos do fundo público na esfera do orçamento estatal. O orçamento público é um campo de luta política composta por forças distintas da sociedade, na busca por seus interesses. Sendo que nos interesses dentro do capitalismo, de caráter privado, a partir dos anos de 1980, está presente um domínio do capital financeiro, sob o domínio das políticas neoliberais, alargando a liberalização financeira com o enfraquecimento do Estado e da proteção social, sob o efeito dos juros da dívida, ampliando a crise estrutural do capitalismo.

Desde o imperialismo clássico, o capital financeiro envolve a integração do capital bancário com o capital industrial para ser gerado e manter o domínio, através do processo em que os pequenos bancos são absorvidos pelos maiores, subordinando as operações a um comando único, formando uma centralização bancária. O sistema bancário mantém sua função de converter o capital monetário inativo em ativo, ou seja, capital que rende lucro ao reunir qualquer tipo de rendimento monetário a serviço da classe capitalista, e o capital bancário concentrado passa a subordinar as operações comerciais e industriais de toda a sociedade, redundando na fusão de bancos com a indústria e na formação da dominação da oligarquia financeira. (IAMAMOTO, 2010).

Esse processo tem como característica a especulação de recursos públicos e privados, encontrando na dívida pública sua principal base de sustentação, uma vez que esta converte os recursos oriundos da produção - através da arrecadação dos tributos – em fontes de investimentos para o capital financeiro, forçando o Estado a reduzir seus gastos com o social, numa hipertrofia das operações financeiras. (BERING; BOSCHETI, 2008).

O desenvolvimento de instituições especializadas, a exemplo dos Fundos de Pensão, é mais um exemplo desse processo, que faz da centralização dos lucros não reinvestidos das empresas e das rendas poupadas das famílias, principalmente por meio dos planos privados de previdência e da poupança salarial, o caminho de uma acumulação financeira de grande dimensão. (SALVADOR, 2008).

> O capital financeiro assume o comando do processo de acumulação e, mediante inéditos processos sociais envolve a economia e a sociedade, a política e a cultura, vincando profundamente as formas de sociabilidade e o jogo das forças sociais. O que é obscurecido nessa nova dinâmica do capital é o seu avesso: o universo do trabalho, _ as classes trabalhadoras e suas lutas, que cria riqueza para os outros, experimentando a radicalização dos processos de exploração e expropriação. (IAMAMOTO, 2010, p. 107).

A mundialização financeira da sociedade é movimentada pelos grandes grupos industriais transnacionais, ligado ao mundo das finanças, decorrente de processos de fusões e aquisições de empresas, tendo como suporte as instituições financeiras, que operam com o capital que rende juros apoiados na dívida pública e nos Estados Nacionais.

Para Iamamoto (2010) esse processo de mundialização, impulsionado pelos organismos multilaterais de captura dos Estados nacionais e espaço mundial, em que a produção e o consumo de todos os países adquirem uma característica cosmopolita, radicaliza o desenvolvimento desigual e combinado, que constitui as relações de dependência entre as nações no mundo.

A respeito da mundialização, Chesnais afirma que:

> A expressão “mundialização financeira” designa as estreitas interligações entre os sistemas monetários e os mercados financeiros nacionais, resultantes da liberalização e desregulamentação adotadas inicialmente pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido, entre 1979 e 1987, e nos anos seguintes pelos demais países industrializados. A abertura, externa e interna, dos sistemas nacionais, anteriormente fechados e compartimentados, proporcionou a emergência de um espaço financeiro mundial. (1998, p. 12).

Para Michael Lowy (1995), em artigo sobre a teoria do desenvolvimento desigual e combinado, sustenta que o desenvolvimento de uma nação historicamente atrasada, conduz a uma combinação desigual original de desigualdades e o que ele chama de lei do desenvolvimento combinado, trata-se da aproximação de diversas etapas do desenvolvimento, da combinação de fases distintas, formando um amálgama de formas arcaicas com formas mais modernas.

Sob essa lógica de subordinação temos em Marini (2000) a definição da categoria do capitalismo dependente como uma forma de capitalismo que se desenvolve nas economias periféricas de maneira subordinada às necessidades e interesses do capital das economias centrais, principalmente das economias mais

industrializadas e desenvolvidas, como Estados Unidos e Europa Ocidental, através da transferência sistemática de valor e da dependência de seus investimentos e mercados para sustentar o próprio crescimento.

Isso acontece porque as economias periféricas produzem bens de baixo valor agregado (commodities, por exemplo), enquanto importam bens de maior valor das economias centrais. Esse processo impede que as economias periféricas desenvolvam uma indústria própria robusta e diversificada, tendo o seu desenvolvimento de forma subordinada e limitada, sem romper com a dependência do capital externo e altamente vulnerável às crises internacionais.

Marini (2000) propõe a ideia de um “ciclo dependente”, no qual o capital estrangeiro investe nas economias periféricas, mas retira seus lucros e dividendos, levando o valor de volta para a economia central. Esse ciclo impede que o capital permaneça e se reinvista localmente, bloqueando o desenvolvimento autônomo e aprofundando a dependência. E o capitalismo dependente não é apenas uma fase temporária, mas uma forma específica de capitalismo com suas próprias dinâmicas e contradições.

Dentro dessa lógica, consideramos que o efeito da crise para as economias periféricas se deu no agravamento do quadro conjuntural de uma inserção na economia mundial que já é, por razões estruturais, dependente e subordinada ao comportamento do centro da acumulação mundial de capital.

Nos anos de 2007/2008 estoura a crise do subprime [18], que iniciou com os mercados imobiliários dos Estados Unidos. Com a valorização dos imóveis em virtude da facilidade de aquisição e financiamentos, enquanto estratégia do capital para valorizar a circulação do capital, ocorreu uma grande inadimplência dos chamados subprime, devido ao desemprego estrutural e a dificuldade de compra por parte da classe trabalhadora, levando ao quadro de muitas hipotecas no mercado de imóveis americano. (CARCANHOLO, 2011).

Essas novas condições históricas transfiguram a questão social intrínseca ao processo de acumulação do capital, apurado de novas determinações e relações

[18] A crise das hipotecas subprime, também conhecida como **a** crise financeira de 2007-2008, foi uma das maiores crises financeiras da história recente e teve um impacto devastador na economia global. Ela começou nos Estados Unidos, mas rapidamente se espalhou pelo mundo. A crise resultou do colapso de um mercado imobiliário inflado e de práticas de concessão de crédito de alto risco no setor de hipotecas imobiliárias.

sociais, produzidas historicamente e trazem o desafio de aclarar seu significado nos tempos atuais.

1.9- A PERDA DE AUTONOMIA DOS ESTADOS DIANTE DA FINANCEIRIZAÇÃO

Um dos principais impactos da financeirização foi à redução da autonomia dos Estados nacionais em conduzir políticas econômicas. À medida que os mercados financeiros globais ganharam importância, as decisões nacionais passaram a ser amplamente influenciadas pelas expectativas dos investidores internacionais e pelos fluxos de capital. Os países passaram a depender cada vez mais de investimentos estrangeiros e da estabilidade de seus mercados financeiros para manter a confiança dos investidores.

Essa dependência faz com que muitos governos adotem políticas pró-mercado para evitar a fuga de capitais através e medidas como a flexibilização regulatória, a privatização de ativos públicos, a redução de impostos para atrair investimentos e a limitação das despesas públicas, mesmo quando tais medidas vão contra os interesses sociais e econômicos domésticos sob o risco de enfrentarem crises cambiais, ataques especulativos e queda da confiança do mercado.

A financeirização também impactou as políticas fiscais dos Estados. À medida que os governos passaram a financiar seus déficits com a emissão de títulos, o mercado financeiro se tornou essencial para garantir o funcionamento do Estado. Isso levou muitos países a ajustar suas políticas fiscais para atender às expectativas dos investidores financeiros, em detrimento de prioridades sociais.

Por exemplo, países endividados são frequentemente pressionados a reduzir suas despesas sociais (educação, saúde, seguridade social) e a implementar políticas de austeridade para garantir que possam pagar os juros de suas dívidas e manter a confiança dos mercados financeiros. Isso é especialmente visível em crises de dívida soberana, como ocorreu na Grécia e em outros países da zona do euro durante a crise de 2009-2010.

Com a pressão por equilíbrio fiscal e a necessidade de atrair capital internacional, muitos Estados adotaram a privatização como estratégia para reduzir o déficit e aumentar a eficiência econômica. Empresas estatais em setores

estratégicos, como energia, telecomunicações e transporte, foram vendidas ao setor privado, muitas vezes com o apoio de grandes instituições financeiras internacionais. Isso reduziu a capacidade dos Estados de regular e influenciar setores essenciais da economia, transferindo poder e controle para o setor privado.

A financeirização também ampliou a desigualdade econômica dentro dos países. Os benefícios gerados pela expansão dos mercados financeiros tendem a serem concentrados entre investidores, grandes corporações e as elites financeiras, enquanto a classe trabalhadora e as pequenas empresas são mais afetadas pelas flutuações e crises financeiras.

Além disso, promoveu a precarização do trabalho. Empresas focadas em maximizar o valor para os acionistas frequentemente adotam práticas como terceirização**,** contratos temporários e demissões em massa para aumentar sua rentabilidade no curto prazo, resultando em menos segurança no emprego e menores salários para os trabalhadores.

Outra conseqüência da financeirização é o endividamento tanto público quanto privado. Os Estados muitas vezes se endividam para financiar suas atividades ou para pagar juros de dívidas anteriores, o que, em um contexto de austeridade fiscal e baixo crescimento, pode resultar em crises de dívida soberana. Além do aumento significativo no endividamento das famílias e das empresas, especialmente em países onde o crédito ao consumo foi amplamente estimulado, gerando instabilidade financeira, pois crises de inadimplência tendem a desencadear crises mais amplas, como aconteceu nos Estados Unidos com a crise das hipotecas subprime em 2008.

A expansão e a complexidade dos mercados financeiros globais aumentaram a frequência e a gravidade das crises financeiras. Como os mercados financeiros são globalmente interconectados, uma crise em uma economia pode rapidamente se espalhar para outras, criando um risco sistêmico global. A crise financeira de 2008 é um exemplo claro de como a especulação desenfreada, o uso excessivo de derivativos e a falta de regulamentação nos mercados financeiros podem causar colapsos generalizados, com consequências devastadoras para a economia real.

Essas crises expõem a fragilidade dos Estados nacionais no contexto da financeirização, forçando-os a adotar medidas de resgate para salvar bancos e grandes empresas financeiras, muitas vezes com o sacrifício dos contribuintes e em detrimento de outras prioridades sociais.

Nos países em desenvolvimento, as conseqüências da financeirização são mais severas, podem dificultar o desenvolvimento econômico sustentável já que são mais vulneráveis à volatilidade dos fluxos de capital. Investimentos financeiros tendem a ser de curto prazo e especulativos, em vez de se concentrar no desenvolvimento de infraestrutura e na criação de empregos. Isso cria uma dependência em relação ao capital externo e pode levar à desindustrialização e à deterioração dos setores produtivos.

Além disso, as condicionalidades impostas por instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial frequentemente exigem a adoção de políticas neoliberais de austeridade e liberalização dos mercados, o que pode agravar a pobreza e a desigualdade, como visto em várias crises de dívida na América Latina e na África.

O processo de financeirização transformou profundamente as economias globais e a relação dos Estados nacionais com seus mercados financeiros. Embora tenha trazido benefícios em termos de crescimento e desenvolvimento dos mercados, também gerou desafios significativos, como a perda de autonomia econômica, o aumento da desigualdade, a precarização do trabalho e a fragilidade diante de crises financeiras. Os impactos da financeirização para os Estados nacionais continuam a ser um tema central no debate sobre o futuro das políticas econômicas e sociais.

Tatiana Bretas (2019), em suas análises sobre o processo de financeirização da economia, foca em como esse fenômeno transforma as dinâmicas econômicas, políticas e sociais, acentuando a dependência dos Estados e das empresas em relação aos mercados financeiros. Ela explica que a financeirização gera um deslocamento das economias produtivas para a esfera financeira, priorizando a valorização de ativos e a especulação em detrimento da produção de bens e serviços.

Bretas (2019) argumenta que esse processo cria uma maior pressão sobre os Estados nacionais para atender às exigências dos mercados financeiros globais, resultando em políticas de austeridade, cortes de investimentos sociais e aumento do endividamento público. Além disso, a busca por resultados de curto prazo e na maximização dos lucros dos acionistas tende a precarizar o trabalho e aumentar a desigualdade social. A financeirização também contribui para a fragilidade das

economias diante de crises financeiras, pois amplifica a interdependência entre mercados financeiros e setores não financeiros.

Segundo a autora, a financeirização é um fenômeno estrutural que vem moldando comportamentos, influenciando profundamente a governança estatal, as empresas e a vida cotidiana dos indivíduos, principalmente em países emergentes como o Brasil e apresentando desafios às políticas públicas, como efeito do predomínio do capital financeiro sobre o setor produtivo, contribuindo para o crescimento e a desigualdade no país. (BRETAS, 2019).

O processo de financeirização da economia apresenta vários desafios para as políticas públicas, pois tende a favorecer decisões que buscam maximizar lucros no curto prazo gerando conflitos com os objetivos de longo prazo das políticas públicas, como desenvolvimento social e sustentabilidade. Pode levar à redução de investimentos diretos do Estado em áreas essenciais, como saúde, educação, assistência social e habitação, comprometendo a qualidade e a acessibilidade desses serviços, exacerbando as desigualdades, pois os benefícios das atividades financeiras tendem a concentrar-se em grupos já privilegiados e pode tornar a economia mais vulnerável a crises dificultando a estabilidade econômica e a implementação de políticas públicas eficazes.

1.10- O AVANÇO DA EXTREMA-DIREITA NO CENÁRIO POLÍTICO MUNDIAL E O APROFUNDAMENTO DO NEOLIBERALISMO

Nos últimos anos, temos observado um avanço significativo de partidos e movimentos de direita e extrema-direita no cenário da política internacional. Esse fenômeno tem se manifestado em diversas regiões, especialmente na Europa e nas Américas, influenciando políticas nacionais e relações internacionais, cujo crescimento tem sido impulsionado por crises econômicas, preocupações com a imigração e descontentamento com partidos tradicionais. Esse movimento conta ainda com a utilização eficaz das redes sociais para ampliação do seu alcance e influência, ganhando força em diferentes contextos e passando a representar um desafio para as democracias modernas.

Com base em Miguel (2019) e Chauí (2018) podemos inferir que os governos de extrema direita apresentam características marcantes que embora possam variar

conforme o contexto e o país possuem alguns elementos comuns que as distinguem de outras, especialmente pelo enfoque em valores nacionalistas, políticas de exclusão e abordagens autoritárias. A extrema-direita exalta a identidade nacional, frequentemente apelando a um passado idealizado e à superioridade cultural de seu país, cultuam líderes de extrema-direita como “salvadores” da nação e buscam apoio direto das massas. Há uma exaltação das forças de segurança e das Forças Armadas, vistas como símbolos de patriotismo e estabilidade nacional. Movimentos sociais e sindicatos são constantemente criminalizados e retratados como ameaças à ordem e ao desenvolvimento do país. Os partidos e políticos da oposição são deslegitimados, e, em alguns casos, perseguidos judicialmente ou censurados.

Esses governos criticam instituições democráticas, como tribunais, imprensa e parlamentos, acusando-os de serem obstáculos à vontade do “povo” e, assim, buscando controlar ou enfraquecer tais órgãos, pois tendem a concentrar poder no Executivo, reduzindo a autonomia dos demais poderes e limitando a liberdade de imprensa e a sociedade civil. Com freqüência, implementam políticas restritivas, como fechamento de fronteiras, aumento das deportações e limites a direitos dos imigrantes, por considerá-los como uma ameaça à cultura e segurança nacional, bem como tendem a adotar políticas que discriminam minorias religiosas, étnicas e LGBTQ+, apresentando essas populações como "inimigos internos", fazendo uso do medo, especialmente em torno de questões de segurança e imigração, para justificar políticas autoritárias. Governos de extrema-direita costumam minimizar problemas globais como mudanças climáticas e pandemias, argumentando que são exagerados ou fazem parte de uma conspiração global.

A extrema-direita, ao chegar ao poder, em consonância com o neoliberalismo, tende a adotar políticas neoliberais de privatização e desregulamentação, alegando que o setor privado é mais eficiente que o público. Isso é visto como uma maneira de reduzir o tamanho do Estado, o que coincide com a filosofia neoliberal de minimizar a intervenção estatal na economia. Também atuam com políticas de austeridade, com cortes em programas sociais e no sistema de bem-estar. Essa abordagem é justificada sob o argumento de que o Estado deve ser "enxuto" e não deve “sustentar” a população. No entanto, essas medidas de austeridade levam ao aumento da desigualdade e do descontentamento social, o que alimenta ainda mais o apoio a agendas nacionalistas e autoritárias. O neoliberalismo enfatiza o individualismo e a meritocracia, princípios que também são promovidos pela

extrema-direita em suas narrativas. Movimentos de extrema-direita usam esses princípios para justificar cortes de programas de assistência e para criticar grupos minoritários, muitas vezes usando a retórica de que "cada um é responsável por seu próprio sucesso ou fracasso" e que o Estado não deve interferir.

Embora o neoliberalismo promova o livre mercado global, a extrema-direita adota uma variante que combina nacionalismo econômico com o neoliberalismo. Em muitos casos, isso significa favorecer empresas e mercados nacionais, mas com políticas internas de desregulamentação e flexibilização trabalhista. É uma forma de proteger a indústria nacional enquanto promove uma economia de livre mercado dentro das fronteiras do país.

Para implementar políticas neoliberais, como a redução de direitos trabalhistas e a flexibilização das leis de trabalho, muitos governos de extrema-direita recorrem a estratégias de controle social. Essas políticas reforçam a exploração econômica e aumentam o controle sobre os trabalhadores, criando um ambiente em que as empresas têm mais liberdade para maximizar os lucros em detrimento das condições de trabalho.

Contudo, enquanto o neoliberalismo tradicional defende a globalização econômica, a extrema-direita adota uma postura crítica ao globalismo e ao fluxo de trabalhadores imigrantes. Isso ocorre porque a imigração é vista como uma ameaça ao "trabalhador nacional", e políticas de extrema-direita continuamente buscam limitar a imigração, enquanto promovem a exploração da mão-de-obra barata para setores específicos.

A relação entre o avanço da extrema-direita e o neoliberalismo reflete uma combinação de nacionalismo e liberalização econômica, onde o Estado se restringe na economia, mas intensifica o controle social. Embora ambos compartilhem uma abordagem de mercado, a extrema-direita ajusta o neoliberalismo para priorizar os interesses nacionais, muitas vezes em detrimento das políticas de direitos e igualdade social.

Como exemplos do avanço dos governos de extrema direita, pudemos observar que nas eleições de junho de 2024, do Parlamento Europeu[19], esses partidos aumentaram sua representação, passando de 118 para 131 assentos dos

[19] O Parlamento Europeu (PE) é a assembleia legislativa da União Europeia (UE) e uma das sete instituições que a compõem. É eleito por sufrágio direto, com mandatos de cinco anos, e representa os cidadãos dos países membros da UE.

720 disponíveis. Esse crescimento gerou preocupações sobre possíveis mudanças nas políticas de imigração e segurança do bloco. Na França, o partido Reunião Nacional, liderado por Marine Le Pen, consolidou-se como uma força política significativa, refletindo uma guinada conservadora motivada por crises econômicas e questões migratórias. Já na Itália, a primeira-ministra Giorgia Meloni, do partido Irmãos da Itália, de extrema-direita, comemorou a vitória com mais de 30% dos votos nas eleições europeias, reforçando sua posição no cenário político italiano.

Enquanto isso, nas Américas, a vitória de Donald Trump nas eleições presidenciais de 2024, nos Estados Unidos, sinalizou uma retomada de políticas conservadoras, com possíveis impactos na geopolítica global, economia e questões ambientais. E líderes como Javier Milei, na Argentina, e Nayib Bukele, em El Salvador, têm ganhado destaque com discursos conservadores e políticas de direita, influenciando a dinâmica política regional.

No Brasil, a ascensão de Jair Bolsonaro à presidência do país, em 2018, foi fruto de uma combinação de fatores sociais, econômicos, e institucionais que convergiram para impulsionar um candidato de extrema-direita ao poder. Sua eleição impulsionou uma agenda de reformas econômicas neoliberais, privatizações e desregulamentação. Este governo, com diversas características já citadas acima, operando desta forma, uma necropolítica, teve fortes impactos negativos para a proteção social brasileira e para o aumento da precarização das condições de trabalho, conforme vermos mais a frente, de forma mais aprofundada.

A necropolítica, conceito desenvolvido pelo filósofo camaronês Achille Mbembe, baseia-se nas ideias de biopolítica de Michel Foucault, mas se expande ao discutir como os Estados e outras estruturas de poder decidem quem deve viver e quem pode ser abandonado à morte. A necropolítica enfatiza como certos grupos são relegados à morte, vivendo em situações de extrema precariedade.

Mbembe (2018) argumenta que o poder não se limita a controlar e disciplinar os corpos, mas também envolve decidir quem será exterminado, explorado ou deixado para morrer. Ele analisa como essa lógica opera em regimes coloniais, ditaduras, guerras e até em democracias neoliberais.

Desde o início da pandemia de Covid-19 em fevereiro de 2020, o impacto global foi alarmante, com milhões de casos e mortes registradas. No Brasil, conforme nos aponta Boschetti (2006), as ações para enfrentar a crise sanitária variaram amplamente, expondo desde abordagens responsáveis e eficazes até

atitudes negacionistas e neoliberais que ignoraram o sofrimento da população. O governo federal, segundo análises críticas, minimizou a gravidade da pandemia, desconsiderando os impactos sobre os trabalhadores mais vulneráveis e incentivando posturas individualistas e contrárias às medidas sanitárias recomendadas. Além disso, promoveu o uso de tratamentos sem eficácia científica comprovada. Dois ministros da Saúde deixaram seus cargos em meio a conflitos entre decisões políticas e princípios médicos. As ações governamentais priorizaram os interesses econômicos, favorecendo setores do capital, enquanto a maior parte da população ficou sem o suporte necessário. Casos de corrupção relacionados à gestão de recursos públicos, como no estado do Rio de Janeiro, destacam os desafios éticos e administrativos enfrentados durante esse período.

> O Brasil, desde o golpe parlamentar de 2016 (com o apoio do empresariado, Judiciário e grande mídia), um momento de inflexão (Demier, 2017), avança a passos largos rumo à exacerbação do neoliberalismo, com aprofundamento das contrarreformas e privatizações. A eleição de 2018 quebrou o “ovo da serpente” e alçou ao poder um governo de extrema direita, ultraneoliberal e neofascista. (BOSCHETTI, p. 67, 2006).

A resistência e a demora em assumir sua responsabilidade pública e garantir os recursos e medidas econômicas, sociais e sanitárias necessárias para enfrentar a pandemia e o aumento acelerado dos casos, o governo federal brasileiro, marcado por atitudes negacionisas, políticas ultraliberais e tendências autoritárias, demonstrando uma lógica necropolítica, contribuiu para o agravamento das desigualdades sociais históricas, afetando principalmente os trabalhadores mais pobres, que já enfrentavam condições de vida precárias.

CAPÍTULO II: AUSTERIDADE FISCAL E REFORMAS NO MERCADO DE TRABALHO

O presente capítulo trata da implementação de políticas de austeridade fiscal e suas inter-relações com as reformas no mercado de trabalho no Brasil e em outros países que adotaram modelos neoliberais. A discussão é central para entender os impactos dessas políticas sobre as condições de trabalho, a seguridade social e a economia como um todo. A austeridade fiscal, comumente defendida como necessária para o equilíbrio das contas públicas e o controle da inflação, tem implicações profundas para o bem-estar social, a capacidade de consumo da população e as dinâmicas do mercado de trabalho. As reformas trabalhistas, em particular, são apresentadas como um instrumento para aumentar a competitividade e gerar empregos. Contudo, na prática, elas muitas vezes resultam em maior precarização e na perda de direitos históricos dos trabalhadores.

O trabalho é reestruturado globalmente a partir da chamada mundialização do capital, que é um processo de expansão do capital e das relações econômicas em escala global. O capital, em escala global, vem redesenhando novas e velhas modalidades de trabalho – o trabalho precário – com o objetivo de recuperar as formas econômicas, políticas e ideológicas da dominação burguesa. (ANTUNES, 2008).

Dependendo do país, essas formas de trabalho apresentam diferenciações, que podem indicar novas estratégias de sobrevivência por parte dos desempregados, ou apenas pessoas que querem se inserir no sistema capitalista. “Em todos esses casos, o efeito e uma transformação no modo de controle do trabalho e de emprego”, na medida em que a organização da classe trabalhadora foi atingida por todo esse processo. (HARVEY, 1992).

Este capítulo examinará o conceito de austeridade fiscal, as principais reformas no mercado de trabalho ocorridas nas últimas décadas e seus efeitos, com foco especial no caso brasileiro. Será analisada também a relação entre austeridade fiscal, desemprego, desigualdade e (des) proteção social.

A reestruturação produtiva e o neoliberalismo são frutos de um mesmo movimento de resposta à crise capitalista dos anos de 1970, que atingiu seu ápice em 1990 e que se mantém desde então até o século XXI.

Para embasar o entendimento deste capítulo, trago a discussão do conceito de superexploração do trabalho, introduzido por Ruy Mauro Marini, sociólogo brasileiro e um dos principais teóricos da Teoria Marxista da Dependência, para explicar as particularidades da acumulação capitalista em países periféricos, como os da América Latina. Segundo Marini (2020), a superexploração ocorre quando a força de trabalho é remunerada abaixo de seu valor real, comprometendo a reprodução normal dos trabalhadores.

O autor identifica três mecanismos principais pelos quais a superexploração se manifesta, sendo eles, através da redução dos salários abaixo do valor da força de trabalho, fazendo com que os trabalhadores recebam um valor inferior ao necessário para a sua subsistência e reprodução, levando a um desgaste físico e social. Outra forma seria a partir do prolongamento da jornada de trabalho além dos limites normais, vias jornadas excessivas, para o aumento da extração de mais-valia absoluta. E por fim, com a intensificação do trabalho, para o aumento da produtividade por meio da intensificação dos ritmos de trabalho, sem correspondente aumento salarial.

A partir dessas práticas o capitalista extrai mais-valia adicional, compensando as perdas decorrentes de trocas desiguais no mercado internacional e mantendo a competitividade das economias dependentes e faz da superexploração, uma característica estrutural do capitalismo dependente, perpetuando a subordinação econômica e social dos países periféricos e validando a reformas no mercado de trabalho e na exploração do trabalhador.

2.1- AUSTERIDADE FISCAL: CONCEITO E APLICAÇÕES

Austeridade fiscal refere-se ao conjunto de medidas adotadas pelos governos com o objetivo de reduzir o déficit público e a dívida soberana. Tais políticas costumam incluir cortes nos gastos públicos, aumento de impostos, congelamento de salários e pensões, privatizações e outras formas de redução da intervenção estatal na economia. A adoção da austeridade é, muitas vezes, justificada com o argumento de que o equilíbrio fiscal é essencial para evitar crises econômicas e garantir a confiança dos investidores.

A austeridade fiscal pode apresentar como características, corte nos gastos públicos, com a redução nos investimentos em áreas como saúde, educação, infraestrutura e programas sociais e também em despesas com pessoal, como salários e benefícios de servidores públicos. Aumento das alíquotas de impostos existentes e implantação de novos. Reformas estruturais com mudanças nas políticas econômicas e sociais utilizando o discurso de melhoraria da eficiência do setor público e se utilizando de reformas previdenciárias ou trabalhistas. Controle da dívida pública buscando diminuir o endividamento do Estado, evitando a necessidade de financiamentos externos que possam ser insustentáveis.

No entanto, como bem explora Ricardo Antunes (2014) em "O Caracol e Sua Concha", a austeridade, na prática, tem servido principalmente aos interesses do capital, a custa dos direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora. A austeridade exacerba a desigualdade social, à medida que prioriza o pagamento de dívidas e a manutenção dos fluxos de capital internacional em detrimento dos investimentos sociais e do bem-estar dos trabalhadores. Para Antunes, esse modelo de ajuste fiscal não é meramente uma questão econômica, mas também uma imposição política que transforma o Estado em um facilitador das demandas do capital global.

Antunes (2014) argumenta que as políticas de austeridade frequentemente resultam em desigualdade social, pois tentem a agravar as desigualdades existentes e afetar desproporcionalmente os grupos mais vulneráveis da sociedade, como trabalhadores e pessoas de baixa renda. Também traz a redução de investimentos em áreas essenciais, impacta o mercado de trabalho, favorecendo a sua precarização com a redução de direitos trabalhistas, com a promoção de condições de trabalho instáveis e formas de trabalho análogas à escravidão, além de enfraquecerem a democracia com tomadas de decisão sem o debate público. O autor defende a necessidade de uma abordagem mais equilibrada que priorize o investimento social e o fortalecimento dos direitos dos trabalhadores, em vez de adotar medidas que apenas visam o corte de despesas.

Keynes (1995), um dos economistas mais influentes do século XX, contrariamente às idéias adotadas pelas políticas de austeridade, defendia um papel ativo para o Estado na economia, não apenas como regulador, mas também como um agente de estímulo, especialmente em tempos de crise. Acreditava que o governo deveria aumentar seus gastos durante períodos de recessão para estimular

a demanda, inclusive aumentar os investimentos em infraestrutura, educação e saúde, criando empregos e aumentando a renda das famílias. O autor criticava a visão clássica de que os mercados se auto ajustam, para ele, a intervenção estatal é necessária para corrigir falhas de mercado e promover o bem-estar econômico.

A ideia subjacente à austeridade é que, ao reduzir os gastos públicos e equilibrar o orçamento, os governos poderiam estabilizar a economia e criar as condições para o crescimento sustentável. No entanto, evidências sugerem que a austeridade tem efeitos negativos sobre o crescimento econômico a curto e médio prazo, além de provocar uma queda no investimento público e privado, agravando a desigualdade social. No contexto da globalização e do neoliberalismo, a austeridade fiscal tem sido aplicada em diversos países, sobretudo em momentos de crise, como ocorreu durante a crise financeira global de 2008 [20] e, mais recentemente, na crise decorrente da pandemia da COVID 19.

2.2- AUSTERIDADE FISCAL NO BRASIL

No Brasil, a adoção de políticas de austeridade fiscal começou a ganhar força nos anos 1990, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, mas se intensificou a partir da crise política e econômica de 2014-2015.

Conforme Alves (2016) a partir da década de 2010, a crise das economias latino-americanas espalhadas nas commodities tornou-se aliada da política reacionária das oligarquias locais de direita vinculadas aos interesses geopolíticos do Departamento de Estado norte-americano, com várias tentativas golpistas para derrubar os governos neodesenvolvimentistas ou pós-neoliberais não alinhados com Washington, desde as tentativas fracassadas para derrubar o regime chavista [21] na Venezuela, passando pela experiência do “golpe branco”, [22] ocorrido no Paraguai em 2012, que serviu de laboratórios políticos para se derrubar governos mantendo-se a aparência de legalidade democrática. Essa estratégia de golpe fora utilizado no

[20] A crise financeira de 2008 resultou em impactos profundos em economias ao redor do mundo e continua a ser um ponto de referência importante para a análise de políticas econômicas e financeiras nos anos seguintes.
[21] O regime chavista refere-se ao conjunto de políticas e práticas governamentais implementadas por Hugo Chávez durante sua presidência na Venezuela, de 1999 até sua morte em 2013, e continuadas por seus sucessores.
[22] O golpe no Paraguai, que ocorreu em 2012, refere-se ao impeachment do presidente Fernando Lugo.

Brasil em 2016. O que não foi preciso na Argentina, pois o desgaste do kirchnerismo[23] e a fragmentação das forças progressistas e de esquerda propiciaram em 2015, a vitória eleitoral da Direita.

No caso do Brasil, a estratégia da derrubada do governo petista fracassou pelo voto em 2014, portanto, optou-se pela estratégia do “golpe branco”, utilizando-se um aparato de desestabilização do governo, explorando o cenário de crise da economia, inflação e notícias constante de acusação de corrupção do PT. Desde 2013, a inquietação social das camadas médias tornou-se conteúdo de manipulação dos agentes ideológicos da direita organizada que deu início a uma escalada da ofensiva reacionária no país, aproveitando-se da insatisfação social que questionava o atendimento das demandas dos pobres, mas não das camadas médias assalariadas.

Antes das eleições, ocorreu uma série de protestos e manifestações no Brasil em julho de 2013, das camadas médias organizadas em movimentos sociais de direita financiados pelo partido da oposição com ampla cobertura da mídia hegemônica conhecida com as jornadas de julho. Estas sofreram manipulação da focando na desestabilização do governo Dilma, culminando no golpe.

O governo Temer adquiriu em 2016 o caráter de governo de transição com a missão de reestruturar o capitalismo brasileiro de acordo com a agenda neoliberal dando-lhe novo fôlego na América Latina para o Projeto hegemônico norte americano.

Para Alves (2016) enquanto no plano externo, a disputa geopolítica se coloca pela preservação da hegemonia do modelo neoliberal de desenvolvimento capitalista, no plano interno, a disputa fundamental no capitalismo brasileiro é a luta pelo orçamento público e pelo aprofundamento do Estado neoliberal no Brasil que nos últimos 15 anos de governos neodesenvolvimentistas permaneceu intacto.

O governo de Michel Temer, que assumiu após o impeachment de Dilma Rousseff, implementou uma série de medidas austeras, com destaque para a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, também conhecida como o "Teto de Gastos".

O argumento central do governo para a implementação dessa política era a necessidade de controlar a inflação, reduzir o déficit público e atrair investimentos

[23] O kirchnerismo refere-se a um movimento político argentino associado a Néstor e Cristina Kirchner, que foram presidentes consecutivos da Argentina. O movimento é caracterizado por ideias populistas de esquerda e um forte apoio da base peronista, embora tenha atraído também outros eleitores.

estrangeiros. No entanto, essas medidas limitaram a capacidade do Estado de garantir direitos sociais básicos e agravaram a desigualdade. O impacto social foi significativo, especialmente para as populações mais vulneráveis, que dependem dos serviços públicos.

A Emenda Constitucional nº 95 teve um efeito cascata sobre diversas políticas públicas, incluindo o mercado de trabalho. A combinação de um congelamento de gastos com a flexibilização das leis trabalhistas, promovida pela Reforma Trabalhista de 2017, aprofundou a precarização das relações de trabalho, ao mesmo tempo em que reduziu a capacidade do Estado de promover políticas de proteção aos trabalhadores mais vulneráveis.

Medidas de ajuste fiscal, como o Teto de Gastos Públicos limitaram os investimentos em áreas sociais, congelando os gastos públicos por 20 anos. Isso reduziu a capacidade do Estado de financiar e expandir políticas sociais, afetando políticas como saúde, assistência social**,** educação, ciência e tecnologia, infraestrutura e segurança pública.

As reformas neoliberais também impactaram o mercado de trabalho. A Reforma Trabalhista de 2017, aprovada durante o governo de Michel Temer, trouxe mudanças significativas nas leis trabalhistas, promovendo a flexibilização das relações de trabalho. A reforma facilitou a contratação de trabalhadores em regimes temporários e intermitentes, além de enfraquecer a negociação coletiva e reduzir a rigidez das leis que protegiam os trabalhadores. O objetivo era criar um ambiente mais amigável para o empreendedorismo e a criação de empregos, embora críticos apontem que essas mudanças precarizaram as condições de trabalho e enfraqueceram a rede de proteção social.

As influências neoliberais nas políticas de proteção social no Brasil têm sido amplamente criticadas por gerarem desigualdades sociais**.** Argumenta-se que, ao reduzir o papel do Estado na promoção do bem-estar social e transferir responsabilidades para o setor privado, o neoliberalismo enfraqueceu a capacidade de o governo oferecer proteção universal, promovendo um sistema seletivo e focalizado na pobreza, que favorece o setor privado e aumenta a vulnerabilidade de populações já marginalizadas.

A influência do neoliberalismo nas políticas de proteção social no Brasil levou a um redimensionamento do papel do Estado, com a promoção de reformas que visam reduzir a intervenção estatal e fortalecer a lógica do mercado. Essas políticas

geraram desafios, especialmente no que diz respeito à capacidade do Estado de fornecer uma rede de proteção social robusta e universal. Contribuíram para a precarização de direitos sociais e a ampliação das desigualdades, o que ainda é um tema de intenso debate no Brasil.

Diante do exposto, podemos afirmar que por um lado, temos um sistema de seguridade social legalmente constituído, presente na Constituição Federal de 1988, mas que na prática não se apresenta como proteção de fato, não só aos trabalhadores, como também aos não trabalhadores. E cuja ausência sacrifica mais e mais vidas, diante de tantos desafios que se apresentam nos tempos atuais. Temos vivido um processo de forte expropriação da classe trabalhadora, enquanto medida encontrada para a manutenção da ordem capitalista, seja das suas condições materiais de trabalho digno, com a contrarreforma do trabalho, que extrai os direitos do trabalho, seja uma expropriação das condições de reprodução daqueles que não estão em condições de trabalhar, dos que nunca trabalharam ou daqueles que estão por um longo período desempregados, os desalentados[24].

Para Marx (2013), a compreensão dessas dinâmicas é essencial para a transformação da sociedade e a emancipação dos trabalhadores. Seu legado continua a influenciar debates contemporâneos sobre economia, política e justiça social E para a compreensão a essa fase do capitalismo globalizado e dominado pela financeirização.

Nesse contexto, as políticas sociais têm sido transformadas em mecanismos para minimizar os efeitos mais graves da exclusão econômica, como desemprego e precariedade laboral. A reforma do trabalho, aliada à expansão do trabalho plataformizado, insere os trabalhadores em uma realidade de extrema vulnerabilidade e insegurança, onde o mercado passa a se sobrepor aos direitos sociais. Essa dinâmica é visível no Brasil, onde as reformas neoliberais adotadas a partir dos anos 1990 levaram à fragmentação do trabalho e a uma crescente desregulamentação das relações de trabalho.

[24] São consideradas desalentadas pelo IBGE, as pessoas que não mais realizam busca efetiva por trabalho, por diversos motivos, mas gostariam de ter um trabalho e estão disponíveis para trabalhar.

2.3- NEOLIBERALISMO E AUSTERIDADE: UMA ALIANÇA POLÍTICO-ECONÔMICA

O modelo de austeridade fiscal está profundamente enraizado na filosofia neoliberal. A partir dos anos 1980, com a ascensão de líderes como Margaret Thatcher, no Reino Unido, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, o neoliberalismo ganhou espaço como ideologia dominante nas políticas econômicas globais. Uma de suas principais premissas é a crença de que os mercados, quando deixados para operar livremente, alocam os recursos de maneira mais eficiente do que o Estado. Assim, as políticas neoliberais pregam a redução do papel do Estado na economia, a flexibilização das relações de trabalho e a desregulamentação dos mercados.

O neoliberalismo emergiu com força promovendo a desregulamentação dos mercados, privatizações, diminuição do papel do estatal na economia e flexibilização das relações trabalhistas. Ancorado em princípios como a livre concorrência e a eficiência do mercado, essa doutrina ganhou expressão global.

A austeridade, por sua vez, refere-se a um conjunto de políticas econômicas focadas na redução de gastos públicos, aumento de impostos e controle rigoroso do déficit fiscal. Estas políticas são frequentemente justificadas como medidas necessárias para estabilizar a economia, reduzir a dívida pública e restaurar a confiança dos investidores.

A relação entre neoliberalismo e austeridade se manifesta na medida em que ambos compartilham a visão de que o mercado é o mecanismo mais eficiente para alocar recursos e que o Estado deve ter um papel mínimo na economia. No contexto de crises econômicas, a austeridade é frequentemente apresentada como uma solução, uma resposta inevitável, reforçando a lógica neoliberal ao limitar os gastos estatais, incluindo investimentos em saúde, educação e programas sociais.

No entanto, a austeridade tem sido criticada por seus efeitos adversos sobre o crescimento econômico, o aumento da desigualdade social e o desmonte de políticas sociais, pois a implementação dessas políticas tem gerado consequências negativas para os trabalhadores, especialmente aqueles inseridos em mercados informais ou com vínculos trabalhistas frágeis. O avanço da austeridade fiscal, ao minar o poder de compra das famílias e ao reduzir os investimentos públicos, agrava o desemprego e a precarização das condições de trabalho. Em vez de promover o

crescimento e a competitividade, essas políticas contribuem para o aumento da insegurança e instabilidade social.

Em "O Caracol e Sua Concha", Antunes (2014) argumenta que o neoliberalismo, ao promover a austeridade e a flexibilização do trabalho, não busca apenas ajustar as contas públicas, mas também reconfigurar as relações de trabalho, desmantelando a estrutura de proteção social construída ao longo do século XX. Esse processo é parte de um projeto mais amplo de dominação do capital sobre o trabalho, no qual a austeridade fiscal e as reformas trabalhistas atuam como instrumentos complementares.

As reformas trabalhistas funcionam como um mecanismo que favorece ao capitalismo por diversas razões, relacionadas principalmente à maximização de lucros, aumento da competitividade e redução de custos operacionais, amparando o capitalismo frente as suas crises estruturais. É da exploração máxima do trabalhador que o capital extrai seus lucros nos períodos de recessão.

Esta aliança político-econômica entre neoliberalismo e austeridade tem impactos profundos nas sociedades onde se instaura, resultando em cortes de direitos sociais, precarização do trabalho e aumento da desigualdade. Ao mesmo tempo, reforça o poder do capital financeiro e dos grandes conglomerados econômicos, enquanto enfraquece os mecanismos de proteção social e os direitos trabalhistas.

Compreender essa relação é fundamental para analisar os desafios contemporâneos enfrentados por diversos países, especialmente em contextos de crise econômica, onde as políticas de austeridade são frequentemente justificadas como soluções técnicas, ocultando seu caráter profundamente político com efeitos profundos na redução de investimentos públicos e enfraquecimento dos serviços essenciais, como saúde, educação e assistência social, prejudicando diretamente aqueles que dependem desses serviços, e na intensificação da precarização do trabalho, no aumento do desemprego, na redução de salários e flexibilização das leis trabalhistas.

2.4- REFORMAS NO MERCADO DE TRABALHO: CONTEXTO HISTÓRICO E GLOBAL

Para Antunes (2008), às profundas transformações que o trabalho e suas relações vêm sofrendo ao longo dos anos, representa um conjunto de metamorfoses que alterou em alguma medida a forma de ser da classe trabalhadora [25] que configura uma nova morfologia do trabalho e suas principais tendências podem ser resumidas da seguinte maneira:

1) Desde o início da reestruturação produtiva do capital vem ocorrendo uma diminuição do proletariado industrial, fabril, tradicional, manual, estável e especializado, herdeiro da era da indústria de tipo taylorista e fordista. Este proletariado vem dando lugar a formas mais desregulamentadas de trabalho, reduzindo fortemente o conjunto de trabalhadores que se estruturavam através de empregos formais.

2) Aumento do novo proletariado fabril e de serviços, em escala mundial, presente nas diversas modalidades de trabalho precarizado. São os terceirizados, subcontratados, part-time, entre tantas outras formas assemelhadas, que se expandem em escala global, acrescidos da ampliação do desemprego estrutural, os capitais implementam alternativas de trabalho crescentemente “informais”, de que são exemplo as distintas formas de terceirização.

3) Aumento significativo do trabalho feminino em diversos países avançados e também na América Latina, onde também foi expressivo o processo de feminização do trabalho. Esta expansão tem, entretanto, um movimento inverso quando se trata da temática salarial, onde os níveis de remuneração das mulheres são em média inferiores àqueles recebidos pelos trabalhadores, o mesmo ocorrendo em relação aos direitos sociais e do trabalho, que também são desiguais.

4) Significativa expansão dos assalariados médios no “setor de serviços”, que inicialmente incorporou parcelas significativas de trabalhadores expulsos do mundo produtivo industrial, como resultado do amplo processo de reestruturação produtiva, das políticas neoliberais e do cenário de desindustrialização e privatização, mas que também sentem as conseqüências do processo de reestruturação.

---

[25] Segundo o autor, a classe trabalhadora compreende a totalidade dos assalariados, homens e mulheres que vivem da venda da sua força de trabalho, a classe que vive do trabalho e que são despossuídos dos meios de produção. (ANTUNES, 2008).

5) Crescente exclusão dos jovens, que atingiram a idade de ingresso no mercado de trabalho e que, sem perspectiva de emprego, acaba muitas vezes engrossando as fileiras dos trabalhos precários, desempregados, sem perspectivas de trabalho, dada a vigência da sociedade do desemprego estrutural.

6) Paralelamente à exclusão dos jovens vem ocorrendo também a exclusão dos trabalhadores considerados “idosos” pelo capital, com idade próxima de 40 anos e que, uma vez excluídos do trabalho, dificilmente conseguem reingressar no mercado de trabalho. Somam-se, desse modo, aos contingentes do chamado trabalho informal, aos desempregados, aos trabalhos voluntários etc.

7) O mundo do trabalho, nas mais diversas partes do mundo, tem se utilizado da inclusão precoce e criminosa de crianças no mercado de trabalho, nas mais diversas atividades produtivas.

8) Como desdobramento destas tendências acima apontadas, vem se desenvolvendo no mundo do trabalho uma crescente expansão do trabalho no chamado "Terceiro Setor”, assumindo uma forma alternativa de ocupação, através de empresas de perfil mais comunitários, motivadas predominantemente por formas de trabalho voluntário, abarcando um amplo leque de atividades, onde predominam aquelas de caráter assistencial, sem fins diretamente mercantis ou lucrativos e se realizam no interior das ONGs e outros organismos ou associações similares.

9) Expansão do trabalho à domicílio, permitida pela desconcentração do processo produtivo, pela expansão de pequenas e médias unidades produtivas. Através da telemática e das tecnologias de informação com o avanço da horizontalização do capital produtivo, o trabalho produtivo doméstico vem presenciando formas de expansão em várias partes do mundo.

A ideia de reformas no mercado de trabalho ganhou força ao longo das últimas décadas como uma solução para a crise econômica e para a queda do desemprego. A tese central é que a flexibilização das relações de trabalho – permitindo a contratação temporária, terceirização e a redução de benefícios trabalhistas – estimularia o emprego e promoveria maior competitividade no mercado global. A premissa era que a rigidez das leis trabalhistas, especialmente em países como o Brasil, seria um entrave ao desenvolvimento econômico.

Como exemplo podemos pegar a reforma trabalhista na Espanha, especialmente a de 2012, que segundo análises do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT) de 2019, foi implementada em resposta à grave

crise econômica que afetou a Espanha a partir de 2008, com altas taxas de desemprego e a necessidade de estabilizar a economia. Teve como objetivo flexibilizar o mercado de trabalho, reduzir o custo do trabalho e incentivar a criação de empregos, mas acabou por facilitar os processos de demissão, tornando mais simples e menos oneroso, reduzindo a indenização por demissões, o que gerou preocupações sobre a segurança no emprego. Alterou também as regras da negociação coletiva, com prioridade dos acordos das empresas sobre acordos setoriais, enfraquecendo a proteção coletiva dos trabalhadores. O governo permitiu ainda, em caso de dificuldades econômicas, que as empresas mudassem unilateralmente as condições de trabalho ampliando a flexibilidade para os empregadores.

Com essas alterações, o governo esperava como resultado a criação de empregos e a redução da informalidade, mas os resultados foram controversos pendendo para a precarização das condições de trabalho e à erosão de direitos conquistados, gerando forte resistência manifestada em protestos organizados por sindicatos e movimentos sociais. O impacto em longo prazo da reforma continua a ser objeto de estudo, com debates sobre seus efeitos no emprego, na qualidade do trabalho e na desigualdade social.

Contudo, conforme detalhado no texto sobre a Reforma Trabalhista no Brasil, a flexibilização das relações de trabalho tem resultado, na prática, em maior precarização, queda dos salários e aumento da informalidade. As empresas passaram a contar com trabalhadores que possuem menos garantias contratuais e menos segurança no emprego, ao mesmo tempo em que os sindicatos e as organizações de trabalhadores foram enfraquecidos.

As reformas trabalhistas fazem parte de uma agenda neoliberal mais ampla, que busca adaptar os mercados de trabalho às novas exigências da globalização e das inovações tecnológicas. No entanto, o que se observa é que essas reformas, ao invés de aumentar o nível de emprego e melhorar as condições de trabalho, aprofundam as desigualdades e transferem os riscos econômicos dos empregadores para os trabalhadores. A desregulamentação, embora apresentada como modernizadora, tem enfraquecido a posição dos trabalhadores nas negociações coletivas e intensificado a rotatividade no mercado de trabalho.

A reforma trabalhista na França realizada em 2017 sob o governo de Emmanuel Macron [26], também introduziu mudanças significativas nas relações de trabalho. Segundo o CESIT (2017), a reforma era parte de uma agenda mais ampla de liberalização econômica e visava flexibilizar o mercado de trabalho, aumentar a competitividade e reduzir a taxa de desemprego. Os principais pontos, conforme analisados pelo CESIT, incluem: prevalência dos acordos de empresa (a reforma permitiu que acordos de empresa prevalecessem sobre convenções coletivas setoriais); limitação das indenizações por demissão (ou seja, foram introduzidos limites para as indenizações que os trabalhadores podem receber em casos de demissão sem justa causa); facilitação do trabalho temporário intermitente[27] a partir da criação de condições para a expansão deste tipo de trabalho, aumentando a flexibilidade no mercado de trabalho; simplificação de procedimentos (relacionados a demissões e negociações), teletrabalho (a reforma incluiu disposições para regulamentar o teletrabalho); comissões de recursos (criadas para tratar de disputas entre empregadores e empregados, com o intuito de desjudicializar questões trabalhistas); criação de um Novo Código do Trabalho (que reuniu e atualizou normas anteriores, visando facilitar a compreensão das leis trabalhistas).

Esses pontos revelam uma tentativa do governo francês de modernizar e flexibilizar o mercado de trabalho, entretanto, geraram preocupações sobre a precarização e a erosão de direitos trabalhistas e precisam passam por uma análise crítica a fim de desvendar o real objetivo da reforma e suas implicações para os trabalhadores, se as mudanças realmente levaram à criação de empregos ou se contribuíram para a precarização.

O CESIT destaca que a reforma trabalhista na França apresenta semelhanças com a reforma brasileira de 2017, especialmente na flexibilização das regras trabalhistas e na promoção do trabalho intermitente.

[26] Emmanuel Jean-Michel Frédéric Macron foi eleito presidente da França em 2017 e reeleito em 2022 para um novo mandato de 05 anos.

[27] O trabalho temporário intermitente é uma forma de contratação onde o trabalhador é chamado para prestar serviços em períodos específicos, conforme a demanda da empresa, sem uma jornada fixa. Isso significa que o trabalhador pode ter períodos de inatividade entre as convocações, durante os quais não recebe remuneração.

2.5- A REFORMA TRABALHISTA NO BRASIL (2017)

A Reforma Trabalhista aprovada em 2017 no Brasil, seguindo os moldes de reforma dos países de capitalismo central é um marco na história recente das políticas de emprego e trabalho no país. Sob a justificativa de que o mercado de trabalho precisava de maior flexibilidade para gerar empregos e aumentar a competitividade das empresas brasileiras, o governo de Michel Temer promoveu uma série de mudanças na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Entre as principais alterações, temos o fato de que a reforma ampliou a possibilidade de terceirização para todas as atividades das empresas, inclusive a atividade-fim, o que antes era restrito. Isso permitiu que empresas contratassem trabalhadores terceirizados para qualquer função, o que geralmente implica em menor segurança no emprego e salários mais baixos.

Uma característica da terceirização é a recorrência com que os trabalhadores nesta modalidade deixam de gozar férias, pois ao findar um contrato, precisam emendar em outro, sob o risco de perderem o contrato, com isso, passam anos e anos, indo de um contrato a outro, sem usufruir o direito às férias.

A reforma trabalhista no Brasil, promulgada [28] em 2017, trouxe mudanças significativas nas relações de trabalho e na legislação trabalhista. A reforma foi proposta em um contexto de crise econômica, com altas taxas de desemprego e a necessidade de estimular a recuperação econômica. O governo alegou que a reforma visava aumentar a flexibilidade do mercado de trabalho, reduzir custos para os empregadores e estimular a geração de empregos.

Como principais mudanças houve a introdução do trabalho intermitente no país, permitindo que trabalhadores sejam contratados para períodos esporádicos, recebendo apenas pelas horas trabalhadas. Deu mais peso à negociação coletiva em relação à legislação, permitindo que acordos de empresa prevaleçam sobre acordos setoriais, o que pode levar a redução de direitos previstos na legislação. A contribuição sindical deixou de ser obrigatória impactando a receita dos sindicatos, e fragilizando a sua atuação. Permitiu maior flexibilidade na concessão de férias e na jornada de trabalho, além de novas regras para o home office.

[28] A Reforma Trabalhista de 2017, também conhecida como Lei nº 13.467/2017, entrou em vigor em 11 de novembro de 2017 e foi proposta pelo presidente Michel Temer.

Esperava-se que as mudanças resultassem em maior geração de empregos, mas os resultados contribuíram sobremaneira para precarização das condições de trabalho, do reforço a informalidade e à erosão de direitos trabalhistas.

Uma das mudanças mais controversas foi à introdução do trabalho intermitente, em que o trabalhador pode ser contratado para trabalhar apenas em dias ou horas determinados, recebendo somente pelo tempo trabalhado. Essa forma de trabalho aumenta a vulnerabilidade do trabalhador, que pode não contar com um fluxo de renda regular.

Antunes (2019) aborda o trabalho intermitente como uma forma de emprego que tem ganhado destaque nas últimas décadas, especialmente após a reforma trabalhista no Brasil em 2017 e se refere a uma modalidade de trabalho em que o empregado é contratado para prestar serviços em períodos esporádicos, sem uma jornada fixa, sendo remunerado apenas pelas horas efetivamente trabalhadas, sem garantias de renda estável, benefícios sociais e direitos trabalhistas, tornando o mercado de trabalho mais instável.

Para o autor, o trabalho intermitente faz parte de uma agenda neoliberal que prioriza a flexibilização do trabalho em detrimento da proteção social, refletindo uma mudança na organização do trabalho contemporâneo e totalmente conectado à ideologia neoliberal.

Com a reforma, acordos coletivos entre patrões e empregados passaram a ter prevalência sobre a legislação trabalhista, o que significa que, em muitos casos, as negociações entre as partes podem estabelecer condições de trabalho abaixo do previsto pela CLT.

A reforma também tornou mais difícil o acesso dos trabalhadores à justiça trabalhista, impondo o pagamento de custas processuais e limitando as condições em que os trabalhadores poderiam recorrer à justiça para garantir seus direitos.

Esse cenário fortaleceu ainda o ideário do micro empreendedorismo, como uma solução viável para o desemprego e a informalidade, reforçando valores de individualismo e promessa de autonomia e estabilidade financeira. É constantemente promovido como uma forma de autonomia, permitindo que indivíduos gerenciem seus próprios negócios. No entanto, trata-se de uma autonomia ilusória, uma vez que muitos micros empreendedores enfrentam condições de trabalho precárias e insegurança financeira.

A ideia de "seja seu próprio patrão" tem se tornado um lema no imaginário popular, no contexto do microempreendedorismo e do trabalho autônomo, reforçado pela política econômica, mas a sua formalização se constitui em uma estratégia de substituir empregos formais com direitos trabalhistas garantidos por relações de trabalho informais. Isso pode levar à precarização, já que microempreendedores não têm acesso a benefícios como férias e 13º salário. Frequentemente trabalham longas horas em condições adversas, sem garantias de retorno financeiro. Essa realidade pode ser desgastante e levar a problemas de saúde física e mental.

Segundo dados do IBGE (2024), havia em 2022, cerca de 14,6 milhões de microempreenderores individuais (MEIs) [29] no país, o que corresponde a 18,8% do total de ocupados formais. Um crescimento de 1,5 milhão de MEIs em relação a 2021. Verificou-se que entre 2021 e 2022 cresceu de 104,1 mil para 133,8 mil o número de MEIs empregadores (com um funcionário). Em torno de 69,4 % dos MEIs ativos em 2022, haviam se filiado nos últimos cinco anos. Apenas os filiados em 2022 (2,6 milhões) representam aproximadamente 1/5 de todos os MEIs. Entre as atividades econômicas desenvolvidas, em torno da metade (51,5%), no ano de 2022, estava presente no setor de Serviços. Outro dado importante é que do total de 14,6 milhões de MEIs em 2022, 4,1 milhões estavam presentes no Cadastro Único para programas sociais do governo Federal, isto é, 28,4%. Sendo que 2,1 milhões participavam do Programa Bolsa Família (PBF), o que representa 49,8% dos MEIs inseridos no CadÚnico. Sobre a taxa de entrada em 2022, foi de 18,3% (2,7 milhões), enquanto a taxa de saída, no mesmo período foi de 8,1% (1,2 milhão), ou seja, o saldo foi de 1,5 milhão de MEIs. E o Estado do Rio de Janeiro foi a unidade da federação com a maior proporção de MEIs em relação ao total de ocupados formais (24,5%), seguida do Espírito Santo, com (23,4%). Já as menores participações ocorreram no Acre (13,0%), Maranhão (14,0%) e Amapá (14,0%).

Segundo o Mapeamento do Trabalho Informal no Brasil (2022), A principal e mais profunda modificação na legislação trabalhista que ocorreu em 2017 foi a introdução de novas formas de contratação como o contrato intermitente, contrato

[29] Para ter acesso ao MEI, o trabalhador deve preencher uma série de requisitos como exercer atividades que estejam na lista de ocupações permitidas; contratar, no máximo, um empregado que receba o piso da categoria ou um salário-mínimo; não ser titular, sócio ou administrador de outra empresa; não possuir mais de um estabelecimento; ter um faturamento anual de até R$ 81 mil.

parcial, autônomo exclusivo e a liberalização da terceirização para todas as atividades econômicas.

A saber, conforme o mapeamento do trabalho informal no Brasil (2022), tais modalidades se dão da seguinte maneira: Trabalho intermitente, também conhecido como contrato de zero hora, que garante que o trabalhador permaneça subordinado à contratante e esteja disponível 24 horas por dia vinculados a um contratante que tem o direito de utilizar de seu trabalho de acordo com sua necessidade, permite a prestação de serviços de forma descontínua, podendo alternar períodos, em dia e hora, com o respectivo pagamento proporcional ao número de horas trabalhadas e não precisa corresponder ao mínimo mensal estabelecido pelo salário mínimo. Os argumentos constantes em defesa do trabalho intermitente seguem duas direções: a primeira é que essa modalidade gerará novos empregos sem, entretanto, especificar de que forma; a segunda se refere aos supostos efeitos sociais desse tipo de contrato, que constituiria uma oportunidade para aqueles que estão acessando o primeiro emprego e/ou que precisam conciliar trabalho e estudo.

O contrato em tempo parcial foi retomado na reforma trabalhista, que aumenta a jornada parcial para 26 a 30 horas semanais. Além disso, permite a contratação inferior a 26 horas e o pagamento do respectivo salário de forma proporcional. Os contratos em tempo parcial têm nitidamente um viés de gênero e estimulam a flexibilização de contratos para as mulheres. Os estudos indicam que os contratos parciais e os temporários são as formas de emprego que geram menor proteção social.

O contrato temporário era disciplinado no Brasil pela Lei 6.019/74 e tinha duas condicionantes de validade básicas: substituição de pessoal regular e permanente ou acréscimo extraordinário de serviços e duração de até 90 dias. No entanto, o PL 4.302/1998, de autoria do executivo que se encontrava parado no Congresso desde 1998, foi votado e aprovado pelo Presidente Temer em 22 de março de 2017, e estendeu as possibilidades e as condicionantes do contrato temporário, ampliando-o para 270 dias e possibilitando a contratação de temporários sob essa modalidade e em quaisquer circunstâncias (Lei 13.429/2017). A Lei excluiu os direitos a receber o mesmo salário e ter jornada de trabalho equivalente à dos empregados que trabalham na mesma função ou cargo da tomadora de serviço. A regulação vigente do contrato temporário reduz muitos direitos como as estabilidades temporárias, o

aviso prévio, a multa do FGTS e o seguro-desemprego, além do acesso às férias. A estabilidade provisória de grávidas não alcança os contratos temporários.

A terceirização já expressa na Lei 13.429/2017 ganhou reforço na Lei 13.467/2017 mediante a inserção de dois artigos que tornam expressamente legal a terceirização em todas as atividades, inclusive na atividade principal. Com isso, trabalhadores formalizados passaram a ser contratados por meio de cooperativas, pessoa jurídica (PJ) e microempreendedor individua (MEI), arranjos que rompem os vínculos trabalhistas e comprometem a estrutura de emprego. Com isso, abre uma temerosa possibilidade de escassez dos concursos públicos tendo em vista que as contratações poderão ser feitas individualmente, por empresas prestadoras de serviços, organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP's), cooperativas, empresas de intermediação de mão de obra.

A nova legislação permite a contratação de trabalhador supostamente autônomo, cumpridas as formalidades legais, "com ou sem exclusividade, de forma contínua ou não", afasta a qualidade de empregado. A inclusão desse artigo pode ser compreendida como a legalização da pejotização e a legalização da eliminação de todos os direitos garantidos pela CLT.

2.6- CONSEQUÊNCIAS DA REFORMA TRABALHISTA PARA O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO

As reformas promovidas em 2017 foram apresentadas como um mecanismo para reduzir o desemprego e aumentar a competitividade das empresas brasileiras. No entanto, os dados econômicos mostram que o impacto foi, na verdade, uma maior precarização das relações de trabalho e uma redução significativa dos direitos dos trabalhadores.

Segundo dados do IBGE, as taxas de desemprego no Brasil mostram variações ao longo dos anos e se apresentaram da seguinte maneira, na década de 2014 a 2024: Em 2014, a taxa de desemprego foi de aproximadamente 6,7%. Esse período foi caracterizado por uma relativa estabilidade no mercado de trabalho, antes do aumento significativo do desemprego que ocorreu nos anos seguintes devido à crise econômica. Em 2015, a taxa foi de aproximadamente 9,5%. Esse ano marcou o início de um aumento significativo no desemprego no país, que continuou

a crescer nos anos seguintes, refletindo a crise econômica que o Brasil enfrentava na época.

Em 2016 a taxa de desemprego começou a aumentar significativamente, chegando a 11,6%, com aproximadamente 12 milhões de desempregados no país; Em 2017 a taxa foi de 12,7%, mantendo em torno de 13 milhões de pessoas desempregadas. No ano de 2018**,** a taxa ficou em torno de 11,9%, com cerca de 12 milhões de desempregados. Seguindo, 2019 foi de 11,9%, com números similares de desempregados ao ano anterior. Em 2020 a pandemia de COVID-19 afetou drasticamente o mercado de trabalho, com a taxa subindo para 13,5%, representando cerca de 14 milhões de desempregados. No ano de 2021, a taxa de desemprego ficou em torno de 14,7%, com aproximadamente 14 milhões de desempregados. A partir de 2022**,** essa taxa começou a apresentar queda, atingindo 11,9%, com aproximadamente 12 milhões de desempregados. Houve diminuição também no ano seguinte, com a taxa girando em torno de 8,3%, com cerca de 09 milhões de desempregados. No ano corrente, 2024, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) do IBGE, a taxa de desemprego no trimestre de maio a julho de 2024 foi de 6,8%, representando a continuidade da queda.

Apesar da queda da taxa de desemprego registrada a partir de 2022, podemos observar que nos anos que se seguiram as reformas trabalhistas de 2017, não houve redução significativa na taxa de desemprego, e ainda nos tempos atuais, há um grande número de desempregados no país. Portanto, não se confirma o discurso de redução das taxas de desemprego, defendido pelos defensores da reforma trabalhista e das alterações na regulação e na proteção ao trabalho.

Os jovens e os trabalhadores menos qualificados são os mais afetados, enfrentando longos períodos de desemprego ou sendo forçados a aceitar ocupações precárias e de baixa remuneração. A ausência de políticas públicas robustas para promover a geração de empregos e a proteção social agrava ainda mais o cenário, reforçando a vulnerabilidade dos trabalhadores e ampliando a desigualdade social no país.

Segue um quadro ilustrativo sobre os dados de desemprego no país na última década.

QUADRO 1 - DADOS SOBRE AS TAXAS DE DESEMPREGO NO BRASIL NA DÉCADA DE 2014 A 2024

Ano	Taxa de Desemprego %	Número de Desempregados (aproximado)	Observações
2014	6,7%	-	Estabilidade no mercado de trabalho.
2015	9,5%	-	Início do aumento significativo devido à crise econômica.
2016	11,6%	12 milhões	Crescimento acelerado do desemprego.
2017	12,7%	13 milhões	Níveis elevados de desemprego mantidos.
2018	11,9%	12 milhões	Redução leve, mas ainda alta.
2019	11,9%	12 milhões	Estabilidade no nível de desemprego.
2020	13,5%	14 milhões	Impacto da pandemia de COVID-19 no mercado de trabalho.
2021	14,7%	14 milhões	Pior momento da década em termos de taxa de desemprego.
2022	11,9%	12 milhões	Início de queda significativa.
2023	8,3%	09 milhões	Queda acentuada em relação aos anos anteriores.
2024	6,8%	-	Dados parciais referentes ao trimestre de maio a junho

Fonte: Tabulação própria.

Um dos principais efeitos da reforma foi à ampliação do trabalho informal e da terceirização. A informalidade aumentou consideravelmente, com milhões de trabalhadores se inserindo no mercado de trabalho sem garantias legais, como carteira assinada, FGTS e férias remuneradas. O trabalho intermitente, por exemplo, criado com o argumento de ampliar as oportunidades de emprego, resultou na criação de postos de trabalho sem a garantia de uma remuneração mínima ou de jornadas de trabalho previsíveis.

> Desse modo, a informalização da força de trabalho vem se constituindo como mecanismo central utilizado pela engenharia do capital para ampliar a intensificação dos ritmos e dos movimentos do trabalho e ampliar seu processo de valorização. E, ao fazê-lo, desencadeia um importante elemento propulsor da precarização estrutural do trabalho. (ANTUNES, 2018, p. 17).

Além disso, as alterações na legislação trabalhista contribuíram para o enfraquecimento dos sindicatos e da negociação coletiva, o que resultou em uma perda de poder de barganha para os trabalhadores. Com a prevalência do negociado sobre o legislado, muitos empregadores passaram a pressionar por acordos que reduzem direitos e benefícios.

Conforme dados do censo do IBGE, em 2022, o Brasil possuía uma população de aproximadamente 203.080.756 e no 2º trimestre deste ano, foi registrado pelo IBGE que 40 milhões de pessoas trabalhavam informalmente (39,3% da população ocupada). Esses números têm apresentando pequena variação até o ano atual.

> A informalidade, de acordo com a definição do IBGE, corresponde às pessoas que possuem vínculos de emprego sem registro (ou sem carteira de trabalho assinada); as pessoas que trabalham por conta própria e empregadores sem CNPJ; emprego doméstico sem registro e no trabalho em auxilio à família. (MAPEAMENTO DO TRABALHO INFORMAL NO BRASIL, 2022, p.9).

Os dados narrados acima revelam um contingente enorme de trabalhadores que estão desprovidos de proteção em relação ao trabalho. Não contam com direitos previdenciários, e estão muitas vezes sujeitos a atividades laborais precárias e insalubres, precisam arcar com as despesas do exercício do seu ofício e estão desamparados quanto a acidentes e adversidades.

Com a fragmentação do trabalho em várias formas temporárias e precárias, a consciência de classe tende a se enfraquecer, dificultando a mobilização coletiva por melhores condições de trabalho. O trabalhador isolado, sem vínculos claros com outros na mesma situação, tem menos capacidade de se organizar. O dilema se coloca entre manter-se empregado em qualquer condição ou lutar por melhores condições. Em contextos de alta precarização, a busca por estabilidade leva à renúncia da luta por direitos, aceitando o mínimo que o mercado oferece.

2.7- A RELAÇÃO ENTRE AUSTERIDADE, REFORMAS TRABALHISTAS E DESIGUALDADE

A combinação das políticas de austeridade fiscal e das reformas trabalhistas não pode ser vista isoladamente. Ao contrário, essas duas vertentes fazem parte de uma agenda neoliberal que busca reduzir o papel do Estado na economia e flexibilizar as relações de trabalho para atender aos interesses do mercado global. No entanto, ao fazer isso, essas políticas aprofundam a desigualdade e agravam a situação dos trabalhadores.

No Brasil, o aumento da desigualdade é visível no crescimento da informalidade e da precarização do trabalho. A redução do investimento em políticas sociais e a desregulamentação do mercado de trabalho, promovida pelas reformas, criaram uma massa crescente de trabalhadores vulneráveis, sem acesso a direitos básicos, como seguridade social, aposentadoria e seguro-desemprego.

> Uma análise do capitalismo atual nos obriga a compreender que as formas vigentes de valorização do valor trazem embutidos novos mecanismos geradores de trabalho excedente, ao mesmo tempo em que expulsam da produção uma infinitude de trabalhadores que se tornam sobrantes, descartáveis e desempregados. E esse processo tem clara funcionalidade para o capital, uma vez que permite a ampliação do bolsão de desempregados e reduz ainda mais a remuneração da força de trabalho, em amplitude global, pela retração salarial daqueles assalariados que se encontram empregados. (ANTUNES, 2018, p. 14).

A partir de uma compreensão crítica do capitalismo contemporâneo revela-se que os mecanismos atuais de valorização do capital não apenas geram trabalho excedente, mas também excluem uma grande parcela da força de trabalho. Essa exclusão cria um exército de trabalhadores descartáveis, alimentando o desemprego em massa. Para o capital, isso não é uma falha, mas uma funcionalidade: a manutenção de um grande contingente de desempregados pressiona para baixo os salários e enfraquece o poder de barganha dos empregados, intensificando a exploração laboral em escala global.

O aumento da força de trabalho excedente é totalmente funcional ao capital, serve para pressionar o valor dos salários para baixo e assim aumentar o lucro dos empregadores. E essa população que sobra, muitas vezes se encontra nos

Programas de Transferência de Renda, seletivos e provisórios que cumpre o papel paliativo de manter minimamente as condições de vida do público que ainda tem alguma capacidade de trabalho.

Por outro lado, austeridade fiscal, ao limitar os gastos públicos, impede a adoção de políticas sociais universais que possam mitigar os efeitos da precarização do trabalho e a crescente desigualdade. As áreas de saúde, educação e assistência social foram especialmente afetadas pela Emenda Constitucional nº 95, que limitou os investimentos públicos por 20 anos. Essa medida contribui para a deterioração das condições de vida dos trabalhadores mais vulneráveis, que dependem desses serviços para garantir um mínimo de bem-estar.

Para Behring (2003), as políticas de austeridade impactam negativamente os mais vulneráveis, resultando em cortes em serviços públicos essenciais, como saúde e educação, o que agrava a desigualdade social, também pode prejudicar o crescimento econômico, pois a redução de investimentos públicos limita a capacidade do Estado de estimular a economia e promover desenvolvimento.

Dessa forma, a austeridade revela-se não apenas uma medida econômica, mas uma escolha política que sacrifica o bem-estar da população em prol do pretenso equilíbrio fiscal que de fato, beneficia o capital financeiro e os grandes investidores. Atua como um motor da desigualdade social. Ao cortar gastos sociais e enfraquecer políticas públicas, ela reduz o acesso da população mais pobre a direitos fundamentais, enquanto preserva os interesses dos grandes investidores e credores. Dessa forma, os ricos continuam acumulando riquezas, enquanto os pobres perdem acesso a saúde, educação e proteção social, aprofundando a distância entre as classes sociais.

Ao priorizar o pagamento da dívida pública e reduzir gastos sociais, os governos garantem o retorno financeiro dos credores e investidores internacionais. Bancos, fundos de investimento e grandes empresas que dependem de juros e retornos financeiros são os principais favorecidos. Por outro lado, a classe trabalhadora e os setores mais pobres da sociedade são os que mais sofrem, enfrentando severos cortes em serviços essenciais, desemprego e precarização das condições de vida.

2.8- A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO E AS NOVAS CONFIGURAÇÕES DO MERCADO

Um dos efeitos mais perniciosos das políticas de austeridade e das reformas trabalhistas é a precarização do trabalho. No Brasil, essa precarização se manifesta de várias formas, como o aumento da informalidade, a expansão do trabalho intermitente e a perda de garantias trabalhistas.

A precarização não é um fenômeno isolado. Ela está diretamente ligada à globalização e à financeirização da economia, que impõem uma nova dinâmica ao mercado de trabalho. A busca incessante por redução de custos e aumento da competitividade leva as empresas a adotar formas de contratação mais flexíveis, transferindo o risco econômico para o trabalhador.

O fenômeno da "uberização" do trabalho é um exemplo claro dessa nova realidade. Trabalhadores de aplicativos como Uber e iFood, embora tecnicamente sejam autônomos, estão sujeitos às condições impostas pelas plataformas, sem acesso a direitos trabalhistas, como férias remuneradas, 13º salário ou seguro-desemprego. Esses trabalhadores formam uma nova classe de precariados, que não têm a segurança de um emprego formal, mas dependem de sua força de trabalho para sobreviver.

A classe dos precariados, segundo Ricardo Antunes (2019), faz referência aos trabalhadores submetidos a condições de trabalho instáveis e inseguras, que ocupam empregos sem garantias, direitos trabalhistas e proteção social, como contratos temporários, informais ou intermitentes. Esses trabalhadores geralmente têm rendimentos baixos e irregulares, o que compromete sua segurança financeira, tornando a vida desses trabalhadores mais vulnerável. O precariado pode ser encontrado em diversas áreas, incluindo serviços, agricultura, e setores informais, refletindo a heterogeneidade do mercado de trabalho contemporâneo.

O crescimento do precariado é uma estratégia do capitalismo neoliberal, que busca reduzir custos e aumentar a flexibilidade do mercado de trabalho, a custa dos direitos dos trabalhadores. Sua expansão contribui para a desigualdade social e econômica, afetando não apenas os indivíduos, mas também a sociedade como um todo. (ANTUNES, 2019).

Outro aspecto que tem impactado o mundo do trabalho é a chamada Revolução 4.0 [30], também conhecida como Quarta Revolução Industrial. Trata-se de uma nova era de transformação digital que está integrando tecnologias avançadas em todos os setores da economia e da sociedade, além do advento da Inteligência Artificial (IA), que vem trazendo mudanças significativas e complexas, com a possibilidade de substituição de trabalhos repetitivos via automação de tarefas rotineiras e aumento da eficiência, o que pode levar à eliminação de empregos.

A implementação da IA pode exacerbar desigualdades, pois trabalhadores menos qualificados são mais suscetíveis à automação. Isso pode aumentar a precarização do trabalho, especialmente em setores vulneráveis.

Com o avanço da tecnologia digital e da popularização da internet, surge o trabalho de plataforma, também conhecido como "trabalho sob demanda" ou "economia de plataforma" que traz novas transformações no mundo do trabalho contemporâneo. Esse modelo de trabalho é caracterizado por intermediar serviços ou produtos através de plataformas online, como aplicativos e sites que conectam prestadores de serviços a consumidores.

Antunes (2018) argumenta que o trabalho de plataforma intensifica a precarização pela via da insegurança, falta de benefícios e instabilidade financeira para os trabalhadores. Trata-se de uma forma de exploração, onde as empresas se beneficiam ao não arcar com responsabilidades trabalhistas. E embora ofereça a promessa de flexibilidade e autonomia, essa "liberdade" muitas vezes é ilusória, pois os trabalhadores acabam submetidos a algoritmos e regras impostas pelas plataformas, perdendo o controle sobre suas condições de trabalho. As plataformas criam novas formas de relações de trabalho que desafiam as categorias tradicionais, levando à necessidade de novas regulamentações e políticas que protejam os direitos dos trabalhadores.

Para Schwab [31] (2018), a Revolução 4.0 está promovendo modelos de trabalho mais flexíveis e híbridos, onde o trabalho remoto e a colaboração digital se tornam comuns. Portanto, há a necessidade de uma nova gama de habilidades, incluindo competências digitais e interpessoais, essenciais em um ambiente de trabalho em transformação. A automação e o uso de tecnologias como inteligência

[30] A Revolução 4.0 é caracterizada pela fusão de tecnologias físicas, digitais e biológicas, que transformam a maneira como as empresas operam e interagem com os consumidores.

[31] Klaus Martin Schwab é engenheiro e economista alemão. Fundou em 1971 o European Symposium of Management, organizado em Davos, Suíça, que se tornaria em 1987 o World Economic Forum (Fórum Econômico Mundial).

artificial podem levar à substituição de muitos empregos tradicionais, especialmente aqueles que envolvem tarefas repetitivas e isso pode acarretar em desemprego estrutural, onde certos setores perdem empregos de forma significativa, entretanto, o autor argumenta que por outro lado, a Revolução 4.0 também criará novas oportunidades de emprego em setores emergentes, como tecnologia, energia renovável e serviços relacionados à saúde. Mas Schwab alerta para o risco de que esse processo em curso possa exacerbar as desigualdades existentes, especialmente entre aqueles que têm acesso a educação e treinamento adequados e aqueles que não têm.

Em um país com marcas tão profundas de desigualdade, como o Brasil, não é difícil pensar que o processo despertado pela dita Revolução 4.0 e a Inteligência Artificial irá aprofundar o desemprego, a falta de oportunidades e de acesso a direitos e garantias de qualidade de vida da população.

2. 9- O PAPEL DO ESTADO NAS REFORMAS E NA AUSTERIDADE

Ao longo deste capítulo, discutimos como as políticas de austeridade e as reformas no mercado de trabalho foram implementadas para promover a flexibilidade e a competitividade do mercado de trabalho. No entanto, essas políticas não foram apenas resultado de pressões econômicas. Elas também refletem uma escolha política dos governos de reduzir o papel do Estado na economia e promover uma maior desregulamentação.

O Estado, que historicamente tinha o papel de mediador entre o capital e o trabalho, garantindo direitos trabalhistas e promovendo a seguridade social, passou a atuar como facilitador do mercado. Essa mudança de postura tem gerado um retrocesso nas conquistas sociais obtidas ao longo do século XX e tem agravado a vulnerabilidade dos trabalhadores, levantado questionamentos e temores sobre o futuro da população diante da oferta de trabalho e da ausência das proteções advindas dele.

Assim, podemos verificar que as políticas de austeridade fiscal e as reformas no mercado de trabalho, influenciadas pela ideologia neoliberal, têm impactado o mercado de trabalho no Brasil. Embora apresentadas como soluções para o desemprego e para o equilíbrio fiscal, essas políticas resultaram em maior

precarização do trabalho, aumento da informalidade e deterioração dos direitos trabalhistas.

A austeridade, ao reduzir o papel do Estado, compromete as políticas públicas de proteção social e agrava a desigualdade social. As reformas no mercado de trabalho, por sua vez, flexibilizam as relações laborais, mas geram instabilidade e insegurança para os trabalhadores.

Este cenário apresentado nos faz refletir sobre qual é o papel e a atuação das políticas de seguridade social e das políticas públicas brasileiras, em geral, diante da necessidade de proteção social da maioria da população na luta que atualmente nem é mais por ampliação de direitos e melhores condições de trabalho, mas que muitas vezes se resume a pura garantia do assalariamento, como forma de garantia de um salário fixo em troca de sua força de trabalho, como meio de promover a sua reprodução material e da sua família.

Historicamente, a classe trabalhadora lutou por melhorias nas condições de trabalho dentro do regime assalariado, o que incluiu demandas por salários dignos, jornadas de trabalho limitadas, condições de segurança no trabalho, direitos trabalhistas e proteções sociais, como previdência e férias remuneradas. A ascensão dos sindicatos, especialmente no século XX, foi marcada pela luta para melhorar essas condições, culminando em conquistas importantes, como a jornada de trabalho de oito horas, o salário mínimo e outros direitos garantidos pela legislação trabalhista.

Contudo, com as mudanças provocadas em prol da manutenção dos lucros do capital, o trabalho assalariado está se tornando cada vez mais precário. Com o aumento da terceirização, o trabalho informal, o trabalho de plataforma e a flexibilização do mercado de trabalho, os contratos temporários cresceram exponencialmente. O desemprego e o subemprego aumentaram em muitas regiões, o que criou uma situação em que os trabalhadores muitas vezes preferem qualquer forma de trabalho assalariado, mesmo que precária, do que o desemprego total.

CAPÍTULO III: A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: EVOLUÇÃO E DESAFIOS

Este capítulo examina a trajetória da política de assistência social no Brasil, desde suas origens até os desafios contemporâneos, destacando a Constituição de 1988, a criação do SUAS e as reformas recentes. O objetivo é esclarecer os objetivos, princípios, diretrizes e a estruturação dos serviços socioassistenciais, ainda pouco conhecidos pela população, a partir das proteções sociais, dos benefícios e dos programas de transferência de renda. Serão apresentados elementos importantes da operacionalização do SUAS e da assistência social, com uma abordagem voltada para a perspectiva intersetorial e interdisciplinar, possibilitando ampliar o olhar e as análises sobre as demandas presentes no cotidiano dos serviços e a conexão com as políticas públicas e ações de proteção social no país.

Conforme Lavinas, a proteção social é:

> [...] é formado por um conjunto diverso de políticas ou intervenções diretas ou indiretas, cujo objetivo é reduzir riscos e vulnerabilidades, com base em direitos, garantindo seguranças. (2006, p. 254).

3.1- ORIGEM DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA CONSTITUIÇÃO NO BRASIL

A história da assistência social está ligada à própria história do Brasil e ao papel que o Estado foi ocupando ao longo do tempo para promover ou não a proteção social dos seus cidadãos. O exercício da assistência abrangeu um conjunto de práticas muito diferentes ao longo do tempo e que se estruturaram voltadas a determinadas populações e pela necessidade ou interesse em atendê-las. No Brasil, até o início do século XX, o que havia na área de assistência eram ações desenvolvidas por organizações religiosas ou de iniciativa da sociedade e benfeitores. Portanto, ao falarmos de políticas sociais, especificamente sobre a política de assistência social, estamos falando de algo recente na história.

Fazendo um passeio pelo mundo, iniciativas sem a participação de governos ou Estado já eram observadas na Europa ocidental desde os séculos XII e XIII. Os conventos e as instituições religiosas foram os primeiros locais onde as principais práticas assistenciais se desenvolveram. Por muito tempo, a Igreja foi o principal ator de execução e administração da assistência na forma da caridade. (CASTEL, 1998).

A caridade está vinculada ao dogma cristão e à história da salvação, principalmente as chamadas obras de misericórdia. Ao longo da história, era comum a Igreja estabelecer exigências à comunidade cristã, que deveria provar sua devoção, ter bons costumes, cumprir compromissos, etc. (SANGLARD *et al.*, 2015; DONZELOT, 1986). Conforme a vida em sociedade foi se tornando mais complexa, as formas de assistência também foram se modificando. Na Europa, algumas condições foram importantes para essas mudanças, como o desenvolvimento das cidades, a migração das famílias de área rurais para áreas urbanas, de forma a se concentrarem sem planejamento e estrutura, o trabalho assalariado não se constituir como forma de garantia de sustento, alteração das formas de vida em comunidade e seus aspectos de solidariedade e construção de redes, ausência de políticas de intervenção do Estado.

Essas foram algumas das condições para que as práticas de assistência se especializassem e levassem, por exemplo, à organização de experiências de entrega organizada de “esmolas” e à criação de espaços como os hospitais e os orfanatos (CASTEL, 1998). Eram atendidos os que não tinham condição de trabalhar. Na época eram considerados os “[...] velhos indigentes, crianças sem pais, estropiados de todos os tipos, cegos, paralíticos, escrofulosos, idiotas [...]”. (CASTEL, 1998, p. 41).

Já no século XIV, constam nos textos históricos, que os que eram considerados “válidos” e não trabalhavam, considerando a ausência de trabalho, que não tinham vínculos em uma comunidade, que percorriam as comunidades em busca de um ofício e/ou praticavam a mendicância eram definidos como vagabundos. A eles cabia a repressão policial e o enclausuramento. (CASTEL, 1998 *apud* DONZELOT, 1986).

É possível observar que algumas das preocupações que motivaram práticas de assistência que existem há séculos, ainda se mantêm na política de assistência contemporânea, como a necessidade de classificar e selecionar os beneficiários, estabelecer um território para desenvolver intervenções, o convívio de diferentes instâncias no papel de responsáveis: religiosas ou laicas, públicas ou privadas, locais ou centrais em um território, a busca em desenvolver técnicas especializadas. (CASTEL, 1998).

Mudanças importantes ocorreram nos séculos XVIII e XIX. Considerando a realidade européia, nessa época ficou mais evidente uma relação entre as

necessidades não atendidas e uma vulnerabilidade que atingia em massa a população. Necessidade essa reforçada pela relação com o trabalho, que sai das áreas rurais para se estabelecer nas cidades, nas manufaturas, depois nas indústrias. Tratava-se de um trabalho precário, insalubre, inseguro, que ocupava todos os membros da família, inclusive crianças. Inicialmente, esse modo de trabalho se prolifera sem se comprometer com direitos.

Assim, se antes a assistência se voltava apenas aos indigentes incapazes de trabalhar, o trabalho assalariado como principal fonte de renda nas sociedades não garantia condições de subsistência aos trabalhadores e passa a gerar uma dupla preocupação às sociedades: o aumento do número dos que não trabalham pela ausência de postos de trabalho e a precariedade da situação daqueles que trabalham. Cabe destacar que ao pensarmos nas condições de vida e de trabalho das pessoas nos dias atuais, essa preocupação parece mais legítima do que nunca, dadas as mudanças no mundo do trabalho, com reformas impostas às relações trabalhistas, à precariedade de diversas formas de trabalho e aos modos de produção na sociedade capitalista contemporânea. A vulnerabilidade aparecia também naquele tempo suscitada pelas condições de trabalho e renda e pelo enfraquecimento das proteções tradicionais, antes organizadas principalmente nas funções das famílias e da comunidade. (CASTEL, 1998).

Com o desenvolvimento do capitalismo, o trabalho assalariado não se constituiu como uma forma absolutamente garantida de atender as necessidades das pessoas e das famílias, embora essa fosse uma das suas principais “promessas”, mas não o seu objetivo. O trabalho assalariado também nunca chegou a se estabelecer efetivamente como um direito, embora o Estado, o principal parceiro no assentamento do capitalismo em diferentes países, assim se comprometesse, junto à população. A partir de então as intervenções do Estado vão se organizar preocupadas com o agravamento da questão social. É a manifestação, no cotidiano da vida social, das disputas entre a burguesia e o proletariado, e este passa a exigir outros tipos de intervenção do Estado, além da caridade e repressão, para os problemas que vivencia: violência, discriminações, condições precárias de moradia, de saneamento, entre outras. (NETTO, 2011; IAMAMOTO; CARVALHO, 1985).

A questão social aqui é entendida enquanto o “conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura” (IAMAMOTO, 2001), que se

caracteriza pela contradição capital/ trabalho, e pela desigual participação da distribuição da riqueza socialmente produzida pela massa trabalhadora desprovida dos meios de produção.

Então, o Estado se estabelece no campo da assistência para tentar neutralizar as expressões da “questão social”, mas a intervenção do Estado sobre a arena do “social” se desenvolve em uma perspectiva de culpabilização das famílias, sobre algo que era considerado uma falha moral da família, assim como ocorria nas práticas da caridade e da filantropia. Sendo assim, essa intervenção não ocorre inicialmente na perspectiva do direito ou de trabalhar a “questão social” na sua origem e nas suas múltiplas expressões. Isso não poderia ser o foco, pois o Estado, busca estabilizar a ordem social em favor da classe dominante e não do proletariado.

Era preciso “reerguer”, consertar a família, numa perspectiva moral e também garantir a assistência a partir de formas diversas de intervenções “sociais” que tinham (e ainda têm) importante papel de neutralizar conflitos entre a classe trabalhadora e a classe burguesa dominante. Nessa direção, as práticas visavam atenuar a miséria, porém, mais ainda, o déficit moral das “classes inferiores” da sociedade. Os problemas sociais eram causados pela “falta de moral” nas famílias, que se tratava “de irresponsabilidade, de preguiça, de devassidão que existe em toda a miséria”. O “problema social” era “moralizado” (CASTEL, 1998; DONZELOT, 1986).

Apesar da força dessas ideias, a mobilização e a organização da classe trabalhadora foram cruciais para gerar uma tensão quanto ao papel do Estado, no sentido de assumir o dever de realizar ações sociais de forma planejada, sistematizada e com caráter de obrigatoriedade. Essa garantia de ação do Estado pode ser observada na Europa mais nitidamente no final do século XIX.

No Brasil, as práticas de assistência foram herança da caridade religiosa voltada à ajuda ao próximo, difundida pela Igreja Católica inicialmente. A história do Brasil é marcada pela invasão colonial exploratória e pela escravidão racializada e enraizada na estrutura social do país. Nessa direção, o capitalismo aqui se estruturou pela dependência dos países europeus, associado ao sistema patriarcal e ao racismo estrutural (BEHRING; BOSCHETTI, 2008; ORTEGAL, 2018). É apenas nos anos 1930, que o Estado brasileiro passa a assumir alguma intervenção sobre a questão social, que emergiu com o processo de desenvolvimento do capitalismo e

da classe trabalhadora, associada ao processo de industrialização e urbanização ocorrido no país.

Esse processo de industrialização foi marcado por diversas formas de exploração do trabalhador e condições aviltantes de moradia, alimentação e vida em geral, com a concentração dos trabalhadores em centros urbanos com pouca ou nenhuma infra-estrutura para atender às necessidades de habitação, saúde e alimentação adequada. O descontentamento dos trabalhadores com as condições de vida e de trabalho e a reclamação por participação política através de sindicatos e organizações profissionais foram fundamentais para um primeiro movimento organizado do Estado de proteger os trabalhadores.

> Neste período, são criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) na lógica do seguro social e nesta década situamos a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o Salário Mínimo, a valorização da saúde do trabalhador e outras medidas de cunho social. (YAZBEK, 2008, p. 89).

Para entendermos a "lógica do seguro social", que se estabeleceu como primeira forma de atuação do Estado, podemos considerar o que diz Teixeira (1985) a respeito: o seguro social é uma forma de organizar um conjunto de benefícios e proteção à população que tenha trabalho contratado assalariado. Recebem benefícios os trabalhadores que fazem contribuições, que são obrigatórias.

Os IAPS [32] foram criados no Estado Novo de Getúlio Vargas [33] e eram categorizados de acordo com a profissão da pessoa e não de acordo com a empresa, e o direito à assistência era exclusivo aos trabalhadores formais que estavam nas cidades, ou seja, os urbanos e que tinham a carteira assinada.

> Para o trabalhador pobre, sem carteira assinada ou desempregado restam as obras sociais e filantrópicas que se mantêm responsáveis pela assistência e segregação dos mais pobres, com atendimento fragmentado por segmentos populacionais atendidos. (YAZBEK, 2008, p. 90).

O financiamento dos Institutos de Aposentadoria e Pensões era feito com base na contribuição salarial e também com a contribuição do Estado. Os IAPs eram

[32] Os primeiros IAPS contemplavam as contemplavam as categorias de marítimos e portuários, comerciários e industriais.
[33] Militar, advogado e político (esteve no governo do Brasil de 1930 a 1945). De 1937 a 1945 governou após instauração de uma ditadura conhecida como o Estado Novo.

instituições de seguro social. Foi uma proposta precursora da política de Previdência Social no país, a primeira porta que se abre no campo da política social do Estado brasileiro.

Como os IAPs ofereciam os serviços e benefícios de acordo com as contribuições dos trabalhadores, dos empresários e do Estado, sem a uniformização dos mesmos, havia desde o final do governo Vargas, uma pauta de unificação da previdência social no país, que desencadeou a Lei Orgânica da Previdência Social, aprovada somente no ano de 1960. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008). A assistência somente para os que pertencem ao mundo do trabalho assalariado perdurou no Brasil por muitas décadas. Enquanto o trabalhador assalariado urbano dispunha de alguma proteção social, os trabalhadores do campo e no mercado informal de trabalho ficavam desprotegidos por não se enquadrarem nas categorias que eram autorizadas a pertencer ao seguro social.

Apesar dos trabalhadores rurais serem a maioria dos trabalhadores do país nesse momento, não havia legislações que garantisse sua proteção social. O primeiro movimento de trabalhadores rurais no país ocorreu em 1955, com as Ligas Camponesas [34], e mais tarde, em 1963, a movimentação dos trabalhadores rurais forçou a criação do Estatuto do Trabalhador Rural [35].

> A reversão da concentração dos trabalhadores para a zona urbana só aconteceu na década de 1970. Até então, a maioria dos trabalhadores brasileiros se concentrava no trabalho rural, sem assistência, a não ser aquela oriunda da relação pessoal com os empregadores, repetindo as condições de submetimento às regras impostas pelas oligarquias rurais, que, em troca de apoio para os governos, exigiam sua lealdade e a não-interferência estatal. Essa relação dificultava sobremaneira a organização dos trabalhadores rurais. (COUTO, 2010, p. 114).

O autor Wanderley Guilherme dos Santos (1980) nomeia essa situação com o conceito de cidadania regulada entendido como um sistema de estratificação ocupacional que é definido como norma legal. Ou seja, cidadãos são todos aqueles membros da sociedade que se encontram em qualquer uma das ocupações

[34] As Ligas Camponesas foram um movimento social de base rural que surgiu no Brasil na década de 1950 e se destacou na luta pelos direitos dos trabalhadores rurais, especialmente pela reforma agrária emelhores condições de vida no campo. Esse movimento desempenhou um papel central nas mobilizações camponesas e se tornou um símbolo da luta agrária antes do golpe militar de 1964.

[35] Em março de 1963 o Estatuto do Trabalhador Rural de autoria do deputado Fernando Ferrari foi aprovado no Congresso, através desse os trabalhadores do campo passavam a ter os mesmos direitos dos trabalhadores urbanos.

reconhecidas e definidas em lei. E a extensão da cidadania se dá via regulamentação de novas profissões ou ocupações e dos direitos associados a estas profissões, portanto os direitos do cidadão restringem-se aos direitos que ocupa no processo produtivo.

> A regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público definem, assim, os três parâmetros no interior dos quais passa a definir a cidadania. Os direitos dos cidadãos são decorrência dos direitos das profissões e as profissões só existem via regulamentação estatal. O instrumento jurídico comprovante do contrato entre o Estado e a cidadania regulada é a carteira profissional que se torna, em realidade, mais do que uma evidência trabalhista, uma certidão de nascimento cívico. (SANTOS, p. 76).

Nesse período, o Estado vai abertamente incentivar a caridade e a filantropia. Em 1938, criou o Conselho Nacional de Serviço Social, já extinto, para regular essas práticas. (FLEURY, 2005).

No ano de 1942 foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), tendo como principal fundadora a primeira-dama do país na época, Darcy Vargas, esposa de Getúlio Vargas. A LBA inicialmente tinha a função de atender às famílias dos soldados brasileiros enviados para lutar na Segunda Guerra Mundial. Com o fim da guerra, a Instituição muda e expande seu campo de atuação para a assistência em diferentes áreas, como a maternidade e a infância. Em 1969, ela foi transformada em uma fundação. Caracterizou-se como “instituição mista que administrava fundos públicos e privados advindos de contribuições estatais e do empresariado nacional”. (OLIVEIRA; ALVES, 2020, p. 18).

A LBA se caracterizava por prestar auxílios emergenciais e paliativos à miséria. Intervinha junto aos segmentos mais pobres da sociedade mobilizando a sociedade civil e o trabalho feminino (YAZBEK, 2008). Suas atividades por muitos anos mostraram dois importantes elementos de condução das práticas assistenciais incentivadas pelo Estado, ainda presentes no cenário político brasileiro, nas três esferas de governo, sendo eles o paternalismo e o primeiro damismo. O paternalismo consiste no interesse do governo e principalmente dos líderes das esferas do poder executivo, nos âmbitos federal, estadual e municipal, em assistir aos mais pobres, se colocando como os responsáveis diretos pelo bem estar da população, sem o distanciamento e a imparcialidade resumida na regulamentação das leis e direitos formais.

Já o primeiro damismo, aparece nas ações de assistência dirigidas pela figura de uma mulher, inserida na vida pública, a partir da sua relação com os chefes do executivo (presidentes, governadores e prefeitos) e materializadas pela filantropia. A LBA contava com um corpo assistencial formado na maioria por mulheres e era administrada, em cada cidade, pela primeira-dama municipal. (OLIVEIRA; ALVES, 2020).

Durante o Estado varguista, foram criadas grandes instituições mediadas pela lógica da benemerência, do primeiro damismo, marcando a política social da assistência pela ótica do favor, enquanto manutenção da miséria e a serviços dos interesses das elites no país. (PEREIRA, 2006). As práticas de assistência, não se constituíam como direito de cidadania e sim em ações filantrópicas e com interesses eleitoreiros. A proteção social pública era centrada apenas no trabalhador formal e as atividades de assistência eram campo da caridade e da filantropia, de forma seletiva e paternalista.

Na década de 1970, pode-se apontar que havia atividades assistenciais de origem do Estado, as quais eram realizadas de forma descentralizada, por vários setores como o Ministério da Saúde, do Trabalho, da Previdência e da Educação. Essas iniciativas não tinham protagonismo dentro dos equipamentos do Estado, de forma a ocultar a própria demanda da população por assistência.

Portanto, quando se admitia a assistência, ela era atrelada e submetida à política de saúde, de habitação, de educação, por exemplo. Falava-se de uma área com nomes distintos: assistência geral, assistência comunitária, desenvolvimento social, assistência social, ação social. Assim como não cabia um nome para essas ações, as pessoas que buscavam atendimento recebiam o nome de “carentes” ou “necessitados”. Não havia ainda o lugar de cidadão/cidadã usuário/usuária de uma política social.

Desta forma, onde não havia direito nem cidadão, havia o lugar para a prática constante do favor. A assistência, não sendo um lugar de garantia de direitos, era muitas vezes um lugar de favor prestado pelo governante ou seu representante a um “carente” ou “necessitado”, ou seja, um lugar de clientelismo, (SPOSATI et al., 1985; BRASIL, 2013a).

O clientelismo se enraizou nas relações sociais no Brasil de forma a perdurar até os dias atuais. Outro grande problema presente no cotidiano dos serviços públicos é o assistencialismo, que ocorre quando se dá o atendimento na

perspectiva do favor, indo mais além, quando a figura política do gestor, representante ou o servidor envolvido estimula o conformismo do cidadão ou da população que depende desse “favor” e são incentivados a manter essa dependência (BAROZET, 2006).

Em 1974, foi criado o primeiro órgão federal voltado à gestão estatal direta da assistência: a Secretaria de Assistência Social. Ela surgiu durante a ditadura militar no país, subordinada ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Como não tinha uma operação efetiva, a LBA acabava recebendo grande parte dos recursos do governo federal para as ações sociais. O Estado subsidiava essas práticas através de vários programas, órgãos e entidades que a executavam de formas distintas e descentralizadas. A ação estatal se diluía em diversas áreas dos governos e entre diversas entidades (SPOSATI et al., 1985; BRASIL, 2013a;).

As ações eram fragmentadas, não havia um comando único e uma proposta integrada de ações entre os entes do governo. A população ficava excluída das decisões dos órgãos. E por isso, a assistência ficava focada em soluções paliativas e emergenciais, além do que, as atribuições e competências dos municípios e estados, não eram definidas, acarretando em sobreposição de serviços e recursos mal aproveitados. Eram comuns ações parecidas, serem executadas com nomes distintos.

Esse era o cenário da assistência social no Brasil, na década de 1980, acrescentando-se a isso, a diluição dos gastos e a falta de continuidade nos investimentos públicos. Conforme surgiam pressões públicas por determinadas pautas, os recursos e as ações eram deslocadas, de modo a atender a essas demandas que se revelavam ou eram sobrepostas. As fontes de financiamento e custeio eram centralizadas em nível federal, os estados e municípios disputavam verbas conforme possuíam mais “acesso” político e competências tecnoburocráticas (SPOSATI et al., 1985; BRASIL, 2013a).

3.2- A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A SEGURIDADE SOCIAL

A assistência social não era, até a década de 1980, um lugar de garantia de direitos e, sim um lugar de favor prestado pelo governante ou seu representante a um “carente” ou “necessitado”, ou seja, um lugar de clientelismo. (SPOSATI et al.,

1985; BRASIL, 2013a) que começou a ser rompido a partir da Constituição Federal de 1988, como um marco no estabelecimento de um sistema de proteção social no Brasil, abrangendo assistência social, saúde e previdência social. Este sistema, conhecido como seguridade social, foi concebido para ser universal e garantir direitos de cidadania a todos os brasileiros, fruto da ação movimentos sociais que se organizaram a partir de pautas importantes sobre o acesso a direitos mínimos e básicos dos indivíduos e grupos enquanto cidadãos. Criou-se um campo de pressão direta da população sobre os governantes para encaminhar reivindicações. A demanda de assistência crescia e havia pressão popular para que o atendimento fosse garantido.

A proposta de uma política nacional de assistência já vinha sendo debatida. Foram importantes no processo de reivindicação da política de assistência social: a Frente Social dos Estados e Municípios, a Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência, o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), os Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS), sindicatos, organizações não governamentais (ONG) e outros. De modo geral, a desigualdade de renda e a pobreza aparecem como temas importantes na sociedade (GOHN, 2003; SPOSATI et al., 1985; SANTOS, 2015).

A trajetória dos movimentos sociais esteve orientada para inscrever novos direitos na ordem legal e influenciar a elaboração e regulamentação de uma nova ordem constitucional. E no movimento de elaborar uma nova Constituição, um novo regimento de direitos para o Brasil, muitas mudanças ocorreram. Foi assim na saúde, com o Estado se comprometendo com um sistema de saúde de acesso universal; e foi assim com a assistência social, embora ainda não indicando um sistema único, mas reconhecendo-a pela primeira vez com um direito social no Brasil.

> A Constituição Federal brasileira, publicada em 1988, é conhecida como a “Constituição cidadã”. Foi um marco para estabelecer um sistema de proteção social aos brasileiros abrangendo o direito à assistência social, à saúde e à previdência social. (GOHN, 2003; PAOLI; TELLES, 2000).

A Constituição Federal, publicada em 1988 definiu o dever do Estado na função de planejamento de políticas sociais (art. 193). Estabeleceu um campo de atuação para o Estado chamado “Seguridade Social”. “A palavra seguridade designa, no Brasil, um sistema de proteção social composto por ações do poder público, da

sociedade e pelo aparato legal-normativo que pretendem assegurar direitos de cidadania aos indivíduos.” (CARMO; GUIZARDI, 2018, p. 7).

Mais especificamente, a Seguridade Social “[...] compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988, p. 117). Essas três políticas formam o chamado “tripé da Seguridade Social”.

A partir da Constituição Federal de 1988 a assistência social passa a se configurar enquanto política pública, constituindo o sistema de seguridade social no país, juntamente com a saúde e com a previdência social, tendo como principal finalidade a criação de um sistema de proteção social amplo, com perspectivas universalizantes e fundado na ampliação da cidadania social, sinalizando para possibilidades de expandir as ações e o alcance das mesmas.

Segundo Pereira (1998) é necessário mencionar que a seguridade social instituída pela Constituição Federal de 1988, apesar de inovadora e de intencionar a construção de um padrão amplo de direitos sociais, caracterizou-se como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados do trabalho (Previdência), direitos de caráter universal (Saúde) e direitos seletivos (Assistência).

Além disso, os princípios constitucionais como universalidade na cobertura, uniformidade e equivalência dos benefícios, seletividade e distributividade nos benefícios, irredutibilidade do valor dos benefícios, equidade no custeio e diversidade do financiamento se aplicam diferenciadamente a cada uma das políticas de seguridade social e não instituíram um sistema homogêneo, integrado e articulado.

A constituição de 1988 representou um ponto de virada na história da assistência social brasileira, ao consagrar o direito à assistência social como um dever do estado. Essa mudança rompeu com a lógica anterior, que baseava a assistência social na caridade e benemerência.

Os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988 estabelecem como deve ser organizada a política de assistência social, e também os princípios e diretrizes a serem seguidos. O texto constitucional prevê a universalidade do acesso aos serviços de assistência social, independentemente de contribuição à seguridade social.

Entretanto, como afirma Werneck Viana (2002), a seguridade social ficou apenas *sinalizada*, não se concretizando em sua perspectiva ampla e universal, conforme havia sido previsto. Nos anos 1990, a previdência, a saúde e a assistência social foram então regulamentadas por leis distintas e receitas separadas.

3.3- DESAFIOS E REFORMAS PÓS-1988

A partir da Constituição de 1988, o Brasil passa a ter uma perspectiva da construção de um padrão público universal de proteção social. A introdução da seguridade social significou um grande avanço na política social brasileira, por representar a possibilidade da estruturação, mesmo que tardia, de um sistema amplo de proteção social. Entretanto, num contexto em que as forças de resistência se encontram fragmentadas em função da precarização das relações de trabalho e direitos, a hegemonia neoliberal desde a década de 90, somada às contradições estruturais que envolvem a proteção social no país, com um baixo nível de cobertura, institucionalidade hierarquizada com fragilidades, paralelismos, financiamento majoritariamente advindo das contribuições sobre folha de salários, sempre voltada para os mínimos sociais, características de um país de capitalismo depende de como o Brasil, conduziu para uma tendência de restrição e redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal do Estado, transformando as políticas sociais em ações pontuais e compensatórias.

Assim, após 1988, a implementação das políticas de seguridade social enfrentou diversos desafios, incluindo crises econômicas e políticas neoliberais que buscaram reduzir a intervenção do Estado. Foi nesse contexto que se deu a integração do Brasil à ordem econômica mundial, na década de 1990, quando surgia à possibilidade do Estado avançar na universalização de direitos sociais básicos, com a crise fiscal do Estado e a adoção pelo Governo do ideário neoliberal um novo caminho começa se trilhado, com a “reforma” do Estado brasileiro, pautado no desmonte e redimensionamento das conquistas no campo dos direitos sociais, num verdadeiro processo de contrarreforma. Conforme Behring (2008) trata-se de uma verdadeira contrarreforma, pois traz um aspecto regressivo na implementação na prática de seu receituário, tendo como linhas gerais algumas orientações marcadas

pela busca de rentabilidade do capital por meio da reestruturação produtiva e da mundialização.

O Consenso de Washington [36] foi o instrumento da corrente neoliberal que tinha como foco um conjunto de medidas de ajuste macroeconômico para promover o crescimento econômico a custas de reformas que buscavam o corte dos gastos públicos, a privatização das empresas e a desregulação dos mercados.

As recomendações do Consenso de Washington preconizavam em linhas gerais: a reforma fiscal, promovendo profundas alterações no sistema de tributos, a abertura comercial para proporcionar o aumento das exportações e das importações, a política de privatizações, reduzindo gastos em diversas áreas, afetando inclusive os direitos sociais e trabalhistas a fim de arrecadar o suficiente para manter o pagamento da dívida pública.

Por essas e outras marcas históricas, e por uma conjuntura política e econômica, pautada na ótica neoliberal das contrarreformas que vão se seguir nas décadas seguintes, que a até então “prima pobre” do conjunto das políticas sociais brasileiras (como ficou conhecida a assistência social), mesmo superando alguns desafios, ainda encontrará muitos obstáculos para se ampliar e se efetivar enquanto política pública universal, de garantia de direitos.

Nessa direção é que, depois de 1988, foram publicadas leis, políticas, normas e portarias importantes para a assistência social que aprimoraram o conteúdo do texto da Constituição. Estão em vigência hoje normativas importantes sob a forma de resoluções e portarias que resultaram, entre outras, na: Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS); Política Nacional de Assistência Social (PNAS); Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS) e Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

[36] Trata-se de recomendações elaboradas em 1989, visando difundir o desenvolvimento e à ampliação do neoliberalismo nos países da América Latina.

3.4- O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

As novas leis publicadas depois da Constituição vão aprimorando e dando sentido material ao direito nela inscrito. Em 1993, foi publicada a Lei Orgânica de Assistência Social. Essa Lei foi alterada em 2011 no intuito de integrar o SUAS à LOAS pela aprovação da Lei nº 12.435/2011.

A primeira versão da LOAS (1993) demorou a ser publicada porque a Constituição estava na contramão de uma tendência internacional sobre o papel do Estado no campo do social, que era justamente o de reduzir funções, embora a pobreza e a desigualdade social demandassem o contrário. Foi um movimento intenso em defesa do "enxugamento da máquina estatal".

Mesmo nesse contexto, a LOAS e a Constituição Federal inovaram em tornar a assistência social um direito social e um dever de Estado. Essa é a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo e para isso, vai exigir o atendimento de normas, gestão orientada, planejamento e participação da sociedade nas decisões, deixando de ser a vontade do governante.

E na instituição do Benefício de Prestação Continuada, o BPC, que é a garantia de renda com pagamento mensal de um salário mínimo às pessoas com deficiência e às pessoas idosas com mais de 65 anos que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família. Por isso, é muito comum que o BPC seja popularmente conhecido como o "benefício da LOAS".

Em 1998 foi aprovada a primeira Política Nacional de Assistência Social. Ela foi pouco efetiva. Na época, havia uma espécie de concorrente: o Programa Comunidade Solidária, que iniciou em 1995 e encerrou em 2002. Analisa-se que ele, de certa forma, contrariava o que se previa para a assistência social na Constituição e na LOAS, já que priorizava formas de solidariedade social nas funções centrais da atenção à pobreza no país. A ação do Estado na assistência social naquela época ainda era considerada "tímida" (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2014).

Em 2003 o SUAS finalmente começa a se materializar, na 4ª Conferência Nacional de Assistência Social [37]. Na Conferência, ficou decidido que o governo se responsabilizaria por uma agenda política para a implantação do SUAS. A partir daí

[37] Realizada no período de 7 a 10 de dezembro de 2003, com o tema geral: "Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a cidadania – LOAS 10 anos", foi um importante espaço de participação social na política de assistência social.

houve um processo intenso de discussão em todos os estados, por meio de encontros, seminários, reuniões, oficinas e palestras sobre a Política Nacional de Assistência Social, que em 2004 foi aprovada e publicada.

O SUAS, implementado em 2003, foi um marco para a descentralização da política de assistência social nos territórios, além de oferecer uma estrutura mais organizada para garantir o acesso a serviços básicos e proteções sociais para os mais vulneráveis.

Torna-se uma política que prevê condições para a participação da população em espaços organizados, para a participação nas decisões e partilha do poder de arbitrar sobre apolítica conforme critérios pactuados, em determinados espaços, e nas distintas esferas de governo, local/municipal, estadual e federal. Para reforçar as diretrizes de descentralização político-administrativa para os estados, o Distrito Federal e os municípios, considerando que a descentralização significa que a assistência social deve ser operacionalizada com responsabilidades combinadas e compartilhadas entre todos os entes da federação.

O SUAS, implementado a partir de 2003, organiza a política de assistência social de forma descentralizada e participativa. Este sistema estabelece a divisão de responsabilidades entre os entes federativos e regula a oferta de serviços, programas e benefícios socioassistenciais e incorpora novos elementos à medida que vai efetivando os serviços, programas, projetos e benefícios. Por isso, essas legislações passam por adequações posteriores. As alterações nas leis também podem estar relacionadas a pressões de grupos interessados, a pressões populares, à realidade social do país, à capacidade de investimento, à vontade ou não de impulsionar a política social nessa área. Nessa mesma lógica, a Constituição também foi alterada em 2003 e 2021 no que se refere aos objetivos e diretrizes da assistência social.

A nova PNAS, aprovada em 2004 pelo Conselho Nacional de Assistência Social, com base em discussões que ocorreram em todo o território nacional e em fóruns qualificados, como o Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado da Assistência Social (FONSEAS) e o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS):

> [...] estabeleceu que o SUAS seria pautado pela descentralização política e administrativa, sem perder a unidade nacional da política pública e as especificidades locais. (BRASIL, 2012, p. 46).

Além disso, esse sistema deveria possibilitar a participação da sociedade em todas as etapas da estruturação e execução dos programas, serviços, benefícios e projetos (BRASIL, 2013). A nova diretriz prevê uma organização diferenciada, com base os seguintes parâmetros:

> Matricialidade sociofamiliar; Descentralização político-administrativa e territorialização; Participação da sociedade; Controle social; Cofinanciamento das três esferas de governo; Política de recursos humanos; Monitoramento constante, com análise e levantamento de informações. (BRASIL, 2013, 46).

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) estabelece as bases organizacionais do Sistema Único da Assistência Social e apresenta como eixos estruturantes PNAS/2004 (BRASIL, 2005a):

1. A matricialidade familiar, que significa que o SUAS se propõe a ampliar o universo de abordagem da assistência social para as famílias. As famílias são consideradas espaços privilegiados de proteção, mas que precisam também ser cuidadas e protegidas.
2. A descentralização político administrativa e territorizaliação em que a PNAS reitera a importância das três esfera de governo desenvolverem a política na área da assistência social. Indica também que a operacionalização do SUAS será na perspectiva da rede de serviços com base nos territórios onde vive a população.

Temos ainda o eixo que trata das novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil. A PNAS reforça o papel central do Estado na condução da política. E por outro lado, reconhece, a importância da participação da sociedade civil, primeiro como parceira na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social e segundo, pela atuação nos espaços de controle social.

No que se refere ao financiamento, este eixo estabelece a previsão de fontes de financiamento, a forma de repasses para os entes envolvidos e para a rede organizada.

Acerca do controle social, o eixo prevê que os espaços privilegiados para efetivá-lo sobre a política de assistência social são os conselhos e as conferências. A participação popular é um grande desafio e os conselhos e as conferências

garantem um espaço para a participação da população usuária do SUAS por meio de representantes. Prevê ainda o estabelecimento de estratégias de incentivo à participação da categoria de usuários.

A política de recursos é um eixo que expõe a preocupação com as novas atribuições dos gestores e o surgimento de novas ocupações e funções devido à implementação do SUAS, como educadores, monitores, cuidadores, entre outros. Aponta ainda a necessidade de alterações no processo de trabalho dos trabalhadores e uma política de recursos humanos. Por último, trata do estabelecimento de uma Norma Operacional Básica (NOB[38]) para a área de Recursos Humanos no SUAS.

O último eixo aborda a informação, o monitoramento e a avaliação. Trata da criação de sistemas de informação como área estratégica da gestão do SUAS. A proposta é incentivar a produção de informações e conhecimento para a realização do controle social e para melhorias e avanços na política de assistência social à população usuária.

Em 2005, foi publicada a primeira NOB no contexto do SUAS. Juntas, a PNAS e a NOB/SUAS 2005 foram as que mais impactaram nos rumos da política de assistência social no Brasil. Estabeleceram o novo modelo de organização da gestão e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. A NOB/SUAS 2005 foi substituída pela NOB/SUAS publicada em 2012. Com a NOB/SUAS 2005, introduziu-se o repasse financeiro que zelou pela garantia da oferta permanente de serviços socioassistenciais nos municípios brasileiros que vem aos poucos efetivando a construção e fortalecendo o SUAS no país.

A NOB/SUAS 2012 substituiu a NOB/SUAS 2005 por necessidade de aprimoramento de alguns elementos de gestão do SUAS, principalmente: novas estratégias de financiamento e gestão, consubstanciadas na instituição dos blocos de financiamento, na pactuação de prioridades e metas, valorização da informação, do monitoramento e do planejamento como ferramentas de gestão e na instituição de um novo regime de colaboração entre os entes, por meio do apoio técnico e financeiro, orientado por prioridades e para o alcance das metas de aprimoramento do sistema." (BRASIL, 2012a).

[38] A Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) é instrumento legal para definir questões a respeito da operacionalização da gestão da política de assistência social. As primeiras NOBs foram publicadas em 1997 e 1998. Constituem instrumentos de regulação dos conteúdos e definições presentes na Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

No ano de 2009 foi publicado o documento intitulado “Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais”. A 6ª Conferência Nacional [39] de Assistência Social, realizada em 2007, havia deliberado sobre a necessidade de criar um padrão de identificação dos serviços do SUAS. Assim é que se definiu pela elaboração da Tipificação Nacional, que foi publicada a partir de uma Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (Resolução nº 109/2009).

Na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, busca-se responder o que são, para quem são, o que fazem e para que nível de alcance estão disponíveis os serviços socioassistenciais do SUAS. E estes serviços são apresentados um a um, divididos entre os que são considerados de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial (os níveis de atenção dos serviços).

Na Tipificação é possível identificar de cada serviço: nome do serviço, sua descrição (o que oferece), usuários (ou a quem se destina), seus objetivos, provisões (o que precisa para o serviço funcionar) em termos de ambiente físico, recursos materiais, recursos humanos e trabalho social essencial, condições e formas de acesso (que usuários recebem e qual a forma de encaminhamento), período de funcionamento, entre outros. Da raça, da etnia, do gênero, da religião, da orientação sexual. Da desigualdade social e econômica do país, que abastece condições para que os riscos e vulnerabilidades sejam vivenciadas pelas pessoas mais vulneráveis, como as crianças, adolescentes e jovens, os idosos, pessoas com deficiências e pessoas que não têm vínculos familiares.

Ao efetuar o planejamento das ações da assistencial social, o gestor deve se preocupar em fazer um estudo inicial acerca das necessidades locais, por meio da equipe de Vigilância Socioassistencial, para compatibilizar as necessidades do município ou estado com a disponibilidade dos recursos que serão alocados nele.

Sposati (2008) deixa claro que esse modelo vai gerar uma ruptura importante na forma de enxergar as estratégias de ação frente à vulnerabilidade. Antigamente, as iniciativas da assistência social eram iniciadas pela família e sociedade, e posteriormente pelo Estado. Em um segundo momento, o Estado passou a ser visto como o responsável pelo atendimento da pessoa em vulnerabilidade, e não mais a sociedade ou a família. Atualmente, destaca-se a ação estatal, com o foco na família, como algo primordial na efetividade das ações socioassistenciais.

[39] Realizada no período de 14 a 17 de dezembro de 2007, com o tema geral; “Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social – SUAS”.

3.5- FINANCIAMENTO E GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Há algum tempo, foi definido que, para receber o financiamento federal, os entes federados devem ter o chamado CPF do SUAS. Esse “CPF” está previsto no artigo 30 da LOAS, que estabelece como condição para os repasses de recursos, a criação e funcionamento de:

> Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; Plano de Assistência Social; Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social. (BRASIL, 2013, p. 42).

Os fundos são instrumentos de administração financeira importantes para operacionalizar as transferências de recursos visando atingir um determinado objetivo. De acordo com a Constituição Federal de 1988, todo fundo deve ser instituído por lei. (BRASIL, 2013).

Ainda, conforme a Constituição Federal, as condições para instituição e funcionamento dos fundos devem ser estabelecidas por meio de lei complementar. No entanto, como até o momento não foi criada uma lei complementar para isso, utiliza-se a Lei nº 4.320/1964, que foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, e na qual são tratados os fundos de natureza especial nos artigos 71 a 74.

Os fundos de assistência social são fundamentais no desenvolvimento da política de assistência social. Eles foram utilizados inicialmente como uma forma para superar:

> [...] a transferência de recursos pela lógica convenial, que apresentava inúmeros problemas, como a descontinuidade na execução dos serviços, a desigualdade na partilha de recursos (cujos critérios não eram claros), e a falta de uma tipologia de programas e serviços a serem estruturados e executados pelos gestores locais. (BRASIL, 2013, p. 77).

Com o objetivo de superar os problemas relativos ao modelo anterior de financiamento e execução de recursos e viabilizar a execução orçamentária e financeira por meio de fundos públicos, criou-se um arcabouço jurídico e operacional (BRASIL, 2013). Assim, os fundos de assistência social:

> Concentram os recursos a serem utilizados para atingir os objetivos da PNAS e da legislação complementar; Viabilizam o cofinanciamento de cada esfera de governo; Fornecem publicidade dos gastos realizados na assistência social; Facilitam o acompanhamento dos gastos pelos conselhos de assistência social; Possibilitam a implementação do comando único em cada esfera; Criam um nicho de conhecimento especializado e interdisciplinar entre a execução financeira, orçamentária e a própria execução da política de assistência social em si; Facilitam o acompanhamento e fiscalização dos órgãos de controle municipais, estaduais e federais; Facilitam o acompanhamento da execução pelos gestores locais e federal; Possibilitam: O repasse regular e automático; A simplificação dos processos de trabalho; O aperfeiçoamento do controle e avaliação dos serviços e ações; A reprogramação de saldos e a não devolução deste ao final do exercício à União; O aprimoramento dos processos de comprovação de gastos; Auxiliam no avanço do processo de descentralização; Viabilizam a prestação de contas por meio de instrumento próprio, denominado “Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico Financeira; Auxiliam na segurança dos direitos sociais previstos na CF/88 e na PNAS. (BRASIL, 2013, p. 75-76).

No que se refere à organização e gestão dos fundos, a Lei 12.435/2021 traz os seguintes dispositivos:

> Art. 6º As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área. [...] Art. 11. As ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (BRASIL, 2021).

O artigo 30 da LOAS determinou como requisito “[...] para transferência de recursos do FNAS aos estados e municípios, a comprovação de recursos próprios destinados à assistência social, alocados em seus respectivos fundos de assistência social”. (BRASIL, 2013, p. 42).

> Esse dispositivo reafirma a importância do cofinanciamento dos serviços e programas, que se efetua por meio de transferências automáticas entre os fundos de assistência social e de alocação de recursos próprios nesses fundos nas três esferas de governo. (BRASIL, 2013, p. 42).

Desse modo, põe fim à centralização do financiamento da assistência social, que tinha:

> [...] uma lógica de ação genérica e segmentada, com atendimentos pontuais e sem acompanhamento da família pelo Estado. A lógica de remuneração per capita impedia o avanço da política de assistência social pela falta de previsibilidade de recursos e de planejamento de ações mais efetivas de acompanhamento familiar. (BRASIL, 2013, 46).

Surge, então, um conceito novo para transferência de recursos, que não leva mais em conta "[...] o critério de atendimento per capita para trazer a lógica de disponibilização de serviços à população. Por exemplo, alguns critérios de financiamento passam a ter por base o referenciamento de famílias" (BRASIL, 2013, p. 46).

Somente foi possível romper com o modelo anterior de financiamento, chamado de Serviço de Ação Continuada (SAC), por meio da organização do financiamento em níveis de proteção e em pisos específicos para o atendimento a um público alvo determinado. Para isso, delineou-se um sistema articulado e equilibrado entre a gestão, o financiamento e o controle social, visando desenvolver todos os componentes desse tripé e possibilitar aos municípios e aos estados, quando for o caso, a execução da política de assistência social. (BRASIL, 2013).

Assim, o SUAS foi criado como sistema público não contributivo, descentralizado e participativo da política pública de assistência social. Ele consolida um modelo de gestão descentralizada com os seguintes pontos estruturantes:

> Consolida o modo de gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos que operam a proteção social não contributiva de seguridade social no campo da assistência social de modo articulado e complementar; Estabelece a divisão de responsabilidades entre os entes federativos (federal, estadual, Distrito Federal e municipal) para instalar, regular, manter e expandir as ações de assistência social como dever de Estado e direito do cidadão no território nacional; Fundamenta-se nos compromissos da PNAS/2004; (BRASIL, 2013, p. 47).

O SUAS orienta-se pelo propósito do alcance de direitos pelos usuários; Regula, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema de serviços, benefícios, programas, projetos e ações de assistência social, de caráter

permanente e eventual, sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada, em todo o território nacional; Respeita a diversidade das regiões, decorrente de características culturais, socioeconômicas e políticas; Reconhece que as diferenças e desigualdades regionais e municipais devem ser consideradas no planejamento e execução das ações e articula sua dinâmica com as organizações e entidades de assistência social que são por ele reconhecidas. (BRASIL, 2013).

O processo de financiamento do SUAS envolve serviços, programas, projetos e benefícios, sendo organizado da seguinte forma: Serviços são atividades continuadas que possuem o objetivo de melhorar a vida da população, com ações voltadas para as necessidades básicas dos cidadãos, observando os objetivos e diretrizes estabelecidos em lei. (BRASIL, 2013). Os programas são ações integradas e complementares que têm objetivo, prazo e área de abrangência definidos e visam incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais e são ações não continuadas. (BRASIL, 2013). Projetos compreendem investimentos econômicos e sociais destinados a pessoas em situação de pobreza e buscam subsidiar técnica e financeiramente iniciativas para garantir a capacidade produtiva e de gestão para melhorar as condições gerais de subsistência, elevar a qualidade de vida e preservar o meio ambiente, em articulação com as demais políticas públicas. Integram o nível de Proteção Social Básica, contudo, podem se voltar também ao público alvo da Proteção Social Especial, que são famílias e pessoas em situação de risco. (BRASIL, 2013).

Os benefícios se classificam em três tipos, Benefício de Prestação Continuada (BPC): é o repasse de um salário mínimo mensal ao idoso (com 65 anos ou mais) e à pessoa com deficiência que comprovem não ter meios para suprir sua subsistência ou de tê-la suprida por sua família. Compõe o nível de Proteção Social Básica e é repassado diretamente ao beneficiário. (BRASIL, 2013).

Benefícios eventuais: têm como objetivo o pagamento de auxílio por natalidade, morte ou para atender às necessidades originadas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa com deficiência, a gestante, a nutriz e em casos de calamidade pública. (BRASIL, 2013).

Transferência de Renda: programas que repassam recursos dos fundos de assistência social diretamente aos beneficiários como forma de acesso à renda, de combate à fome e à pobreza e a outras formas de privação de direitos que levem à

situação de vulnerabilidade social. Assim, criam possibilidades para a emancipação e o exercício da autonomia das famílias e dos indivíduos atendidos e o desenvolvimento local. (BRASIL, 2013).

O modelo de gestão do SUAS preconiza a organização das ações por nível de proteção social: básica ou especial, que são desdobradas em pisos de acordo com os serviços a eles vinculados, refletindo a forma como ocorre o cofinanciamento federal. Alguns conceitos dessas proteções definidos na NOB/SUAS-2005 e na PNAS/2004. Proteção Social é definida como:

> [...] conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional. (BRASIL, 2005, p. 12).

A proteção social de assistência social é classificada em básica e especial, e tem níveis de complexidade do processo de proteção, por causa do impacto desses riscos no indivíduo e em sua família.

> A rede socioassistencial, com base no território, constitui um dos caminhos para superar a fragmentação na prática dessa política, o que supõe constituir ou redirecionar essa rede, na perspectiva de sua diversidade, complexidade, cobertura, financiamento e do número potencial de usuários que dela possam necessitar. (BRASIL, 2005, p. 13).

A proteção social Básica é aquela que visa prevenir situações de risco através do desenvolvimento de pontecialidades e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. (BRASIL, 2005).

> 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. (BRASIL, 2005, p.13).

A proteção social especial tem o objetivo de prover atenções socioassistenciais a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, como: abandono, maus-tratos físicos e/ou psíquicos, situação de trabalho infantil, abuso sexual,

cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, uso de substâncias psicoativas, entre outras (BRASIL, 2005).

Os critérios de partilha seguem uma lógica estabelecida pela Comissão Intergestora Tripartite (CIT) [40] e deliberada pelo Conselho Nacional de Assistência Social. Esses critérios estão escalonados de acordo com o porte municipal e sua capilaridade de rede de unidades de atendimento.

Os pisos na assistência social são um modo de organizar os serviços a serem ofertados a determinado público-alvo. O cálculo do valor a ser repassado aos estados e municípios é feito a partir de critérios para a oferta dos serviços. Assim, os pisos são calculados com base nesses critérios e os municípios recebem recursos para executar os respectivos serviços (BRASIL, 2013).

Os recursos do cofinanciamento federal são atualmente repassados sob a lógica de pisos, e há uma conta vinculada a cada piso para execução dos serviços. (BRASIL, 2013, p. 50-51). Anteriormente havia diversas contas, o que dificultava a operacionalização financeira dos recursos dos fundos municipais ou estaduais de assistência social.

Para agilizar a execução dos recursos, criou-se o conceito de blocos de financiamento, a fim de conferir maior liberdade ao gasto do recurso no mesmo nível de proteção. Por exemplo, haverá somente uma conta a ser gerenciada para todos os serviços da Proteção Social Básica, e será possível realocar recursos de um serviço para outro do mesmo bloco. É importante destacar que a introdução dos blocos de financiamento não extingue os conceitos de serviços e pisos.

Os blocos de financiamento compreendem: blocos de financiamento dentro do FNAS; Proteção Social Básica; Proteção Social Especial (Média e Alta Complexidade); IGD SUAS; IGD PBF e Primeira Infância no SUAS.

A NOB/SUAS 2012 estabelece novos critérios de partilha de recursos, que passam a ter como pressupostos e objetivos a implantação e oferta qualificada de serviços socioassistenciais nacionalmente tipificados, em territórios de

[40] A CIT é constituída pelas três esferas que compõem o SUAS: a União, representada pelo Ministério da Cidadania; os Estados e Distrito Federal, representados pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (FONSEAS); e os municípios representados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS). Entre as principais funções da CIT estão: pactuar estratégias para implantação e operacionalização; estabelecer acordos sobre questões operacionais da implantação dos serviços, programas, projetos e benefícios; atuar como fórum de pactuação de instrumentos, parâmetros, mecanismos de implementação e regulamentação; pactuar os critérios e procedimentos de transferência de recursos para cofinanciamentos; entre muitas outras. (MDS).

vulnerabilidade e risco social, de acordo com o diagnóstico das necessidades e especificidades locais e regionais.

E para tal, são considerados os seguintes pressupostos: Os parâmetros do teto máximo estabelecido para cofinanciamento da rede de serviços e do patamar existente; O atendimento das prioridades nacionais e estaduais pactuadas; A equalização e universalização da cobertura dos serviços socioassistenciais. (BRASIL, 2013). Os referidos pressupostos e objetivos são pautados conforme:

> Implantação e oferta qualificada de serviços socioassistenciais nacionalmente tipificados. Para a aferição, são utilizadas as informações constantes no Censo SUAS e nos demais sistemas informatizados do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Implantação e oferta qualificada de serviços em territórios de vulnerabilidade e risco social, de acordo com o diagnóstico das necessidades e especificidades locais e regionais, considerando os parâmetros do teto máximo estabelecido para cofinanciamento da rede de serviços e do patamar existente. Para implantação, são considerados os dados do diagnóstico socioterritorial e da vigilância socioassistencial, por meio do cruzamento de indicadores, com o objetivo de estabelecer prioridades progressivas até o alcance do teto a ser destinado a cada ente federativo, por nível de proteção. Atendimento das prioridades nacionais e estaduais pactuadas, que leva em consideração informações e cruzamento de indicadores a partir da análise global das situações que demandam esforço concentrado de financiamento. As prioridades estaduais e regionais devem ser objeto de pactuação na CIB (Comissão Intergestora Bipartite) e de deliberação nos Conselhos Estaduais de Assistência Social à luz da normatização nacional. As prioridades de âmbito municipal e do Distrito Federal devem ser debatidas e deliberadas em seus respectivos Conselhos de Assistência Social. Equalização e universalização da cobertura dos serviços socioassistenciais. Para isso, são levados em conta os diagnósticos e planejamentos intraurbanos e regionais, devendo ser objeto de pactuação nas respectivas Comissões Intergestores quando se tratar de definições em âmbito nacional e estadual e de deliberação nos Conselhos de Assistência Social de cada esfera de governo. (BRASIL, 2013, p. 73).

Para cumprir essas disposições, a partilha da Proteção Social Básica para os serviços socioassistenciais é feita com base no número de famílias que há no município ou no Distrito Federal (de acordo com os dados de população levantados pelo IBGE); no número de famílias registradas no Cadastro Único (tendo como referência os cadastros válidos de cada município e do DF); na dimensão territorial; nas especificidades locais ou regionais; na cobertura de vulnerabilidades por ciclo de

vida e em outros indicadores que vierem a serem pactuados na Comissão Intergestora Tripartite (CIT). (BRASIL, 2013).

> Os critérios de partilha da Proteção Social Especial têm como base as situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, que subsidiam a elaboração de parâmetros e o estabelecimento de teto para o repasse de recursos do cofinanciamento federal. Estes critérios consideram a estruturação de unidades ou equipes de referência para operacionalizar os serviços necessários em determinada realidade e território. (BRASIL, 2013, p. 73).

As unidades de oferta de serviços de Proteção Social Especial, de acordo com a NOB/SUAS de 2012, podem ter capacidades de atendimento diferenciadas de composição. Isso ocorre em função das dinâmicas territoriais e da relação entre essas unidades e as situações de risco pessoal e social, que devem estar previstas nos planos de assistência social.

O novo texto, ao abordar os critérios de partilha de cofinanciamento da gestão, que não existiam na NOB/SUAS 2005, “[...] faz referência aos cálculos de indicadores pactuados nas Comissões Intergestores e deliberados pelos Conselhos de Assistência Social. Essa diferenciação nos critérios de partilha é decorrente da própria natureza dos repasses do IGD (Índice de Gestão Descentralizado)” (BRASIL, 2013, p. 74).

IGD tem dupla função dentro da PNAS: Avaliar a qualidade da gestão e bonificar os gestores locais pela qualidade gerencial. Desse modo, para o cofinanciamento da gestão não se adota a mesma lógica dos critérios de partilha estabelecidos para os serviços.

Por fim, para o cofinanciamento federal, destinado à construção de equipamentos públicos, são utilizados como referência: “[...] os dados do Censo SUAS e as orientações sobre os espaços de cada equipamento para a oferta do serviço, sendo priorizados os entes federados que estiverem em conformidade com as normas e orientações do SUAS”. (BRASIL, 2013, p. 74).

Na LOAS está definido que a assistência social é uma política que será realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade. É entre as ações de iniciativa da sociedade que se inserem as organizações da sociedade civil, compreendida como:

> [...] é toda e qualquer instituição privada que desenvolva projetos sociais com finalidade pública, sem fins econômicos. Também denominadas entidades privadas sem fins lucrativos, elas podem ser categorizadas como associações, fundações, organizações religiosas e sociedades cooperativas. (BRASIL, 2021f, p. 8).

A LOAS especifica que irão compor a política de assistência social e o SUAS as “entidades e organizações de assistência social”, que são aquelas sem fins lucrativos que prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos pela Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos. Dessa forma, elas integram a rede de atendimento do SUAS, também chamada de “rede socioassistencial do SUAS”.

A assistência social conta com uma extensa rede de unidades pertencentes às organizações da sociedade civil. Segundo Peres (2011), elas são voltadas para o interesse público, para as demandas sociais.

> Embora não integrem a administração pública, mantêm gestão de recursos para o público com o objetivo de realizar o bem comum, são registradas em cartório mediante estatuto social com finalidade de atender a população usuária da Assistência Social. (PERES, 2011, p. 100).

A participação de organizações da sociedade civil na assistência social não é nova. A diferença é que houve uma mudança no desenho das políticas públicas, de modo a admitir a parceria entre Estado e sociedade civil. Segundo Oliveira (2003), é importante estar atento a que as entidades que se dispuserem às parcerias para atuação no SUAS não desenvolvam atividades tendo como direção realizar a filantropia ou a caridade.

Pelo contrário, a possibilidade da participação das parcerias na política de assistência social ocorre desde que se disponha a assumir para si e para suas atividades o caráter público da política de assistência social. As políticas sociais vão estabelecer formas de proteger os cidadãos dos riscos de não ter suas necessidades atendidas e das vulnerabilidades nas diferentes fases da vida e em áreas distintas de cidadania. A partir dessa afirmação, é interessante refletir sobre alguns conceitos importantes que ela contém.

Para Pereira (2008) o conceito de necessidades humanas se apóia na reflexão sobre o papel das políticas sociais, considerando que as necessidades seriam aquelas que, se não forem satisfeitas, podem provocar sérios prejuízos à vida

material e à autonomia do ser humano. Nessa direção, as políticas sociais vão ser formas de intervenção do Estado em áreas que têm muita relevância para a vida de forma concreta e para a participação ativa das pessoas na sociedade, como saúde, habitação, assistência social e educação.

> Uma política de proteção social contém o conjunto de direitos civilizatórios de uma sociedade e/ou o elenco das manifestações e das decisões de solidariedade de uma sociedade para com todos os seus membros. É uma política estabelecida para preservação, segurança e respeito à dignidade de todos os cidadãos. (SPOSATI, 2009, p. 22).

Nesse sentido, o foco da assistência social está relacionado à proteção social:

> A proteção social de assistência social se ocupa das vitimizações, fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos que o cidadão, a cidadã e suas famílias enfrentam na trajetória de seu ciclo de vida, por decorrência de imposições sociais, econômicas, políticas e de ofensas à dignidade humana. (BRASIL, 2005a, p. 89).

O risco é uma marca do capitalismo, que tornou o trabalho assalariado central nas relações econômicas das famílias. Se considerarmos as imposições econômicas, a dependência das pessoas do trabalho assalariado promove uma generalização de riscos sociais. Isso ocorre porque o trabalhador, para a sua própria sobrevivência, fica à mercê de condições sobre as quais não administra: por exemplo, o mercado de trabalho não pode garantir a todos alguma renda, nem mesmo um posto de trabalho. A informalidade no trabalho pode ser uma alternativa. (ESPING-ANDERSEN, 2011).

Por isso a importância de se falar em risco social. O risco social também trata das situações que, “[...] independentemente da vontade do trabalhador, impossibilitam, temporária ou definitivamente, o exercício do trabalho e obtenção da renda ali originada”. São exemplos: “acidentes de trabalho, a doença, a invalidez, o desemprego involuntário, a maternidade ou a velhice”. (JACCOUD, 2008, p. 899).

Riscos sociais dizem respeito a um campo de probabilidades. Ou seja, refere-se às chances de as pessoas viverem situações ou eventos que possam provocar sequelas ou danos negativos mais ou menos intensos. Por isso, os riscos precisam ser pensados. No campo da assistência social, os riscos “[...] provocam

padecimentos, perdas, como privações e danos, como ofensas à integridade e à dignidade pessoal e familiar". (SPOSATI, 2009, p. 30).

Estão comumente associados à proximidade ou a efetiva violação de direitos. Expressam-se na: "[...] iminência ou por episódios de violência, abandono, negligência, abuso e exploração sexual, situação de rua, trabalho infantil, ato infracional, etc." (HILLESHEIM; CRUZ, 2016, p. 244).

Sposati (2009) relaciona alguns fatores importantes relacionados ao risco social no cotidiano. As manifestações dos riscos podem ocorrer a partir dos territórios onde as pessoas vivem e que podem, por exemplo, submetê-las a segregação espacial. Resulta, por exemplo, em ter dificuldade no acesso aos serviços públicos e à infraestrutura da cidade, dos padrões de coesão e convivência familiar, comunitária e social, que podem resultar em ausência de pertencimento, discriminação, apartação, exclusão, violências e das contingências da natureza, tais como enchentes e desabamentos, que tornam as populações que vivem em áreas ribeirinhas ou em regiões sujeitas a deslizamentos bastante vulneráveis.

O conceito de vulnerabilidade social pode ser compreendido como a iminência de um risco. A vulnerabilidade social na área da assistência social diz respeito "[...] à precariedade no acesso à garantia de direitos e proteção social, caracterizando a ocorrência de incertezas e inseguranças e o frágil ou nulo acesso a serviços e recursos para a manutenção da vida com qualidade." (CARMO; GUIZARDI, 2018, p. 7).

A vulnerabilidade é uma experiência de "estar suscetível" em contextos de desigualdade e injustiça social. É a vivência de desvantagens para conseguir melhorar a qualidade de vida. Não diz respeito somente à ausência ou precariedade no acesso à renda, mas às fragilidades de vínculos afetivo-relacionais e desigualdade de acesso a bens e serviços públicos. Por outro lado, segundo as autoras supracitadas, embora possam viver a experiência da vulnerabilidade, o ser humano e suas famílias também podem possuir recursos ou serem apoiados nas capacidades de mudança de suas condições de vida.

Nessa mesma direção, "Atuar com vulnerabilidades significa reduzir fragilidades e capacitar as potencialidades. Esse é o sentido educativo da proteção social, que faz parte das aquisições sociais dos serviços de proteção." (SPOSATI, 2009, p. 35).

As respostas das famílias às necessidades de seus membros podem ocorrer pelo uso combinado de serviços públicos e privados. Nas sociedades capitalistas, privilegia-se a autonomia da economia e o acesso a determinados recursos a partir das trocas mercantis, inclusive a mão de obra ou trabalho humano. Ou seja, predomina a lógica de compra e venda de bens e serviços.

Geralmente a dinâmica de aquisição de bens e serviços no mercado ocorre da seguinte maneira: as pessoas trabalham em troca do recebimento de seu salário ou remuneração e, a partir deste, adquirem bens e serviços, como alimentação, medicamentos, seguros, habitação, vestimentas, consultas, exames etc.

O salário, para essas aquisições, depende do emprego, que, por sua vez, depende de um mercado de trabalho. As pessoas geralmente se inserem no mercado de trabalho segundo o que podem oferecer em termos de educação ou formação, sua experiência e tempo que podem destinar ao trabalho, por exemplo. Em síntese, uma pessoa geralmente consegue satisfazer suas necessidades no mercado dependendo da sua renda a partir do trabalho.

Vivemos em uma sociedade que tende a valorizar o mercado na regulação das condições de vida e, muitas vezes, muitas vezes em detrimento ao acesso a bens ou serviços como direito público. Essa relação com o mercado é um dos eixos das sociedades capitalistas e recorrentemente estimulada.

Quando o Estado defende a privatização de serviços que representam direitos sociais, ele diminui suas funções de proteção social e vai apresentar propostas para focalizar o atendimento. O critério pode ser o de atender grupos de menor renda ou maior risco social. Contudo, uma maior dependência das soluções através do mercado abastece formas de desigualdades: as famílias de renda elevada têm pouca dificuldade para adquirir bens e serviços no mercado, enquanto a imensa maioria será excluída da possibilidade de acesso ou terá um acesso irregular ou parcial. (ESPING-ANDERSEN, 2011).

No âmbito das políticas sociais, é interessante ter noção da importância da “desmercadorização” dos direitos. Ou seja, é a prestação de um serviço ou bem se aproximar mais da lógica do direito ou da independência de relação com o mercado. Segundo Guilhon (2018), a política de assistência social insere-se em uma perspectiva de desmercadorização:

> [...] pela gratuidade dos seus benefícios e serviços e por não estar o usufruto dos seus benefícios condicionado a nenhum cálculo contratual, atuarial ou contábil. Assim, ela é gratuita e não contributiva, não tendo nenhum valor mercantil. (GUILHON, 2018, p. 709).

Com os novos arranjos provenientes das transformações no mundo do trabalho, o trabalho assalariado deixou de representar o ideário “de integração a ordem”, deixando tal papel à assistência social que através dos programas de transferência monetária, possibilita, mesmo que precariamente, o acesso da população aos bens de consumo. (MOTA, 2010).

> [...] na impossibilidade de garantir direito ao trabalho – quer pelas condições que assume o trabalho no capitalismo, quer pelo nível de desemprego estrutural no qual nos encontramos, ou, ainda, pela orientação da política econômica posta em prática no país – o Estado amplia seu campo de atuação na medida em que também assume os aptos. Ou seja, em tempos de crise, os pobres sobre os quais incide a assistência social são: os miseráveis, desempregados, desqualificados para o trabalho, os trabalhadores precarizados, além dos tradicionalmente considerados inaptos para as tarefas laborais. (MOTA, 2010, p.156).

De acordo com Mota (2006), uma das estratégias presentes na "nova" gestão estatal da força de trabalho é tratar os processos de precarização e mercantilização como fatos inevitáveis. E no campo da assistência social, a hipótese explicativa da sua expansão é a deque o trabalho teria perdido sua capacidade de integrar os indivíduos à sociedade e por isso os seus programas, em especial os programas sociais de renda mínima, poderiam fazer essa integração em contrapartida à desregulamentação da proteção social e do trabalho. Boschetti nos aponta que:

> O objetivo não e mais “proteger” a classe trabalhadora em momentos de “risco” e necessidades sociais, mas limitar o aumento das despesas públicas pela via da restrição/redução dos direitos, estimular a oferta mercantil desses serviços e assegurar a subsunção do trabalho nesse contexto de ofensiva do capital. (BOSCHETTI, 2016, p.132).

Nesta medida, no âmbito do SUAS, o governo nacional procura por em prática um projeto neoliberal que prioriza os investimentos voltados aos programas de transferência direta de renda em detrimentos dos serviços socioassistenciais, como um sistema de gestão da pobreza e da “superpopulação relativa”, que busca

conservar interesses de classe, numa conjuntura de econômica de hegemonia da proposta neoliberal, promovendo uma reforma do Estado brasileiro, sob os moldes gerencialistas. A abordagem gerencialista surgiu com a ascensão do neoliberalismo nas décadas de 1980 e 1990, marcada por uma agenda que buscava a eficiência econômica, a redução do papel do Estado e a privatização de serviços, refere-se à aplicação de práticas e conceitos da administração empresarial no âmbito da gestão pública, organizações sociais e outras áreas.

No capitalismo, a desigualdade e a pobreza têm uma relação direta com a forma de organização do trabalho, com a forma de inserção dos trabalhadores e trabalhadoras nas relações de trabalho. A assistência social se desenvolve a partir dessa forma de organização do trabalho no capitalismo e das formas de organização da exploração, das formas de organização das respostas públicas ao enfrentamento da pobreza e da desigualdade.

Nessa medida, os trabalhadores com relações instáveis e precarizadas, que não conseguem mais acessar o emprego formal, mas que para a sua reprodução material e social, se encontram em alguma forma de trabalho, estão desprovidos de proteção social do emprego (da previdência social), da saúde que vem sofrendo processos cada vez mais intensos de privatização, e da assistência social, cada vez mais focalizada aos mais pobres, sendo-lhes negado o acesso aos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988: a educação, a saúde, a moradia, a alimentação, o trabalho, o transporte, o lazer, a previdência social, entre outros.

> Essa nova engenharia da Seguridade Social, ao focalizar nos segmentos mais pobres da sociedade, imprime outro desenho à política de Assistência Social, principalmente, porque na expansão tiveram centralidade os programas de transferência de renda. (MOTA, 2008, p.139).

Diante desse quadro de crescimento da assistência social, há um processo conhecido como “assistencialização” da proteção social, assentada na privatização de políticas como a previdência, a saúde e a educação, transformando os serviços sociais em mercadorias. Esse processo caminha para a reconfiguração da proteção social brasileira que reduz as políticas sociais de caráter permanente e amplia políticas e programas focalizados e emergenciais, pautado na construção de um padrão minimalista de proteção social, voltado a população mais empobrecida, que não reconhece as dificuldades encontradas pelo trabalhador brasileiro.

O que temos visto no país, é a assistência social seguir o caminho do enfrentamento à pobreza, através dos programas de transferência de renda, enquanto principal foco de atuação do Sistema Único da Assistência Social, superando inclusive as ações da Proteção Social Básica e Especial, definidos pela Política Nacional, e que tem se apresentado de forma fragmentada, dividindo as demandas ao invés de atuarem de forma complementar. Mas esse tema será tratado no capítulo seguinte.

CAPÍTULO IV: PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E RESPOSTAS À CRISE

Os programas de transferência de renda vêm sendo amplamente adotados em países periféricos como o Brasil, a partir dos anos de 1990, enquanto respostas estruturais às crises do capital. Tais programas têm sido apresentados como instrumentos principais para reduzir a pobreza e mitigar desigualdades. Contudo, ao longo dos anos, revelam limitações significativas devido à focalização e a cobrança de contrapartidas, sobretudo quando substituem políticas públicas universais e estruturantes.

4.1- DESMONTE DA SEGURIDADE SOCIAL

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, conhecida com a Constituição Cidadã vai configurar, com o desenvolvimento da democracia burguesa, a possibilidade de expansão das políticas sociais. Mas, a contra ofensiva do capital às políticas sociais que se deu em todo o mundo, se efetivou também nessas terras, fazendo com que não houvesse expansão, nem tampouco universalização destas, como previsto na Constituição, influenciando ainda o desmonte do que vinha sendo construído em termos da seguridade social.

Cabe destacar que na referida Constituição está previsto o tripé da seguridade social brasileira, formado pelas políticas de saúde, assistência social e previdência e fica conhecido com o núcleo duro das políticas sociais no Brasil, mas que vem sendo duramente desmontada, sucessivamente, desde os anos de 1990 e essas políticas, constituintes da seguridade, passam por processos distintos de implementação, com seus próprios desafios.

Embora a política de saúde esteja conformada no modelo universal, dispensando a contribuição prévia ou qualquer pagamento pelos serviços, temos uma grande desvalorização dos sistemas de saúde pública, com a forte presença de ações e benefícios reduzidos e desqualificados de acesso às populações mais empobrecidas e por outro lado, o incentivo ao mercado privado, com serviços de melhor qualidade e maior quantidade, para um público mais bem posicionado no mercado de trabalho, que consegue acessá-los por meio de plano de saúde ou particular. Caracteriza deste modo um sistema dual de atendimento em saúde e que

está fortemente condicionado, em seu acesso, às relações estáveis de emprego que propiciam aos trabalhadores e seus dependentes, alguma proteção social.

Em períodos de maior escassez de trabalho formal ou grande desemprego em massa, vimos uma grande quantidade de pessoas migrarem para o sistema de atendimento público em saúde e isso gera um grande impacto aos sistemas de saúde local, principalmente de atenção primária à saúde [41], que apesar de universal, não está preparado tanto em termos de estrutura, quanto de recursos humanos para o atendimento à totalidade da população. Com isso, muitos brasileiros vivenciam uma grande espera por atendimentos ambulatoriais, realização de exames, procedimentos e cirurgias. Espera que pode levar meses, anos e até vidas.

Para Pastorini e Galízia (2011), apesar das garantias constitucionais, a estrutura da saúde pública universal, não recebe a consideração e o tratamento que seriam indispensáveis para cobrir as reais necessidades da população e isso se dá por dois processos em curso, sendo o primeiro uma despreocupação pela oferta de serviços de saúde de qualidade e por sua gestão eficaz e eficiente na gestão do atendimento à saúde, levando a precarização de serviços essenciais para a sobrevivência de grande parte da população; e o segundo, refere-se ao constante apoio e incentivo do Estado ao desenvolvimento da medicina privada lucrativa, que vem crescendo e oferecendo serviços de qualidade diferenciada em função do poder de compra dos sujeitos. É o famoso “tem para todos os bolsos”.

Já a política de previdência social, pelo RGPS [42], segue voltada principalmente aos trabalhadores com vínculo formais de emprego, com base na relação salarial formal. Apesar da ampliação das fontes de financiamento, possibilitada pela Constituição de 1988, segue financiada, sobretudo, pelos trabalhadores e empregadores. Com o crescimento dos vínculos informais de emprego, aumenta a precarização e o número de pessoas não protegidas, o que afeta a própria estrutura previdenciária.

O Estado, também na previdência social, segue se desresponsabilizando e desde o início da década de 1990, os setores dominantes, em especial da área financeira, insistem no discurso de que há um déficit nas contas da previdência social no país.

---

[41] A Atenção Primária à Saúde (APS) é o primeiro nível de atenção à saúde e é o ponto de entrada do Sistema Único de Saúde (SUS). A APS é um conjunto de ações de saúde que envolve: Promoção da saúde; Prevenção de doenças e agravos; Diagnóstico; Tratamento; Reabilitação; Cuidados paliativos; Vigilância em saúde.

[42] Regime Geral de Previdência Social que absorve trabalhadores do setor privado.

> A explicação oficial acerca do suposto défict da previdência deve-se ao tratamento isolado da contas do RGPS, receitas e despesas, sem fazer um balanço geral do orçamento da seguridade social como um todo, portanto, sem levarem em consideração os preceitos estabelecidos na Constituição Federal. (PASTORINI E GALÍZIA, 2011, p.117).

Outro golpe à previdência social diz respeito à possibilidade legal de deslocar parte dos recursos da seguridade para compor e alcançar o superávit primário [43] e isso foi possível através da flexibilização na alocação de recursos públicos criados com a Desvinculação das Receitas da União (DRU).

A DRU é um mecanismo que permite ao governo federal usar livremente os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. A principal fonte de recursos da DRU são as contribuições sociais, que respondem a cerca de 90% do montante desvinculado. Criada em 1994 com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), essa desvinculação foi instituída para estabilizar a economia logo após o Plano Real. No ano 2000, o nome foi trocado para Desvinculação de Receitas da União e previa a desvinculação de 20 % de tais tributos. Na prática, permite que o governo aplique os recursos destinados a áreas como educação, saúde e previdência social em qualquer despesa considerada prioritária e na formação de superávit primário. A DRU também possibilita o manejo de recursos para o pagamento de juros da dívida pública, tendo sido prorrogada diversas vezes.

Através da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 31/2016 [44] , foi prorrogada até 2023 a permissão para que a União utilize livremente parte de sua arrecadação - a Desvinculação de Receitas da União (DRU); ampliando seu percentual de 20% para 30% de todos os impostos e contribuições sociais federais. Criando ainda mecanismos semelhantes para estados, Distrito Federal e municípios - a Desvinculação de Receitas dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios (DREM) -, ficando desvinculadas 30% das receitas relativas a impostos, taxas e multas, não aplicados às receitas destinadas à saúde e à educação. Essa PEC produziu efeitos retroativos à 1º de janeiro do referido ano. A última prorrogação se deu pela Emenda Constitucional (EC) 132/2023 até 31 de dezembro de 2032.

Ademais, temos as reformas da previdência que ao longo do tempo fundamentaram a revisão de benefícios de aposentadoria, aumentando as barreiras

[43] Superávit primário é o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros. O déficit primário ocorre quando esse resultado é negativo. Ambos constituem o "resultado primário". Fonte: Agência Senado.
[44] Transformada na Emenda Constitucional n º 93, de 08 de Setembro de 2016.

ao acesso à proteção previdenciária a partir do aumento da idade para aposentadoria e tempo de contribuição, fixação de pisos e tetos, cálculos perversos de tempo de contribuição por tempo de serviço e idade.

Conforme Galízia e Pastorini (2011), este cenário cria as condições para surgir a necessidade de planos de capitalização privados, conhecidos como complementares. E no decorrer dos anos de 1990, cresceram os contratos individuais ou planos empresariais de aposentadoria que cotizam na bolsa de valores. Os trabalhadores mais bem posicionados na pirâmide ocupacional foram despertados no interesse pelos fundos de pensões ou aposentadorias, nas formas abertos [45] ou fechados [46].

Ao longo dos anos, a partir de 1990, foi sendo construído um arcabouço legal para o sistema de seguridade social, presente na Constituição Federal de 1988 e nas legislações e atualizações que se seguiram, mas na prática, esse movimento não se apresentou como proteção de fato, não só aos trabalhadores, como também aos não trabalhadores, a população em geral.

A agenda das reformas no âmbito do trabalho também está posta no Brasil desde os anos 1990, várias medidas que são sentidas atualmente, já ganhavam espaço no arcabouço legal institucional, como a ampliação das formas de contratação (temporário, parcial, por prazo determinado, cooperativados, contratação como pessoa jurídica), a flexibilização da jornada de trabalho (banco de horas, liberalização do trabalho aos domingos, negociação de turnos e escalas), a remuneração variável (Programa de Participação nos Lucros e Resultados) e o salário utilidade.

Para o enfrentamento das novas formas de manifestação da “questão social” neste cenário, o Estado optou por um conjunto desarticulado e descontínuo de programas sociais compensatórios, ou seja, que tenta reparar danos, orientados pelo ideário neoliberal, baseado em princípios de focalização e de descentralização movido pela ideologia da solidariedade e da nova edição da filantropia e da caridade, sendo estendida inclusive ao âmbito empresarial, aliado à exploração do trabalho e à concentração da riqueza produzida socialmente.

---

[45] Fundos de Pensão Abertos: Qualquer pessoa pode aderir independentemente de vínculo empregatício. Geralmente são geridos por instituições financeiras, como bancos e seguradoras. Oferecem mais flexibilidade em termos de contribuições e resgates.

[46] Fundos de Pensão Fechados: Exclusivos para grupos específicos, como funcionários de uma empresa ou categoria profissional. Normalmente geridos por entidades sem fins lucrativos, voltadas para atender os participantes. Podem oferecer benefícios mais vantajosos em termos de taxas e rentabilidade, mas com menos flexibilidade.

> Tem se desenvolvido um conjunto amplo, embora disperso, desfocalizado, descontínuo e insuficiente de programas sociais, com marcas prevalentes de traços meramente compensatórios, desvinculando-se as políticas sociais da necessária articulação com as políticas de desenvolvimento econômico. (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2008, p.30).

Esse cenário contribuiu para o aumento do desemprego, a cristalização das formas de trabalho precário e instável, a diminuição da renda e expansão da pobreza. Com os novos arranjos provenientes das transformações no mundo do trabalho, o trabalho assalariado deixou de representar o ideário “de integração a ordem”, deixando tal papel à assistência social que através dos programas de transferência monetária, possibilita, mesmo que precariamente, o acesso da população aos bens de consumo. (MOTA, 2010).

> [...] na impossibilidade de garantir direito ao trabalho – quer pelas condições que assume o trabalho no capitalismo, quer pelo nível de desemprego estrutural no qual nos encontramos, ou, ainda, pela orientação da política econômica posta em prática no país – o Estado amplia seu campo de atuação na medida em que também assume os aptos. Ou seja, em tempos de crise, os pobres sobre os quais incide a assistência social são: os miseráveis, desempregados, desqualificados para o trabalho, os trabalhadores precarizados, além dos tradicionalmente considerados inaptos para as tarefas laborais. (MOTA, 2010, p.156).

De acordo com Mota (2006), uma das estratégias presentes na "nova" gestão estatal da força de trabalho é tratar os processos de precarização e mercantilização como fatos inevitáveis. E no campo da assistência social, a hipótese explicativa da sua expansão é a deque o trabalho teria perdido sua capacidade de integrar os indivíduos à sociedade e por isso os seus programas, em especial os programas sociais de renda mínima, poderiam fazer essa integração em contrapartida à desregulamentação da proteção social e do trabalho. Nesse sentido, Boschetti nos aponta que:

> O objetivo não e mais “proteger” a classe trabalhadora em momentos de “risco” e necessidades sociais, mas limitar o aumento das despesas públicas pela via da restrição/redução dos direitos, estimular a oferta mercantil desses serviços e assegurar a subsunção do trabalho nesse contexto de ofensiva do capital. (BOSCHETTI, 2016, p.132).

Podemos dizer que a seguridade social brasileira é configurada por uma unidade contraditória, enquanto expandem-se a mercantilização e a privatização das políticas de saúde e previdência, com restrições de acesso aos benefícios e a consolidação da figura do “cidadão consumidor” de serviços, a assistência social se amplia, como um novo “fetiche” de enfrentamento a desigualdade social, sustentada no argumento de crescimento da pobreza. Em tempos de crise, na limitação de garantir o direito ao trabalho, o Estado amplia a esfera de atuação da assistência, incorporando como usuários também os aptos ao trabalho que se encontram desempregados, desalentados ou desqualificados para o mercado de trabalho, assumindo a tensão de se colocar enquanto política estruturadora, sem ter possibilidades de assumir este papel.

> [...] se antes a centralidade da seguridade girava em torno da previdência, ela agora gira em torno da assistência, que assume a condição de uma política estruturadora e não como mediadora de acesso a outras políticas e a outros direitos, como é o caso do trabalho. (MOTA, 2010, p. 138).

4.2- CENTRALIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Nessa conjuntura, pós Constituição de 1988, a política de assistência social, como uma das formas de intervenção do Estado na questão social, vem se expandindo com a criação do Sistema Único de Assistência Social, através dos programas de transferência de renda e da necessidade de construção de uma rede socioassistencial, ao mesmo tempo em que avançam a mercantilização e a privatização das políticas de saúde e previdência, desta forma, segundo Mota (2010): “a assistência social deixa de ser uma política de acesso às demais políticas setoriais, assumindo uma centralidade na política social”. (p.136).

> A ênfase dada à assistência social será entendida aqui como uma das dimensões desse processo maior que denominamos “assistencializacão” da proteção social, tendo como contraparte a privatização da previdência, da saúde e da educação. Essa reformulação contribui para transformar os serviços sociais em mercadorias a serem compradas e vendidas, distanciando-se cada vez mais da ideia da desmercadorização. (PASTORINI; GALÍZIA, 2012, p.123).

O país tem vivenciado nos últimos tempos um processo que Werneck Vianna (1998) denomina de “americanização perversa da seguridade social”, que de acordo com a autora consiste na busca por instaurar um padrão de proteção social de tipo norte-americano em que o Estado comparece, através de escassos benefícios para os pobres, apenas quando as formas de proteção social privada se esgotam.

Portanto, neste cenário adverso, o processo de “assistencialização” da proteção social encontra terreno propício para se desenvolver, vinculado aos setores mais pauperizados e como predomínio de programas assistenciais temporários em diversos níveis em detrimento a defesa de políticas sociais, permanentes, que tendem a ser desqualificadas diante do aumento de recursos orçamentários para programas e ações assistenciais de combate à pobreza e incentivo a privatização de serviços seletivos pela via da mercantilização, fortalecendo a dimensão privada da proteção social e também pelo incentivo à responsabilização individual e familiar pela proteção dos sujeitos.

Esse aspecto ganha vulto no âmbito da PNAS como um eixo estruturante e se materializa no conceito da matricialidade familiar, que elege a família como “base” da sociedade e “merecedora” da proteção do Estado, gerando vários debates e polemicas dentro no meio profissional do serviço social, ao considerar que o foco na família a culpabiliza pela sua situação de vulnerabilidade e a responsabiliza pela superação da mesma.

A família tem sido colocada no centro da política social brasileira através do crescimento de programas, projetos e serviços dirigidos ao atendimento de famílias, e podem se constituir tanto em ações que favoreçam a melhoria das condições sociais dessas famílias, como em ações que podem resultar em sobrecarga e pressão para que essas famílias assumam novas responsabilidades frente o Estado.

A Política de Assistência Social fortemente atrelada aos programas de transferência de renda tem atribuído um lugar central à família, concebida como o lugar de proteção social por excelência. Quem realiza predominantemente esta proteção, em nome de uma naturalizada divisão sexual do trabalho proporcionando os cuidados da reprodução é a mulher, mãe, esposa, dona de casa, enquanto que o pai, marido, sendo ou não o provedor, tende a ser um pai ausente da reprodução e da paternagem [47] dos filhos e filhas. (MOTA, 2008).

[47] A paternagem é vista como parte da desconstrução de desigualdades na divisão de responsabilidades familiares. É um conceito que se refere ao exercício da paternidade em um sentido mais amplo, além do papel tradicional de prover sustento material, englobando aspectos afetivos,

Na PNAS, a matricialidade familiar significa que o foco da proteção social está na família, princípio ordenador das ações a serem desenvolvidas no âmbito do SUAS. Mas, conforme Couto; Yazbek; Raichelis (2010), a NOB-SUAS afirma que “não existe família enquanto modelo idealizado e sim famílias resultantes de uma pluralidade de arranjos e rearranjos estabelecidos pelos integrantes dessas famílias.” (p.54).

Entretanto, as transformações da família, se referem a sua estrutura e arranjos nas composições familiares, pois as expectativas sobre seus velhos padrões da família burguesa e desempenho de obrigações sociais permanecem preservados. (PEREIRA, 2008).

O Brasil passou então, a adotar programas de combate à pobreza ao invés de uma política de proteção social mais ampla, que não são acompanhados pela expansão das demais políticas protetivas, ao mesmo tempo em que vem potencializando a função de bem estar social no espaço familiar, enquanto instância de solidariedade e proteção social.

4.3- FAMÍLIA COMO AGENTE PRIVADO DE PROTEÇÃO SOCIAL.

Nesses programas, o sentido de família está condensado na representação social da mulher, em função da reprodução. Família também concebida como lócus por excelência da procriação e maternagem [48], da proteção e dos cuidados diretos com o bem-estar, enfim, o processo cotidiano da reprodução social do grupo doméstico-familiar. Mas é à mulher que a ideologia e as representações de gênero se referem como expressão desse espaço. (MOTA, 2008).

Conforme nos aponta Pereira (2008), “Desde a crise econômica mundial dos fins dos anos de 1970, a família vem sendo redescoberta como um importante agente privado de proteção social”. Essa tendência tem se legitimado no Brasil, desde os anos de 1980, a partir da expansão da concepção conservadora, reforçada pelo ideário neoliberal hegemônico na Europa e nos Estados Unidos, que propõem

---

educativos, e de participação ativa no cuidado e na criação dos filhos, tanto na responsabilidade emocional quanto no envolvimento no desenvolvimento integral das crianças.

[48] O termo maternagem é utilizado em áreas como a Psicologia e a Enfermagem para designar o cuidado de mães ou outros cuidadores, com crianças sob sua responsabilidade.

que a família e a sociedade devem partilhar responsabilidades com o Estado, de atribuição dos poderes públicos, no enfrentamento à questão social.

“Este movimento deixa latente o fato de ser a família, o setor privado – lucrativo e não lucrativo – e o Estado, os atuais protagonistas das políticas sociais, sob o argumento da complementação ou da responsabilidade da sociedade.” (MOTA, 2008, p. 241).

No contexto da chamada “crise” do Estado de Bem-Estar Social, a partir da década de70, o papel da família passa a ser fortalecido à medida que aumenta a crença baseada no discurso neoliberal de impossibilidade do Estado como provedor de bem-estar, e das convicções de que o mercado e a sociedade civil podem ser mais eficazes em dar contas das demandas sociais.

> As analogias do modelo de proteção social brasileiro também priorizaram a relação Estado/mercado na proteção social. Ampliando essas análises, com a utilização da categoria familismo e desfamilização, pode-se observar o elevado familismo da política social brasileira, considerando que o sistema montado, a partir de 1930, cobria apenas os formalmente inseridos no mercado formal de trabalho, deixando descoberto grande número de pessoas incluídas no mercado informal de trabalho, no trabalho rural, e todas as formas de trabalho não reconhecidas pela CLT, cabendo às famílias e suas redes de parentesco e compadrio a proteção dessas pessoas. (CRONEMBERGER; TEIXEIRA, 2012, p. 210/211).

Conforme Mioto (2006), tanto no Brasil como em tantos outros países, em que o Estado de Bem-Estar Social não foi efetivado em seu pleno sentido, a família sempre ocupou um papel central na provisão de bem-estar, as famílias geralmente viabilizam a reprodução social por meio da noção de solidariedade e de práticas dos grupos domésticos, apesar dos baixos salários e da inconstância dos serviços públicos.

Para as autoras Cronemberger e Teixeira (2012), o “ressurgimento” da família e as expectativas em relação às suas funções de proteção social, inclusão e integração social foram ampliadas, nas últimas décadas, em função do recuo do Estado no provimento social, pela defesa de um regime de bem-estar plural que envolve o mix público/privado na provisão social, e propostas neoliberais de que a intervenção estatal deve ocorrer quando acabam as fontes naturais de proteção social, sejam as formais como mercado, terceiro setor, sejam as informais como família e comunidade.

Em resposta às transformações dos sistemas de proteção social, pós-crise mundial de1970, Esping-Andersen (1999), faz um novo balanço dos regimes de bem-estar social e introduz a categoria familismo, para inferir o grau em que a família absorve os riscos sociais e desfamilização para medir o grau em que o Estado e o mercado cobrem esses riscos e podem levar a mitigação da responsabilidade familiar em relação à provisão de bem-estar social.

Para o autor, “desfamilização” refere-se ao nível em que as responsabilidades de bem estar social e os cuidados familiares são reduzidos, pela provisão de serviços públicos ou ofertados pelo mercado. Assim, o “familismo” aponta para a maior responsabilização da família pelo bem-estar de seus membros, incentivado pelas políticas públicas ou pela ausência destas na cobertura de serviços de apoio familiar.

> O grau de valorização da família vai aumentando até chegar a ser colocada como instância primordial da sociedade (...). Enfim, na formação capitalista sob a égide do liberalismo, a família se conforma com o espaço privado por excelência, e como espaço privado, deve responder pela proteção social de seus membros. (MIOTO, 2008, p. 133).

Ainda para Esping-Andersen o familismo está presente nos sistemas de proteção social à medida que “a política pública considera - na verdade insiste - em que as unidades familiares devem assumir a principal responsabilidade pelo bem estar de seus membros” (ESPING-ANDERSEN, 1999, p. 05), o que corresponde a uma menor provisão de bem-estar por parte do Estado. E isto é muito funcional ao Estado capitalista.

Nessa direção, Carvalho e Almeida (2003) afirmam que no Brasil, apesar dos baixos salários, do desemprego e da inconstância dos serviços públicos, a família continua viabilizando a reprodução social através da lógica da solidariedade e de práticas dos grupos domésticos. Para elas, as famílias vêm exercendo, ao longo do tempo, o papel de amortecedor das crises do país, especialmente após os anos 1980.

Portanto, o Estado ao reduzir o gasto com serviços e políticas sociais, investe na partilha de responsabilidades com organizações não-governamentais, empresas, instituições religiosas e de trabalho voluntário, e com a família, representada na figura da mulher e do espaço doméstico no desenvolvimento de atividades para a

reprodução ampliada da força de trabalho, assim como no de cuidados com crianças e idosos.

As principais características das políticas sociais estiveram coerentes com a política econômica liberal, mantida nos governos brasileiros, haja vista que a intervenção do Estado fazia-se necessário apenas quando os esforços individuais, familiares, comunitários e o próprio mercado apresentam limites no tocante à satisfação das necessidades sociais. Por isso, tais políticas também foram consideradas liberais, pois em função dos seus princípios residuais, os investimentos sociais são mínimos. (SILVA, 2014).

Nesta medida, no âmbito do Sistema Único da Assistência Social, o governo nacional procura por em prática, um projeto neoliberal que prioriza os investimentos voltados aos programas de transferência direta de renda em detrimentos dos serviços socioassistenciais, como um sistema de gestão da pobreza e da "superpopulação relativa" [49] e que não raro, são executados pelos equipamentos de proteção social básica, inclusive com a utilização de seus recursos técnicos e materiais.

4.4- CONTEXTO HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

O que temos visto no país, é a assistência social seguir o caminho do enfrentamento à pobreza, através dos programas de transferência de renda, enquanto principal foco de atuação do SUAS superando inclusive as ações da Proteção Social Básica e Especial, definidos pela Política Nacional, e que tem se apresentado de forma fragmentada, dividindo as demandas ao invés de atuarem de forma complementar.

Os programas de transferência de renda tinham ocupado até o início dos anos 1990, um lugar marginal no debate brasileiro sobre a questão social e inauguram uma discussão, aprofundada durante a década de 1990, passando a compor, já no início do século XXI, a principal estratégia no eixo da política de assistência social da atualidade.

[49] A categoria Superpopulação Relativa, elaborada por Karl Marx, faz referência ao conjunto da população trabalhadora que, na medida em que avança o modo de produção capitalista, é alijada do sistema produtivo, em decorrência do incremento da composição orgânica do capital.

Surgiram inicialmente sob o rótulo dos programas de transferência de renda mínima, PGRM, tornando-se uma alternativa aos sistemas de proteção social inconclusos, da periferia do capital. E apesar de surgirem ainda nesse período, é a partir dos anos 2000, com o governo Lula, que vão ganhar expressão na política social brasileira.

Desde 2001 vem se constituindo em uma rede focada de programas de transferência direta de renda a famílias pobres, como o Bolsa Escola [50] na categoria de Renda Mínima, Bolsa Alimentação [51], Auxílio Gás [52], entre outros, tendo como precursores, programas municipais e estaduais desde o ano de1995 [53] até chegar ao Bolsa Família (Lei nº 10836) no ano de 2004, que unificou os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal.

Em oposição à universalização dos direitos sociais, cresce o movimento de focalização e seletividade direcionado aos segmentos mais pobres da população no país. Daí justifica-se a centralidade dos programas e ações focalizadas e com traços meramente compensatórios no cenário do século XXI.

Ao falar de benefícios não universais ou focalizados, nos referimos àqueles que se caracterizam como transferências em que o benefício pago representa a diferença entre a renda da família e o patamar de renda mínima ou linha de pobreza estabelecida, adotada pelo governo, podendo considerar ainda o tamanho da família. A maioria dos países dependentes como o Brasil, adota benefícios focalizados, com a justificativa de questões financeiro-fiscais do país e questões ideológicas que consideram maior eficiência da focalização no combate à pobreza. (COBO, 2012).

Uma característica importante dos programas focalizados de transferência de renda é a condicionalidade, ou seja, a exigência de contrapartidas para o recebimento do benefício, que geralmente estão relacionadas à frequência escolar, ao acompanhamento em serviços de saúde e a participação em programas de capacitação para o trabalho.

---

[50] Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001.
[51] Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001.
[52] Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002.
[53] O primeiro programa Bolsa Escola foi implantado no Governo do Distrito Federal, chefiado por Cristovam Buarque, no ano de 1995.

> A imposição de condicionalidades nos países em desenvolvimento também gera bastante discussão, uma vez que se, por um lado, está intrinsecamente relacionada com a oferta dos serviços de saúde e educação (geralmente insatisfatória nesses países), por outro, impõe pesados custos de administração e controle dessas condicionalidades, que podem comprometer o custo-benefício dos programas implementados. (COBO, 2012, p.55).

Portanto, esse fato nos leva a refletir sobre o gasto empregado na efetivação da administração e controle dessas condicionalidades impostas, com custos materiais e humanos, numa lógica de controle e punição, que poderia ser empregado na oferta e ampliação de serviços de saúde e educação.

O programa de transferência de renda, que abrange trabalhadores adultos (bolsa-família), não possui caráter de direito e seus valores, condicionalidades e forma de gestão o colocam na órbita das políticas compensatórias. (BOSCHETTI, 2009).

Há ainda uma ausência da concepção de direitos na justificativa para a implementação desses programas enquanto estratégia de combate a pobreza, pois perpassam a questão da educação, da saúde e da alimentação, direitos dos cidadãos, mas que por terem acesso pela via da condicionalidade, o exercício dos mesmos passa a apresentar um caráter temporário, pelo tempo de permanência dos beneficiários no programa, portanto, os programas condicionados de transferência de renda não asseguram direitos. (COBO, 2012).

> As ações de focalizadas no combate direto à pobreza possuem, geralmente, caráter transitório e sua continuidade ficam à mercê das opções de governos, atendendo uma demanda difusa e não estruturada no aparelho do Estado. (MAURIEL, 2010, p.176).

As condicionalidades são requisitos ou compromissos que os beneficiários precisam cumprir para receber e manter os benefícios de determinado programa. Esses requisitos são estabelecidos pelos governos que embasam sua implementação na ideia central de que o apoio financeiro venha acompanhado de ações que ajudem os indivíduos a superar as barreiras sociais e a alcançar maior autonomia econômica e social no longo prazo.

Contudo, a ideia da condicionalidade recebe várias críticas como a apresentada por Fábio Waltenberg (2021), economista e pesquisador brasileiro, ao analisar as condicionalidades presentes em programas sociais tradicionais, como o

Bolsa Família. Em suas pesquisas, ele questiona a eficácia dessas exigências e sugere que, em alguns casos, elas podem não ser necessárias para alcançar os objetivos desejados, sendo possível reduzir a pobreza e a desigualdade sem a imposição de condicionalidades rigorosas. Propõem alternativas que possam oferecer maior segurança econômica e inclusão social sem a imposição de requisitos específicos aos beneficiários e afirma que programas focalizados apenas nos pobres extremos, pode não atender às necessidades de todos os vulneráveis.

Diante disso, Waltenberg (2021) defende a implementação de uma renda básica parcial que incorpore características de uma renda básica universal, como ser incondicional, regular, em dinheiro, individual e universal. Essa abordagem visa alcançar um público mais amplo, incluindo aqueles que, embora não sejam pobres no momento, estão sujeitos a frequentes oscilações de renda e insegurança econômica.

Para Cobo (2012, p.108): “A America Latina, assim como os demais países em desenvolvimento de forma geral, apresentam sistemas de proteção social muito incipientes ou mesmo ausentes”, muito aquém da necessidade de proteção á sua população.

Além disso, o orçamento Federal da assistência social vem privilegiando recursos para o pagamento dos benefícios de transferência de renda, em detrimento às ações e programas da proteção social básica e especial, bem como vem utilizando os recursos e equipamentos da proteção social da assistência, cada vez mais sucateados, para a execução da transferência de renda nos municípios brasileiros.

Nessa ótica, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) tem se caracterizado como gestão da escassez, decorrente de uma política econômica que prioriza o pagamento dos juros da dívida pública. Os recursos federais repassados aos municípios para a realização dos serviços socioassistenciais (e que excluem os Programas de Transferência de Renda) são reduzidos e apresentam tendência decrescente no Fundo Nacional de Assistência Social. (BOSCHETTI, 2009).

Diante desse quadro, a adoção da concepção dos mínimos sociais nas políticas sociais corre um sério risco de ser considerado um retrocesso se tal concepção estiver baseada em “políticas pobres para os pobres”, políticas essas que reforçam o ideário neoliberal de dar respostas mínimas às expressões da questão social e evitar os conflitos e os embates sociais.

Ao falar em respostas mínimas, há uma relação com a categoria de mínimos sociais que se refere ao conjunto de garantias básicas que o Estado deve prover para assegurar condições mínimas de bem-estar social e qualidade de vida para toda a população, como: saúde, educação, habitação, segurança alimentar e social. Os mínimos sociais são essenciais para combater desigualdades na medida em que são considerados como um patamar mínimo de condições para que as pessoas possam viver com dignidade. Entretanto, há que se tomar cuidado com o que é considerado mínimo, fazendo uma análise mais crítica sobre a diferença entre direitos sociais básicos e mínimos sociais,

Amartya Sen (2000), um autor com importantes contribuições e influência em várias áreas, especialmente no campo do desenvolvimento econômico, filosofia política e políticas públicas propõe uma visão dos "mínimos sociais" a partir de seu conceito de capacidades, propondo que ao invés do foco direto em bens materiais ou recursos, é necessário garantir que as pessoas tenham as "capacidades" para viver uma vida digna e realizável segundo suas próprias escolhas e que os mínimos sociais representam o acesso a condições básicas que possibilitem a todos alcançar um conjunto de capacidades fundamentais, como a saúde, a educação e a segurança alimentar e que o desenvolvimento deve ser visto como um processo de expansão das liberdades substantivas das pessoas. Ele propõe que o desenvolvimento e o bem-estar de uma sociedade não dependem apenas do crescimento econômico, mas da garantia de que as pessoas possam exercer sua liberdade de maneira concreta. Portanto, mínimos sociais são, para Sen, condições essenciais que permitem a expansão dessas liberdades, garantindo o acesso a uma vida digna, sem privações básicas.

Esse conceito influenciou fortemente a formulação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que mede o desenvolvimento dos países não apenas pelo PIB, mas também pelo acesso a educação, longevidade e padrões de vida, refletindo uma preocupação com mínimos sociais universais.

Outro autor, com forte influência no campo das políticas sociais é Marshall (1967), que em sua importante obra: "Cidadania e Classe Social", se refere aos direitos sociais como uma dimensão fundamental da cidadania e que o Estado deve garantir um padrão mínimo de condições sociais para a dignidade.

Embora os conceitos de direitos sociais básicos e mínimos sociais se relacionem com a proteção social e o bem estar da população, há diferenças entre

eles, principalmente no que se refere à abrangência e aos objetivos. Enquanto os direitos sociais básicos são direitos garantidos constitucionalmente e geralmente incluem saúde, educação, moradia, assistência social, previdência, lazer e trabalho, visando assegurar condições de vida digna para os cidadãos, os mínimos sociais compreendem um patamar mínimmo de recursos, independentemente de serem garantidos por leis constitucionais. Esses mínimos variam de acordo com o contexto social e econômico de cada país e são definidos com base nas necessidades mais urgentes de sobrevivência e inclusão social.

Ações do poder público, focalizadas e que não são consolidadas enquanto direito social, tendem a transformar-se em um estigma, em que os sujeitos precisam comprovar sua condição de pobreza para que sejam atendidos por ela e encontram-se na perspectiva da contrarreforma do Estado.

Nos termos de Elaine Behring (2003), esse processo no Brasil tratou-se de uma contrarreforma regressiva e conservadora, cujo sentido foi definido por fatores internos e externos e que se tornou possível a partir de algumas condições gerais que precederam os anos 1990, a saber: a crise econômica dos anos 1980; a reestruturação da produção e adoção de um processo produtivo mais flexível e o processo de democratização do país.

Assim, fortemente impactada pela contrarreforma do Estado, cada vez mais, a política social é entendida como assistencialismo, pois deixa de ser pensada como um sistema de proteção social universal e passa a ser um conjunto de programas de atendimento aos grupos mais pobres. (MAURIEL, 2006, p.50).

A adoção da lógica de critérios de corte de renda, e a instituição de condicionalidades para inserção da população nos programas sociais dos governos neoliberais no Brasil,vão de encontro ao princípio Constitucional da universalidade, colocando em pauta o debate sobre a igualdade de direitos no acesso ao atendimento de forma equivalente a toda a população,presente nos Princípios e Diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social (1993).

A complexidade da implementação das políticas sociais em geral e da política de assistência social inscrita na Carta Magna de 1988 se acentua ao resgatarmos a trajetória histórica de um país dependente do capital internacional na economia e na política, com uma formação social de dominação da classe burguesa com aliança e apoio do Estado, o que dificultou entre outros elementos, a organização política da classe trabalhadora em defesa de seus interesses (TEIXEIRA, 2010).

Apesar de reconhecer as conquistas da Constituição no campo da seguridade social, é impossível deixar de sinalizar seus limites estruturais na ordem capitalista. Esses se agravam em países com condições socioeconômicas como as do Brasil, de frágil assalariamento, baixos salários e desigualdades sociais agudas.

A situação do mercado de trabalho brasileiro, em que metade da população economicamente ativa possui relações informais de trabalho, faz com que a seguridade social, para além da sua contribuição para a produção e reprodução da força de trabalho, deixe de fora do acesso aos direitos assistenciais, aqueles que podem trabalhar.

As leis, normas e regulamentações podem ser fortes aliadas no processo de construção de um padrão mais justo de proteção social no país, mas por si só, não dão conta de resolver todas as contradições que permearam e fazem parte da sociedade capitalista brasileira e que tanto repercutem na prática cotidiana daqueles que trabalham com as políticas públicas e nas expectativas dos gestores, executores e dos usuários desta política em todo o país.

Estes devem estar atentos às armadilhas institucionais e governamentais que tendem a direcionar a execução da assistência social por um caminho de sintonia com a via neoliberal do sistema capitalista, em negação inclusive ao seu princípio Constitucional de universalização.

4.5- CONTEXTO POLÍTICO DE IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o SUAS vem incorporando características de distintos padrões de gestão em função dos projetos antagônicos em disputa em um sistema que tem sido construído de forma híbrida nos governos que sucederam à Constituição de 1988.

Resta, então, entender a origem dessa lógica de proteção social e as suas bases de legitimação no contexto brasileiro, para ter clareza dos reais desafios e possibilidades de execução das políticas sociais no cenário nacional.

Os governos do PT, de Lula (2003-2006 e 2007-2010) até Dilma (2011-2014 e 2015), para alguns intelectuais seriam a expressão de um período pós-neoliberal. Contudo, a permanência da mesma política macroeconômica do governo anterior,

baseada no ajuste fiscal permanente para assegurar superávit primário [54], taxa de juros elevada e o câmbio flutuante, deita por terra essa suposição. (RODRIGUES, 2016).

Contudo, há um número significativo de diferenças dos governos do PT em relação ao anterior, de Fernando Henrique Cardoso e aos que se seguiram após a saída conturbada de Dilma Rousseff, pois os programas e ações sociais do PT, mesmo que emergenciais e focalizados, alteraram de uma maneira inédita as condições de vida de uma parcela significativa da população.

Outro diferencial dos governos petistas é que estes se propuseram a ser os articuladores de um consenso social que preservasse as posições relativas das distintas frações de classe, através de políticas centristas, distribuindo ganhos proporcionais numa conjuntura internacional extremamente favorável e de crescimento econômico interno, determinada pelo alto preço das commodities [55] entre 2003-2011 que garantiu elevadas taxas de lucro para o setor exportador, o estímulo do crescimento econômico e a arrecadação do governo federal para implementar políticas sociais. (MARTINS, 2016).

Os componentes do pacto social estabelecido no governo Lula com os grandes operadores do capital, em uma conjuntura internacional favorável à balança comercial brasileira começou a ruir com o colapso em 2011 dos preços das principais mercadorias comercializadas pelo país, levando, consequentemente, a retração do consumo.

Então, desde a reeleição de Dilma, o pacto começou a ser desfeito e o PT passou a perder a base de apoio ao seu governo. Nesse momento, a oposição de direita, com o apoio da mídia, utilizando-se do pretexto de combate à corrupção, promove uma campanha pela interrupção do mandato da presidente, via golpe apoiado pelas elites que criticavam as conquistas sociais recentes. Essa mesma direita ganha força política e apoio popular.

Para Rodrigues (2016), este golpe branco foi uma forma de efetivar uma transição governamental pelo alto, pela burguesia que intenciona instaurar um ajuste fiscal de enormes proporções, que ao efetuar corte nos gastos públicos obrigatórios, uma regressiva contrarreforma previdenciária, a desvinculação dos benefícios

[54] O superávit primário representa o resultado positivo das contas do governo sem os juros da dívida pública.
[55] Commodities são mercadorias primarias de origem agrícola, pecuária, mineral e ambiental que fornecem matérias-primas importantes para produção industrial global.

previdenciários da correlação do salário mínimo e deste da variação do PIB, permitirá a restauração de suas taxas de lucro.

Em dezembro de 2015 foi aberto um processo de denúncia por crime de responsabilidade, com vistas ao impedimento do mandato de Dilma Rousseff como a Presidente da República, além de lançarem suspeita sobre seu envolvimento em atos de corrupção na Petrobrás, alvo de investigação pela Polícia Federal, através da Operação Lava Jato[56]·. Apesar de nada ficar comprovado, o mandato de Dilma se encerrou em agosto deste ano após serem formadas comissões especiais na Câmara dos Deputados e no Senado. Com o impeachmet abre-se o caminho para o reforço a ideais progressistas e forças conservadoras no país.

> A ameaça de interrupção não só do governo de Dilma, mas também das conquistas democráticas recentes do país é parte de um fenômeno mais amplo de declínio de experiências progressistas muito distintas entre si no continente latino-americano e de restauração de forças conservadoras e neofascistas na região – do qual são integrantes os golpes de estado que puseram fim aos governos de Zelaya, em Honduras, em 2009, e de Lugo no Paraguai, em 2012; as derrotas de reeleição de Cristina Kirchner na Argentina, em 2015 e de Evo Morales na Bolívia em 2016 e, ainda, o recrudescimento de ações desestabilizadoras de uma oposição agressiva na Venezuela de Chávez e Maduro. (RODRIGUES, 2016, p.40-41).

Com a saída da Dilma, assume seu vice-presidente, Michel Temer, do PMDB, que chega à Presidência da República sem ser eleito de forma direta pela população. A primeira medida provisória n◦ 726 de 2016, convertida na Lei n◦13.341 de 29 de setembro de 2016, editada pelo presidente, enquanto ainda era interino, trata da reforma ministerial e reduziu de 32 para 23 o número de ministérios. A MP foi publicada após sua posse.

Entre as mudanças da referida MP, está à fusão do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, que passou a se chamar Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. A fusão do Ministério responsável pela execução da política de

[56] Trata-se de uma investigação da Polícia Federal do Brasil, com vistas a apurar um esquema de lavagem de dinheiro. Constituindo segundo a Polícia Federal, a maior investigação de corrupção da história do país, em que estão envolvidos os maiores partidos políticos do país. Teria recebido este nome, por conta do uso de uma rede de lavanderias e postos de combustíveis na lavagem de dinheiro.

assistência social com outra área enfraquece as políticas referentes a ela, ao descentralizar o foco de atuação.

Imponente exemplo da direção política e econômica proposta pelo então presidente é a PEC 55/ 2016 [57], vendida como uma solução para o descontrole das contas públicas, mas que atinge diretamente a política de assistência social, pois prevê uma redução significativa nos gastos com as políticas sociais e o estabelecimento de limites para as despesas primárias, de forma individualizada para cada um dos poderes.

Tal emenda, conforme tratado no Capítulo II limitou o crescimento das despesas e investimentos públicos do governo brasileiro durante vinte anos, em diversas políticas públicas (até 2036), aos mesmos valores gastos no ano anterior, corrigidos pela inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), alcançando os três poderes, além do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, resultando em uma série de agravos à população que ainda estava por enfrentar os impactos de uma pandemia de enormes agravos sanitários e econômicos.

Em nota técnica [58], o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), alerta para o possível desmantelamento da Proteção Social afiançada pela assistência social, de Programas como Bolsa Família, Programa de Segurança Alimentar e Benefício de Prestação Continuada, pela Emenda Constitucional n◦ 95/2016.

Segundo o estudo, já no primeiro ano de vigência, a partir de 2017, o Novo Regime Fiscal (NRF) imporia uma redução importante de recursos do então MDSA[59], o teto estimado garantiria apenas R$ 79 bilhões ao invés dos R$ 85 bilhões necessários, representando uma redução de 8%. Estas perdas tenderão a aumentar de maneira progressiva, alcançando 54% em 2036.

Sendo assim, para fazer frente à oferta de serviços e benefícios que correspondem à política atual, em 20 anos o MDSA (atual MDS) contaria com menos da metade dos recursos que seriam necessários para garantir a manutenção das ofertas nos padrões atuais. E a perda, para o financiamento da assistência social nas próximas duas décadas, com a vigência do NRF, poderá ser da ordem de R$ 868 bilhões. (IPEA/2016).

---

[57] A PEC 55 foi transformada em Emenda Constitucional n◦95 de 15/12/2016.
[58] Nota Técnica n◦ 27 (2016), intitulada “O Novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil, realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada.
[59] Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

Sobre a participação dos gastos com as políticas assistenciais em relação ao PIB, o mesmo estudo prevê uma regressão a patamares inferiores ao ano de 2006. A evolução dos gastos do MDS nos últimos anos, mostra que passou de 0,89% do PIB em 2006 para 1,26%em 2015, mas com o NRF este indicador cairia para 0,70% do PIB em 2036. (IPEA/ 2016). Esse cenário de redução dos recursos para diversas políticas públicas no país, sem dúvidas, traz conseqüências nefastas à proteção social.

4.6- PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA EM VIGOR NO BRASIL

O Programa Bolsa Família é um programa condicionado de renda, que foi instituído pela Medida Provisória 132, de 20 de outubro de 2003, convertida na Lei Federal 10.836 em09 de janeiro do ano de 2004, e veio se configurando enquanto um gestor da pobreza no país, que busca conservar interesses de classe, numa conjuntura econômica de hegemonia da proposta neoliberal, promovendo uma reforma do Estado brasileiro, sob os moldes gerencialistas.

> A análise em linhas gerais sobre o desenho operacional do PBF, sobretudo sobre suas competências intergovernamentais, permitiu identificar características afinadas com este “modelo” de gestão mantido pelo governo Lula, como: centralização do poder de decisão; desconcentração da responsabilidade; condicionamento do repasse de recursos à análise do desempenho e dos resultados; separação entre o núcleo formulador e de implementação; gestão por contrato; ferramentas de gestão empresarial que auxilia os órgãos a mensurem metas, objetivos, atividades e resultados etc. (SILVA, 2014, p. 262/263).

O Bolsa Família é o maior programa de transferência de renda do Brasil, relançado em 2023 [60] pelo Governo Federal, ano que completou 20 anos, tem como regra principal, que a renda familiar [61] per capita mensal [62] seja igual ou inferior a R$ 218,00 (duzentos e dezoito reais).

Para acessar o Programa, é preciso estar inscrito no Cadastro Único para programas sociais do governo federal, realizado nos postos de atendimento da

[60] Alterado pela Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023.
[61] Soma dos rendimentos brutos de todos os membros familiares recebidos no mês de referência, excluídos aqueles rendimentos indicados em regulamento.
[62] Per capita mensal: Razão entre a renda familiar bruta mensal e o total de seus indivíduos.

assistência social dos municípios, como os Centros de Referência da Assistência Social.

A inclusão no Programa não é imediata, mensalmente, o programa identifica de forma automatizada, as famílias que serão incluídas e começarão a receber o benefício.

Essa seleção de beneficiários leva em conta no número de famílias registradas no Cadastro Único, a dimensão territorial, as especificidades locais ou regionais e outros indicadores a partir de dados do IBGE e outros institutos e sistemas governamentais que identificam vulnerabilidades.

Conforme legislação que o institui, o Programa Bolsa Família constitui etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização da renda básica de cidadania, previsto no artigo 6º da Constituição Federal em vigor. Além da garantia da renda básica para as famílias em situação de pobreza, o Programa busca integrar políticas públicas através de suas condicionalidades, articulando as áreas da saúde, educação e assistência social, dentro dos municípios.

> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015). Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021) (Vide Lei nº 14.601, de 2023).

A Norma Operacional Básica - NOB/SUAS (2012) apresenta o conceito de segurança de renda. Esta segurança é operada por meio da concessão de auxílios financeiros e da concessão de benefícios continuados para cidadãos que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou de incapacidade para a vida independente e para o trabalho, e que não estejam incluídos no sistema contributivo [63] de proteção social.

De acordo com a PNAS/2004, a segurança de rendimentos não é uma compensação do valor do salário mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de

[63] Refere-se à previdência social, pois a assistência social é uma política de seguridade social não contributiva.

suas limitações para o trabalho ou do desemprego. É o caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadão (BRASIL, 2005a).

Nesse sentido, a segurança de renda utiliza-se principalmente dos auxílios e benefícios socioassistenciais do SUAS como forma de garantir renda e sobrevivência para os cidadãos que dela necessitarem. O Programa Bolsa Família, relançado pelo Governo Federal em março de 2023 (BRASIL, 2023a), e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) estão entre as principais estratégias para a garantia de renda nesta segurança.

De acordo com a NOB/SUAS, os programas de transferência de renda:

> [...] visam o repasse direto de recursos dos fundos de Assistência Social aos beneficiários, como forma de acesso à renda, visando o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos, que levem à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local. (BRASIL, 2005b, p. 15)

No Brasil, atualmente, os principais programas federais que realizam transferência monetária no âmbito da assistência social são: Programa Bolsa Família; Programa de Aquisição de Alimentos; Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), mesmo que sejam classificados de formas distintas.

O Programa Bolsa Família caracteriza-se como um programa de transferência direta e condicionada de renda e tem como objetivos (BRASIL, 2023a):

- "I - combater a fome, por meio da transferência direta de renda às famílias beneficiárias;
- II - contribuir para a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações; e
- “III - promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias, especialmente das crianças, dos adolescentes e dos jovens em situação de pobreza.”

Sobre o entendimento de família, a legislação converge com a instrução sobre família como núcleo composto por uma ou mais pessoas que formem um grupo

doméstico, com residência no mesmo local, no mesmo domicílio [64] e que contribuam para renda e/ou que desta dependam para suas despesas.

O Bolsa Família é o maior programa de transferência de renda do Brasil, relançado em 2023 pelo Governo Federal, ano que completou 20 anos, tem como regra principal que a renda de cada pessoa da família seja de, no máximo, R$ 218 por mês. Além da garantia da renda básica para as famílias em situação de pobreza, o Programa busca integrar políticas públicas por meio de suas condicionalidades articulando as áreas da saúde, educação e assistência social, dentro dos municípios. Para acessar o Programa, é preciso estar inscrito no Cadastro Único para programas sociais do governo federal, realizado nos postos de atendimento da assistência social dos municípios, como os Centros de Referência da Assistência Social.

Os benefícios financeiros do programa Bolsa Família, destinados à transferência de renda (BRASIL, 2023a), São os seguintes:

Benefício de Renda de Cidadania: Destinado a todas as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Valor financeiro do benefício: R$ 142,00 (cento e quarenta e dois reais) por integrante da família.

Benefício Complementar: Destinado às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família cuja soma dos valores recebidos, relativo ao Benefício de Renda de Cidadania, seja inferior a R$ 600,00 (seiscentos reais), que será calculado pela diferença entre este valor e a referida soma. Valor financeiro do benefício: É calculado pela diferença entre o valor de referência e a soma dos valores recebidos pelo Benefício de Renda de Cidadania.

Benefício Primeira Infância: Contempla famílias com crianças na faixa etária de zero a sete anos, incompletos. Valor financeiro do benefício: R$ 150,00 (cento e cinqüenta reais) por criança.

Benefício Variável Familiar: Destinado às famílias que possuam, em sua composição, gestantes ou pessoas com idade entre 07 (sete) e 18 (dezoito) anos incompletos. Valor financeiro do benefício: Pago mensalmente no valor de R$ 50,00 (cinqüenta reais) por integrante da família que se enquadrar como beneficiário.

Benefício Extraordinário de Transição: Destinado às famílias que constarem como beneficiárias do Programa Auxílio Brasil na data de entrada em vigor da

[64] Local que serve de moradia à família.

Medida Provisória n. 1164/23[65]. Terá duração limitada. O valor financeiro do benefício é calculado pela diferença entre o valor recebido pela família em maio de 2023 e o que vier a receber em junho de 2023.

O Programa prevê, para manutenção da família como beneficiária, o cumprimento das condicionalidades nas áreas de saúde e educação, relativas à realização de pré-natal; ao cumprimento do calendário nacional de vacinação; ao acompanhamento do estado nutricional, para os beneficiários que tenham até 07 (sete) anos de idade incompletos; e à frequência escolar mínima de 60% (sessenta por cento), para os beneficiários de 04 (quatro) a 06 (seis) anos de idade incompletos; e 75% (setenta e cinco por cento), para os beneficiários de 06 (seis) a 18 (dezoito) anos de idade incompletos que não tenham concluído a educação básica. (BRASIL, 2023).

Segundo Informe Bolsa Família recente (2024), temos como exemplo, o resultado do acompanhamento de educação das crianças e adolescente do PBF por faixa etária - outubro e novembro/2023:

QUADRO 2– ACOMPANHAMENTO DE CONDICIONALIDADES DA EDUCAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES - OUTUBRO E NOVEMBRO/ 2023

Faixa etária	**Quantidade de crianças e adolescentes para acompanhamento**	**Quantidade de crianças e adolescentes acompanhados (as)**	**%**
4 e 5 anos	3.098.441	2.176.943	70,26%
6 a 15 anos	13.316.164	11.063.645	83,08%
Adolescentes (BVA)	2.873.549	2.181.965	75,93%
Total do público para acompanhamento	19.288.154	15.422.553	79,96%

Fonte: Sistema de Condicionalidades – SICON

Já em relação à condicionalidade saúde, o Programa Bolsa Família realiza o acompanhamento em duas vigências anuais sendo a 1ª vigência de janeiro a junho e a 2ª Vigência, de julho a dezembro. Durante esses períodos, são monitorados aspectos como o cumprimento do calendário vacinal e o acompanhamento do estado nutricional de crianças de 0 a 7 anos, além do pré-natal para gestantes.

[65] Para mais detalhes do Programa Bolsa Família, seus benefícios, condicionalidades, valores, entre outras informações, acesse na íntegra a Medida Provisória nº 1.164/2023.

Essas informações são registradas no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde, acessado por meio do e-Gestor [66].

QUADRO 3 - ACOMPANHAMENTO DE CONDICIONALIDADES DA SAÚDE DE MULHERES, CRIANÇAS E GESTANTES - 2ª VIGÊNCIA DE 2023

Público	Quantidade para acompanhamento	Percentual de Acompanhados
Crianças	**8.992.796**	**56,37 %**
Mulheres	**25.085.408**	**86,93 %**
Total de Acompanhamento	**34.078.204**	**78,86 %**

Fonte: Sistema de Condicionalidades – SICON

Cabe aos Conselhos de Assistência Social, em âmbito local, promover o controle e a participação social no Programa e fica atribuída à Caixa Econômica Federal a função de agente operador e pagador, sendo dispensada a licitação para a sua contratação, mediante condições pactuadas com o Governo Federal, na forma estabelecida em regulamento. (BRASIL, 2023).

O uso exclusivo do aparato dos bancos, como contas correntes ou poupanças para acesso aos benefícios monetários, caracteriza o favorecimento e fortalecimento do capital bancário, imprescindível ao sistema capitalista.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), vinculado ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, e com recursos do Ministério da Cidadania, foi criado pelo art. 19 da Lei 10.696, de 02 de julho de 2003 e extinguiu o Programa Alimenta Brasil, criado no Governo do presidente Jair Bolsonaro, possui duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar.

O Programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino.

[66] O E-Gestor é uma plataforma online do Ministério da Saúde que permite o acesso aos sistemas de informação da Atenção Primária à Saúde (APS), facilita o gerenciamento de dados e o acesso a informações que auxiliam na organização e planejamento dos serviços de saúde, centraliza os acessos e perfis dos sistemas da APS, além de reunir informações para os gestores municipais e estaduais. A plataforma também conta com um módulo de Acesso Público, que disponibiliza relatórios públicos e outras informações para os gestores sem a necessidade de login e senha.

Também contribui para a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares e para a formação de estoques pelas organizações da agricultura familiar. Além disso, o programa promove o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos; fortalece circuitos locais e regionais e redes de comercialização; valoriza a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; incentiva hábitos alimentares saudáveis e estimula o cooperativismo e o associativismo. (MDS/ 2024).

O Benefício de Prestação Continuada – BPC, previsto na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, é a garantia de um salário mínimo por mês ao idoso [67] com idade igual ou superior a 65 anos ou à pessoa com deficiência de qualquer idade. No caso da pessoa com deficiência, esta condição tem de ser capaz de lhe causar impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo (com efeitos por pelo menos 02 anos), que a impossibilite de participar de forma plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas. (MDS/ 2024).

Diferentemente dos benefícios previdenciários, o BPC não paga 13º salário e não deixa pensão por morte, também não é aposentadoria, portanto, não precisa de contribuições para ter direito a ele. Para ter direito é necessário que a renda por pessoa do grupo familiar seja igual ou menor que 1/4 do salário-mínimo.

Além da renda, de acordo com o requisito estabelecido, as pessoas com deficiência também passam por avaliação médica e social no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Outra exigência é que o beneficiário e sua família estejam inscritos no Cadastro Único.

O requerimento do BPC é realizado nos canais de atendimento do INSS - pelo telefone 135 ou pelo site ou aplicativo de celular “Meu INSS”. Sua operacionalização é realizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), mas a implementação, coordenação, regulação, financiamento, monitoramento e avaliação do benefício cabe à assistência social.

Outro programa de transferência de renda às famílias é o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. O PETI constitui-se como um programa de transferência direta de renda articulado ao acompanhamento socioassistencial da família pelos serviços da assistência social (CRAS e CREAS). É direcionado às

[67] Conforme o Estatuto do Idoso, este é considerado pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, mas o BPC é previsto ao idoso, somente a partir dos 65 anos.

famílias com crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil e contribui na proteção de crianças e adolescentes contra qualquer forma de trabalho, garantindo que frequentem a escola e atividades socioeducativas.

As ações do PETI e seu benefício às famílias buscam erradicar todas as formas de trabalho infantil no país, em um processo de resgate da cidadania, com a inclusão social de seus beneficiários e o desenvolvimento do trabalho social com famílias. De acordo com a LOAS, o PETI tem abrangência nacional e será desenvolvido de forma articulada pelos entes federados com a participação da sociedade civil.

Através da minha prática profissional, verifiquei uma lacuna na cobertura do atendimento a população, seja via programas de transferência de renda ou de outros serviços, programas e projetos da assistência social e de outras políticas da seguridade social, daqueles que não se encontram no mercado de trabalho por várias questões como agravamento de problemas de saúde, baixa escolaridade e desemprego, ou empregos precarizados, mas que não se enquadram no perfil para acessá-los.

São as angústias de um público que oscila entre a incapacidade para o trabalho, o desemprego e os empregos informais, destituídos de garantias e seguranças, que ora são inseridos em algum benefício temporário e seletivo, com vistas à garantia mínima da sua reprodução social, mas que de fato não são amparados por ações que se configuram enquanto políticas públicas de caráter amplo e permanente.

Reflexo do capitalismo dependente em que a super exploração da mão de obra, associada à baixa proteção social estrutural leva ao desgaste prematuro das condições médias de produtividade, aumentando a superpopulação relativa e os bolsões de pobreza. Essas condições histórico-estruturais associadas aos processos de exploração/expropriação contemporâneos aprofundam a desproteção social em nosso país.

Temos vivido um processo de forte expropriação da classe trabalhadora, seja das suas condições materiais de trabalho digno, com a contrarreforma do trabalho, que extrai os direitos do trabalho, seja uma expropriação das condições de reprodução daqueles que não estão em condições de trabalhar, dos que nunca

trabalharam ou daqueles que estão por um longo período desempregados, os desalentados [68].

Como reflexo da subtração dos direitos, a um mínimo básico a essas pessoas no que tange à política de assistência social, podemos citar como exemplo, o valor baixo e excludente da renda per capita para acesso ao Programa Bolsa Família, que durante a pandemia, passou por algumas modificações e inclusive foi renomeado para Auxílio Brasil [69].

Temos também o aumento de dificuldades para acessar o Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado a pessoas idosas, a partir de 65 anos ou com alguma deficiência que cause incapacidade para a vida independente e a tentativa de diminuição do valor do benefício para R$ 600,00 durante o governo do ex presidente Jair Bolsonaro [70].

Além das dificuldades burocráticas de sua expansão e atendimento, com a demora na avaliação dos requerimentos temos a barreira da implantação do acesso informatizado, inviabilizado a um público carente de recursos tecnológicos e entendimento dos processos, devido ao seu grau de vulnerabilidade, tanto financeira quanto de escolaridade, para o requerimento ao benefício.

Atualmente, para realizar o requerimento do BPC, o usuário precisa acessar os canais remotos de atendimento do INSS, que são o site do Meu INSS ou aplicativo de celular ou via telefone, através do número 135. Esse requerimento não pode mais ser realizado presencialmente nas agências.

Portanto, o usuário, despossuído digitalmente, ou seja, que não tem acesso a computadores, smartphones, telefones e internet, ou que possua dificuldade para acessos, devido a sua complexidade, para um público idoso, com baixa escolaridade ou algum tipo de deficiência, pode somente contar com os atendimentos nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e na ausência destes, fica á mercê de atravessadores ou estelionatários.

---

[68] São consideradas desalentadas pelo IBGE, as pessoas que não mais realizam busca efetiva por trabalho, por diversos motivos, mas gostariam de ter um trabalho e estão disponíveis para trabalhar.

[69] O Auxílio Brasil foi um programa de transferência de renda, criado em novembro de 2021, no governo do ex-presidente Jair Bolsonaro, para substituir o Bolsa Família, que estava em vigor desde 2003. O benefício também substituiu o "auxílio emergencial", criado durante a pandemia do Covid 19, e agregou outros programas como o "auxílio esporte escolar" e o "bolsa iniciação científica". Em maio de 2022, teve o valor mínimo fixado em R$ 400. Em julho de 2022, o valor foi reajustado para R$ 600, com a previsão de pagamento garantida apenas até o final daquele ano.

[70] Jair Messias Bolsonaro foi o 38.º presidente do Brasil, de 1.º de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2022, tendo sido eleito pelo Partido Social Liberal.

Este quadro revela a desposse digital que pode ser vista como uma forma contemporânea de expropriação, onde não apenas terras e riquezas são adquiridas, mas também dados, identidades e até a capacidade de ação política, aprofundando desigualdades já existentes. Parte integrante do capitalismo de vigilância [71], essa forma se refere ao processo pelo qual indivíduos e comunidades perdem o controle sobre seus dados, informações e interações digitais.

4.7- ANÁLISE DO PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL

No contexto de agudização da crise econômica, provocada pela pandemia do Covid 19, vimos um aumento de demanda para as políticas sociais, inclusive por aqueles, mais liberais que defendiam a sua extinção, diante de sua absoluta necessidade para a proteção daqueles que não tem assegurada, suas condições e acesso a trabalho e rendimento.

O governo federal, com intuito de estabelecer medidas de enfrentamento excepcionais de proteção social para a crise de emergência de saúde pública iniciada no ano de 2019, promulgou a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que prevê, entre outras deliberações, o pagamento do Auxílio Emergencial para os brasileiros, benefício financeiro destinado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia.

Este auxílio exigia o cumprimento de critérios elegíveis, seguindo a legislação, e suspendia, em caráter temporário, o pagamento do Programa Bolsa Família (BRASIL, 2020). Foram pagas no máximo nove parcelas do auxilio, sendo cinco no valor de R$ 600,00 ou R$ 1.200,00 (mulheres chefes de família) e quatro no valor de R$ 300,00 ou R$ 600,00 (mulheres chefes de família).

A seleção para inclusão no benefício não partiu da assistência social, foi pago inicialmente aos beneficiários do Programa Bolsa Família, identificados pelo Cadastro Único (instrumento utilizado pelo governo para identificar e caracterizar e

[71] O capitalismo de vigilância é um conceito introduzido por Shoshana Zuboff em sua obra: A Era do Capitalismo de Vigilância (2010). Nesse sistema, os dados se tornam o principal recurso econômico. A ideia central do capitalismo de vigilância é que as grandes corporações tecnológicas, como Google, Facebook (Meta), Amazon e outras, se apropriam das informações dos usuários, modificando-as em meios para otimizar suas estratégias de publicidade, controle e lucro.

selecionar as famílias de baixa renda) e posteriormente aos que se inscreveram através de aplicativo da Caixa Econômica Federal, criado para esse fim.

No entanto, apesar da grande necessidade de renda do público atendido pelo Programa Bolsa Família, esse grupo devido à baixa renda per capita admitida não constitua o público alvo anunciado para o Auxílio Emergencial, que eram os trabalhadores que perderam suas rendas por conta da pandemia da COVID, e muitos deles inclusive não conseguiram ter acesso ao benefício.

Após cessar o pagamento do Auxílio Emergencial, passou a vigorar no país o Programa Auxílio Brasil [72] através da Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021 (BRASIL, 2021b), e sua regulamentação foi proposta na data de 8 de novembro de 2021, através da publicação do Decreto 10.852 (BRASIL, 2021c) [73].

Em março de 2023, o Governo Federal relançou o Programa Bolsa Família, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, em substituição ao Programa Auxílio Brasil. Por meio da Medida Provisória nº 1.164/23 (BRASIL, 2023a), foram estabelecidas as diretrizes do novo programa.

Temos convivido cada vez mais com indicadores de linha de pobreza, com critérios de seleção e sistemas para eleger os mais pobres entre a população já bastante pauperizada, ao invés de práticas voltadas a compreensão e enfrentamento às causas reais das expressões da “questão social”, tão agravadas nos últimos tempos.

Enquanto o ajuste fiscal proposto pela PEC 55/2016 corrói os recursos da assistência social, bem como de outras políticas públicas, as iniciativas de transferência de renda continuam sendo ampliadas enquanto um novo rumo para a proteção social brasileira e deixa de fora aqueles que acessam alguma renda pelo trabalho.

---

[72] O Auxílio Brasil foi um programa de transferência de renda, criado em novembro de 2021, no governo do ex-presidente Jair Bolsonaro, para substituir o Bolsa Família, que estava em vigor desde 2003. O benefício também substituiu o "auxílio emergencial", criado durante a pandemia do Covid 19, e agregou outros programas como o "auxílio esporte escolar" e o "bolsa iniciação científica". Em maio de 2022, teve o valor mínimo fixado em R$ 400. Em julho de 2022, o valor foi reajustado para R$ 600, com a previsão de pagamento garantida apenas até o final daquele ano.

[73] Esse programa foi reafirmado e instituído pela Lei nº 14.284/2021(BRASIL, 2021d), que também criou o Programa Alimenta Brasil.

Cenário este fortalecido pelos interesses do capital, de diminuir a despesa com o trabalho e transferir aos trabalhadores os custos da crise, segue embasado por um discurso ideológico de que todos precisam se esforçar para vencer esse período de instabilidade econômica no país, que não cessa nunca.

As contrarreformas que foram implementadas no âmbito do trabalho, com a reforma trabalhista, no âmbito da previdência com a reforma da previdência e com a lei da terceirização, e, sobretudo, com a Emenda à Constituição n 95, que estabeleceu o teto de gastos, todas elas vem impondo um duro corte no âmbito das políticas sociais e evidencia a relação tensa entre a política de assistência social e o trabalho na sociedade brasileira e nos coloca frente ao dilema profundo de aumento da pobreza e da desigualdade no país.

4.8- PERSPECTIVAS DE IMPLANTAÇÃO DA RENDA BÁSICA DE CIDADANIA

Em um contexto de intensos debates sobre justiça social e distribuição de renda no Brasil, fruto do cenário onde a pobreza e a desigualdade social eram desafios críticos, no período que compreende os anos 1990 e início dos 2000, a idéia de uma Renda Básica de Cidadania (RBC) foi apresentada pelo então senador, Eduardo Suplicy [74]. O Brasil enfrentava nesse período, altos índices de pobreza e precarização do trabalho, com milhões de brasileiros sem acesso a necessidades básicas. Foi um período de profundas transformações políticas e econômicas, com a redemocratização e a implementação de políticas neoliberais que resultavam em aumento da desigualdade social.

A ideia surge em um período em que o país buscava soluções eficazes para enfrentar os altos índices de exclusão social e promover a justiça econômica, com intensos debates sobre políticas sociais voltadas para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil e para a garantia da dignidade econômica e seguridade para todos os cidadãos.

Como senador pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Suplicy iniciou, em 1991, a defesa formal da renda básica no Congresso Nacional. Apresentou o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 80/1991, que propunha a instituição de um programa de

[74] Eduardo Suplicy, economista e político brasileiro, filiado e um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores (PT). Atualmente é deputado estadual de São Paulo, estado pelo qual foi senador entre os anos de 1991 e 2015.

garantia de renda mínima. E teve como influência, teorias econômicas e sociais sobre a renda básica universal, discutidas por pensadores como Thomas Paine, Philippe Van Parijs e economistas como Milton Friedman.

Thomas Paine foi um dos pioneiros do pensamento democrático e social e a defender uma forma de renda básica universal. Em seu livro Agrarian Justice, escrito em 1797, ele propôs a ideia de uma renda básica garantida para todos, visando combater a pobreza e promover a igualdade social. Paine argumentava que todos têm direito a uma base econômica mínima, baseada na ideia de que a terra e seus recursos naturais eram um bem comum e, por isso, deveria beneficiar a todos, portanto, propôs que uma renda fosse distribuída para compensar a perda de acesso comum a terra, através da criação de um fundo social para fornecer uma quantia básica a todos os cidadãos, independentemente de sua situação financeira. Esse valor funcionaria como um “direito de nascença”, garantindo que todos recebessem uma parcela dos lucros gerados pela exploração dos recursos naturais, antecipando as modernas discussões sobre renda básica universal. (CARVALHO, 2019).

Philippe Van Parijs, filósofo e economista belga, um importante defensor da Renda Básica Universal (RBU), argumenta que a RBU é essencial para garantir a "liberdade real" dos indivíduos, permitindo que todos tenham a capacidade efetiva de perseguir seus objetivos de vida. Propõe que a RBU seja incondicional e suficiente para cobrir as necessidades básicas, financiada por meio de impostos progressivos e redistribuição de recursos, destacando que pode servir como um "colchão de segurança" para as economias, proporcionando estabilidade tanto para os indivíduos quanto para a sociedade como um todo. Em seu artigo "Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?", publicado na revista *Estudos Avançados* em 2000, ele explora a viabilidade e os benefícios de implementar uma renda básica incondicional. Argumenta que essa política pode reduzir a pobreza, promover a liberdade individual e simplificar os sistemas de bem-estar social. Ele também aborda possíveis fontes de financiamento e discute objeções comuns à proposta.

“Renda básica é uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independentemente de sua situação financeira ou exigência de trabalho”. (PARIJS, 2020. p. 179).

Milton Friedman (1977), economista americano e defensor do livre mercado, também apresentou uma ideia semelhante à renda básica universal, mas com uma

abordagem focada no Imposto de Renda Negativo, como uma alternativa aos programas de bem-estar social, argumentando que ele simplificaria o sistema de assistência social e reduziria a burocracia. Diferente de uma renda básica incondicional, o imposto de renda negativo de Friedman visava fornecer suporte financeiro apenas para aqueles que ganhavam abaixo de determinada faixa de renda, ou seja, o governo faria um pagamento direto, ao invés de cobrar impostos. Friedman acreditava que o imposto de renda negativo incentivaria o trabalho, pois as pessoas ainda poderiam melhorar sua situação econômica ao encontrar emprego, sem perder totalmente os benefícios ao atingir certo limite, preservando a lógica de mercado ao mesmo tempo em que garantiria um nível mínimo de renda para os mais pobres, evitando a pobreza extrema.

Diferente da renda básica universal, incondicional e oferecida a todos, o imposto de renda negativo é condicional e destinado apenas a pessoas que ganham abaixo de certo nível de renda. Friedman via isso como uma medida de apoio mais alinhada com sua filosofia de mercado, permitindo que a intervenção do governo fosse limitada.

A RBC foi formalmente apresentada no Congresso Nacional brasileiro com a intenção de garantir a todos uma renda mínima, independentemente de sua situação social ou econômica, sob o argumento de que poderia contribuir para a redução da pobreza, fortalecer a autonomia dos indivíduos e promover uma economia mais justa, eliminando o estigma e a burocracia associada aos programas assistenciais convencionais.

A proposta culminou na sanção da Lei nº 10.835 [75] que institucionalizou a Renda Básica de Cidadania, embora com uma implementação gradual, começando pelos mais necessitados. Ainda é vista como um passo pioneiro na luta por um sistema de proteção social mais inclusivo, que vá além de programas de transferência condicionada, propondo um direito universal de renda, não sujeito a comprovação de renda ou condições específicas, evitando estigmatizações e burocracias excessivas, com o objetivo de unificar e simplificar os diversos programas assistenciais existentes, otimizando recursos e aumentando a eficiência das políticas públicas. Ao garantir renda básica para todos, espera-se ainda um incremento no consumo e na atividade econômica, especialmente nas regiões mais pobres. Segundo o Art. 1º da referida Lei:

[75] Lei 10.835 de 08 de janeiro de 2004.

> É instituída, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 05 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário. (Lei 10.835 de 08 de janeiro de 2004).

A lei previu que a RBC seria implementada progressivamente, começando pelos mais necessitados, conforme a disponibilidade de recursos orçamentários e fomentou intensos debates sobre como financiar a RBC em um país com dimensões continentais e profundas desigualdades. Questões sobre o impacto fiscal e a sustentabilidade financeira foram centrais nas discussões. Embora a proposta tenha recebido apoio de diversos setores, enfrentou resistência por parte de grupos que questionavam sua eficácia e temiam desestímulos ao trabalho. A Renda Básica de Cidadania influenciou a criação e a expansão de programas de transferência de renda no Brasil, como o Bolsa Escola e posteriormente, o Bolsa Família e o Auxílio Brasil, são vistos como passos nessa direção, mas ainda seguem o modelo de renda condicionada.

A ideia da renda básica voltou ao centro das discussões durante crises econômicas e, especialmente, durante a pandemia da COVID-19, quando a vulnerabilidade econômica de grandes parcelas da população ficou evidenciada. A Renda Básica de Cidadania é vista como uma proposta visionária, de política pública para garantir a segurança financeira básica para todos os cidadãos, através da distribuição de uma renda garantida pelo governo. O objetivo central é assegurar a todos um nível mínimode renda que possibilite o atendimento das necessidades essenciais, independentemente da situação de emprego ou nível de renda prévio. Buscando enfrentar estruturalmente a pobreza e a desigualdade no Brasil, permanece um tema relevante e inspira debates sobre políticas públicas voltadas para a promoção da dignidade e do bem-estar de todos os cidadãos.

O Programa de Renda Mínima idealizado por Suplicy continua a ser discutido como uma solução potencial para enfrentar a desigualdade e prover segurança econômica no Brasil, especialmente em tempos de crise econômica, quando a ideia de uma renda básica ganha maior relevância. Em situações de vulnerabilidade, como doenças e perda de emprego, além do aumento das relações informais e condições precárias de trabalho, a renda mínima garantiria um suporte financeiro temporário, beneficiando a economia como um todo, pois as pessoas teriam mais poder de compra, estimulando o mercado.

A assistência social tem um papel importante no trato às vulnerabilidades socioeconômicas, seja através da transferência de renda ou de ações desenvolvidas em seus equipamentos de proteção básica e especial. No próximo capítulo, veremos uma análise mais aprofundada da sua organização e financiamento, no cenário brasileiro contemporâneo.

CAPÍTULO V: ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO CRÍTICA DOS IMPACTOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Fazendo um passeio pela seguridade social, vimos que com a difusão do ideário neoliberal instaurado principalmente a partir da segunda metade dos anos de 1990, os governos brasileiros implementaram ajustes estruturais e de contrarreforma do Estado que corroeram as bases públicas das políticas de proteção social que estavam em vias de serem implementadas, pelo viés da Constituição Federal de 1988, redefinindo as políticas de saúde, previdência e assistência social. Constituiu-se um ataque aos mecanismos que poderiam impor limite ao capital financeiro, tal qual a seguridade social e um grande estímulo a responsabilidade individual e familiar, priorizando o mercado enquanto espaço principal de satisfação das necessidades dos indivíduos e o Estado, tanto por aqueles que não têm condições de trabalhar e manter as condições mínimas de reprodução da sua vida, quanto pelos que se encontram em condições de exploração máxima de sua força de trabalho.

5.1- ORGANIZAÇÃO E FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Conforme vimos anteriormente, a política de assistência social no Brasil é organizada principalmente por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), criado para garantir à proteção social a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade. A assistência social abrange diversos serviços, programas e benefícios como: Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC) na esfera federal, além de outros nas esferas estaduais e municipais; Serviços de proteção como: abrigamento, serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, entre outros; além de Programas específicos para pessoas em situação de rua, crianças e adolescentes, idosos, entre outros grupos.

É financiada por recursos da União, Estados e Municípios, com a União contribuindo principalmente por meio de transferências diretas, fundo a fundo. Há mecanismos de controle social, como os Conselhos de Assistência Social, que garantem a participação da sociedade na formulação e monitoramento das políticas,

fóruns e conferências nas três esferas de governo e suas ações devem estar interligadas a outras políticas públicas, como saúde, educação, e trabalho, visando uma abordagem mais integrada para atender às necessidades da população.

Esta política vem a partir dos anos 1990 e principalmente nos anos 2000, assumindo uma centralidade em face da privatização da previdência e da saúde, no trato da questão social no país com ações focadas no combate à pobreza. E o SUAS vem se constituindo enquanto facilitador das ações e estratégias de transferência de renda dentro da política de assistência social brasileira.

Portanto, enquanto avançam os processos de mercantilização e privatização das políticas de saúde e de previdência, a assistência social vem se ampliando, como política não contributiva e se transformando em um novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que vem sendo colocada como o principal mecanismo de proteção social brasileiro. (MOTA, 2010).

As políticas sociais no Brasil, historicamente estiveram submetidas ao interesses da classe dominante e do sistema de produção do capital, e, portanto, subordinadas à política econômica. Esse processo se repete na assistência social. A expansão da política de assistência está pautada na focalização dos segmentos mais pauperizados da sociedade, fato este percebido pelo aumento do orçamento público para os Programas de Transferência de Renda e estagnação de recursos para as ações da Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. (MOTA, 2010).

Ao focar no combate à pobreza e eleger como público alvo de suas ações os beneficiários da transferência de renda, dito os mais pobres entre a população pauperizada, o Sistema Único da Assistência Social (SUAS), abre as portas para a consolidação dos moldes da transferência de renda, estabelecendo uma via de mão de dupla, pois ao dar centralidade a essa lógica, funcional à conjuntura política e econômica atual, também se consolida e ganha centralidade dento da seguridade social brasileira.

Existe uma lógica muito funcional ao capitalismo, por trás da expansão da política pública da assistência social e da centralidade que esta vem assumindo na seguridade social brasileira, enquanto estratégia do capital, ao se tornar o principal mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais e caracterizando se para uma parte da população como a política de proteção social e não parte da proteção social no país.

Com base no que já foi visto neste estudo, podemos dizer que apolítica de assistência social no Brasil, tem como objetivo o atendimento aos beneficiários tradicionais, historicamente atendidos, ou seja, os incapacitados para o trabalho e os sujeitos a riscos e incertezas futuras, como velhice, abandono, pobreza, fome e adoecimento. Acrescido atualmente, aos aptos para o trabalho, mas excluídos pela conjuntura econômica, marcado pelo desemprego, pelo crescimento do trabalho precário e sem regulação, e pela insegurança.

Tal política atualmente é organizada principalmente por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), criado para garantir a proteção social a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade e possui como princípios a universalidade, a integralidade, a descentralização e a participação social. É gerida em três níveis (federal, estadual e municipal) e cada nível tem responsabilidades específicas, com os municípios desempenhando um papel central na implementação dos serviços, devido à proximidade aos usuários da política que abrange diversos serviços, programas e benefícios. Para cada tipo e nível de gestão se estabeleceu requisitos, responsabilidades e incentivos financeiros a serem verificados em um processo que se denominou “habilitação”.

A alocação e distribuição dos recursos a serem transferidos aos Estados e Municípios passaram a ser definida pelas instâncias de formação de pactos - a Comissão Intergestores Tripartite – CIT, a Comissão Intergestores Bipartite – CIB [76] e o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, que se orientam por indicadores de base territorial. Esses indicadores são construídos a partir do porte dos municípios e da complexidade dos serviços ofertados. Este processo de alocação de recursos é denominado “partilha”.

Para superar à excessiva segmentação do financiamento (por faixa etária, ciclo de vida, vulnerabilidade específicas) e eliminar a presença nos orçamentos de ações e programas que não coadunam com as diretrizes normativas, procedeu-se a classificação do financiamento em consonância com os níveis de proteção social instituídos pela PNAS: básica e especial, de média e alta complexidade. Em 2009,

[76] A CIB consiste na instância estadual destinada à interlocução de gestores, constituídas por representantes do estado, indicados pela Secretaria Estadual de Assistência Social ou congênere e por representantes dos municípios, indicados pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (COEGEMAS) que representam os interesses e as necessidades do estado, referentes à assistência social. A CIB, como instância na qual se concretiza a gestão compartilhada do Suas em âmbito estadual, deve pactuar a operacionalização da gestão e organização do sistema, definindo estratégias para implementar e operacionalizar a oferta de serviços e benefícios em âmbito estadual. (MDS)

por resolução do CNAS, os serviços socioassistenciais foram tipificados [77] e classificados, em estritas observâncias aos princípios e diretrizes da política.

Para melhorar o fluxo financeiro que se apresentava descontinuado, pois estavam sendo regidos por uma lógica de convênio imprópria para garantir os serviços continuados previstos pela lei, adota-se instituir e incentivar os fundos de assistência social, criados pela Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (art.30), como unidade central da execução dos programas e ações, fazendo valer a obrigação de se aportar neste todos os recursos destinados a Assistência Social.

No plano federal os esforços foram concentrados em transferir para o orçamento do FNAS os recursos destinados à política de Assistência Social, na "função 08"; fazer valer no planejamento e na execução orçamentária a natureza obrigatória das transferências a Estados e Municípios; implantar no orçamento da União a organização das prestações públicas na forma de serviços, programas e benefícios; reestruturar as classificações orçamentárias e apresentar aos órgãos de controle interno e externo a fundamentação legal para a "responsabilidade compartilhada" que se implantava na execução das ações da política, agora na forma de sistema.

Enquanto importantes mecanismos de controle social, os Conselhos de Assistência Social (e de outras políticas setoriais) e as Conferências nas três esferas de governo, possibilitam a participação da sociedade na formulação e monitoramento das políticas. A assistência social prevê a intersetorialidade, pois deve estar ligada a outras políticas públicas, como saúde, educação, habitação e trabalho, visando uma abordagem mais integrada para atender às necessidades da população.

Cabe resgatar aqui o uso do conceito da intersetorialidade por Martins (1994). A autora trabalha com este conceito dentro de uma perspectiva que valoriza a articulação entre diferentes setores, instituições e políticas para promover ações integradas e eficientes. Segundo sua abordagem, a intersetorialidade é fundamental para enfrentar problemas complexos que transcendem as competências de um único setor, especialmente em áreas como a assistência social, saúde e educação, mas que exige diálogo e cooperação entre os atores envolvidos, o que implica superar barreiras burocráticas e culturais entre as organizações. Para Martins, essa prática é

[77] https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf

essencial para a construção de políticas públicas mais inclusivas e eficazes, promovendo o bem-estar social de maneira integrada e participativa.

Conforme dados do Censo SUAS 2022, realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Assistência Social, atualmente, 5.366 municípios brasileiros possuem Conselhos Municipais de Assistência Social. Esses conselhos desempenham papel crucial na gestão e controle social das políticas de assistência social no Brasil e são obrigatórios para que o município receba os repasses via fundo.

No Brasil, a política de assistência social não possui um orçamento fixo, mas sim um orçamento que é elaborado anualmente e pode variar de acordo com as prioridades do governo federal, estadual e municipal. O financiamento da assistência social é composto da seguinte forma:

1. **Transferências da União**: O governo federal repassa recursos para estados e municípios, mas esses valores podem mudar a cada ano, dependendo das decisões orçamentárias e da disponibilidade de recursos.
2. **Recursos próprios**: Estados e municípios também alocam recursos próprios para a assistência social, o que pode resultar em variações significativas no financiamento de acordo com a situação econômica local.
3. **Programas específicos**: Alguns programas têm orçamentos dedicados, mas esses também podem ser ajustados conforme as necessidades e as políticas públicas em vigor.

A transferência fundo a fundo instituída, no âmbito da política de Assistência Social, pela Lei Federal 9.604/98 [78] tem a faculdade de transferir recursos do FNAS aos Fundos de Assistência Social dos Estados e Municípios independentemente de celebração de convênios ou quaisquer tipo de acordos, só veio a ser efetivada a partir do ano de 2005, durante a implantação da gestão por sistema.

A utilização do “repasse automático” objetivou superar as interrupções no financiamento e a descontinuidade na oferta dos serviços. Essas interrupções eram comuns em decorrências dos trâmites complexos e demorados determinado pela sistemática de convênios então utilizada. Na organização das transferências

[78] Dispõe sobre a prestação de contas de aplicação de recursos a que se refere a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

financeiras aos Estados e Municípios as operações do FNAS foram simplificadas, informatizadas e organizadas em três “modalidades”: Benefícios – pagos na forma de transferência automática direto às pessoas, por meio da rede bancária (BPC, RMV, Bolsa Família); Serviços, programas e gestão - pagos por meio de transferência “fundo a fundo”; Investimentos (projetos) – pagos por meio de convênios firmados com os fundos de assistência social dos Municípios e Estados.

A expansão do orçamento e do financiamento da assistência social contribui para a expansão do capital, pois tem sido essencial na busca por novos campos de obtenção de lucros no Brasil contemporâneo, respondendo ao forte processo de desemprego com precarização do trabalho e estímulo à economia local. É dinâmico e depende de uma série de fatores, incluindo a situação econômica do país e as prioridades políticas de cada gestão e apesar do seu crescimento em relação a outras políticas, não podemos afirmar que se trata de orçamento robusto e suficiente para atender as demandas da população brasileira.

5.2- DADOS DO ORÇAMENTO FEDERAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

Para dar consistência ao estudo proposto, segue uma análise dos gastos do governo federal com a assistência social entre os anos de 2019 e 2024 onde se pode verificar como o orçamento destinado à assistência social se comportou nesse período e como isso impacta a tese de que a limitação orçamentária restringe o acesso ao direito da assistência social.

Essa desproporção entre o orçamento e a necessidade real da população vulnerável reforça a tese de que o acolhimento prestado pela assistência social não pode ser considerado um direito universal quando está limitado por restrições orçamentárias. A assistência social deveria ser um direito garantido a todos que dela necessitam, mas a variação do orçamento anual e os cortes nas despesas impedem a universalização do acesso, especialmente em regiões de maior pobreza.

Analisando os dados do Portal da Transparência do Governo Federal, em relação ao orçamento da assistência social, a partir do ano de 2019, temos os seguintes dados: Em 2019, foram R$ 96,14 bilhões de orçamento previsto, sendo R$ 92,85 bilhões de despesas executadas. Deste montante, ao detalharmos a execução

das despesas, 35,55% dos recursos foram utilizados para transferência de renda por meio do bolsa família; 64,02% para proteção social pelo SUAS, para BPC e serviços da proteção social (é importante destacar que deste montante, 53,55% foram utilizados para pagamento do BPC e RMV para pessoas com deficiência, 41,39% para BPC e RMV idoso, e somente 5,06 para os serviços de proteção social do SUAS). Para outros serviços, gestão e manutenção do poder executivo foram utilizados 0,43% dos recursos.

No ano de 2020, foram R$ 463,16 bilhões de orçamento previsto, sendo R$ 409,94 bilhões de despesas executadas. Deste montante, ao detalharmos a execução das despesas, 76,19% dos recursos foram utilizados para transferência de renda por meio do auxílio emergencial (devido à pandemia da COVID 19) e bolsa família; 15,46% para proteção social pelo SUAS (sendo 52,51 deste percentual para BPC e RMV para Pessoa com Deficiência, 41,03 % para pagamento de BPC e RMV idoso e 6,46% para os serviços da Proteção Social do SUAS). Para outros serviços, gestão e manutenção do poder executivo, foram 8,35%.

Os gastos com assistência social nos últimos anos revelam uma forte variação orçamentária, especialmente acentuada em 2020, quando a despesa total com a função assistência social alcançou R$ 493 bilhões de reais, representando 5,6% do PIB. Este aumento significativo está diretamente relacionado às medidas emergenciais adotadas para mitigar os impactos da pandemia da COVID-19, que impôs severos desafios econômicos e sociais, demandando uma maior intervenção do Estado para proteger as camadas mais vulneráveis da população.

Em 2021, com uma queda brusca nos recursos, apesar do país ainda estar vivenciado uma situação de pandemia, os valores foram R$ 174,34 bilhões de orçamento previsto, sendo R$ 158,60 bilhões de despesas executadas. Deste montante, em relação à execução das despesas, tivemos 48,34% dos recursos para transferência de renda por meio do auxílio emergencial (devido à pandemia da Covid 19) e bolsa família; 40,91% para proteção social pelo SUAS (BPC e RMV PCD [79] tendo 54,99%, BPC e RMV idoso 43,08% e serviços da proteção social 1,93%) e 10,75% para outros serviços, gestão e manutenção do poder executivo.

Para 2022 os dados foram os seguintes, R$ 199,38 bilhões de orçamento previsto, sendo R$ 193,50 bilhões de despesas executadas. Deste montante, ao detalharmos a execução das despesas, 58,65% dos recursos foram utilizados para

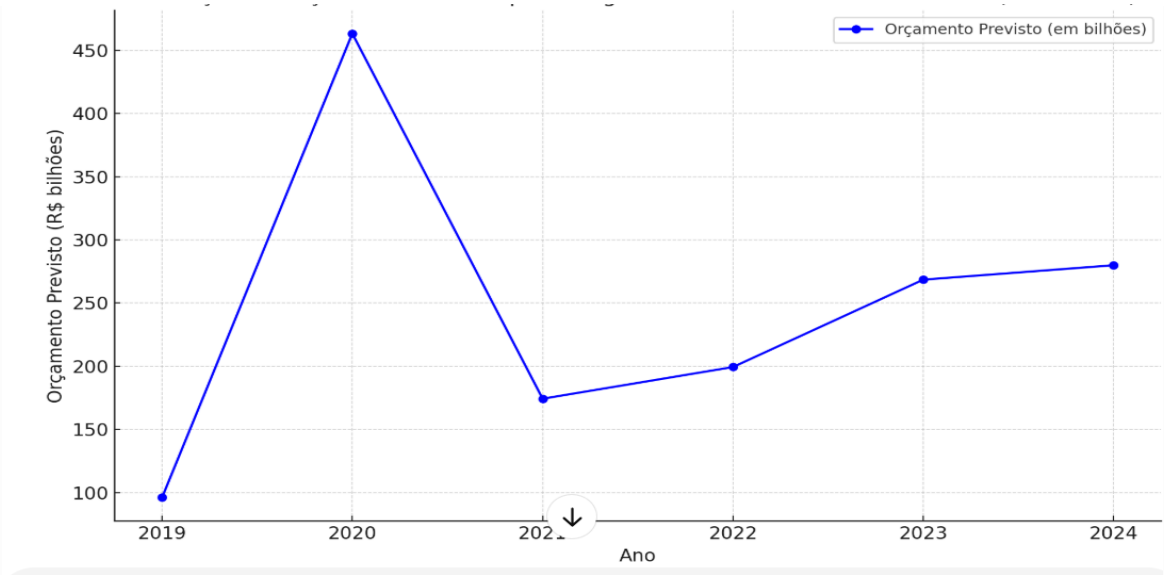
[79] Pessoa com Deficiência.

transferência de renda por meio do auxílio Brasil (nesse período acabou o auxílio emergencial e o bolsa família teve o nome alterado para auxílio Brasil); 39,51% para proteção social pelo SUAS (BPC e RMV PCD [80] tendo 53,83%, BPC e RMV idoso 43,02% e serviços da proteção social 3,15%) e 1,84% para outros serviços, gestão e manutenção do poder executivo.

Os dados de 2023 revelam que foram R$ 268, 49 bilhões de orçamento previsto e R$ 261,28 bilhões de despesas executadas. Sobre a execução das despesas, 36,62% dos recursos foram utilizados para transferência de renda por meio do auxílio Brasil; 34,24% para proteção social pelo SUAS (BPC e RMV PCD tendo 53,12%, BPC e RMV idoso 42,48% e serviços da proteção social 4,4%); 27,27% para transferência de renda via Bolsa Família (que retornou neste ano) e 1,87% para outros serviços, gestão e manutenção do poder executivo.

Em 2024 (até novembro) foram R$ 279,90 bilhões de orçamento atualizado e R$ 249,02 bilhões de despesas executadas. Sobre a execução das despesas, 62,22 % dos recursos foram utilizados para transferência de renda via Bolsa Família; 36,30% para proteção social pelo SUAS (BPC e RMV PCD tendo 55,47%, BPC e RMV idoso 42,14% e serviços da proteção social 2,39%) e 1,48% para outros serviços, gestão e manutenção do poder executivo. O gráfico 01 ilustra melhor o valor do orçamento previsto para a Assistência Social, conforme os dados indicados.

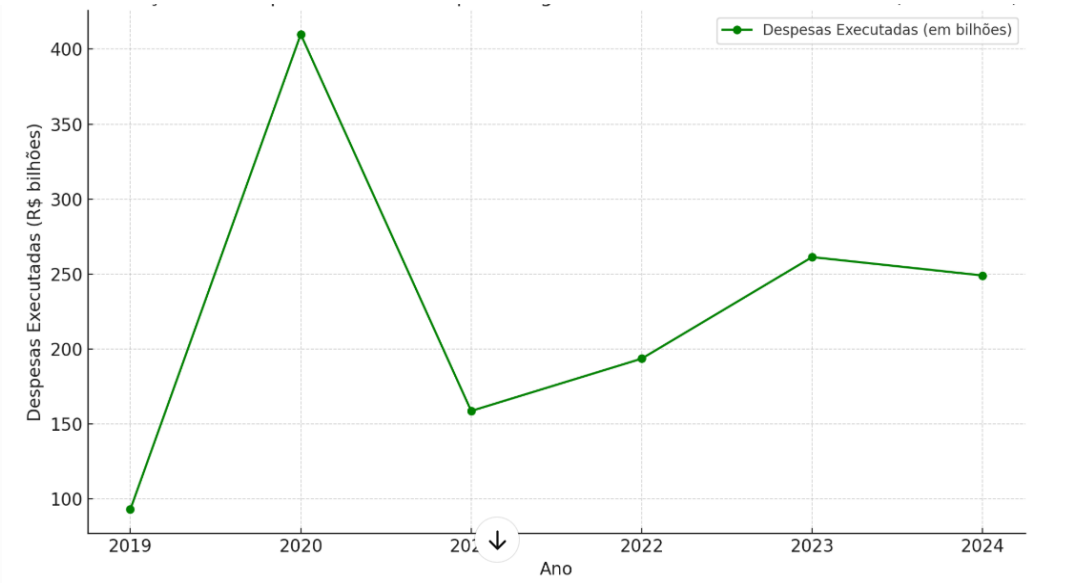
GRÁFICO 01: EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO FEDERAL PREVISTO PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL (2019-2024)



Fonte: Elaboração própria com dados do Portal da Transparência. Os dados de 2024 são referentes até o mês novembro.

Sobre os valores executados, para uma maior compreensão da dimensão dos valores, temos o gráfico expresso a seguir:

GRÁFICO 02: EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO FEDERAL EXECUTADO PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL (2019-2024)



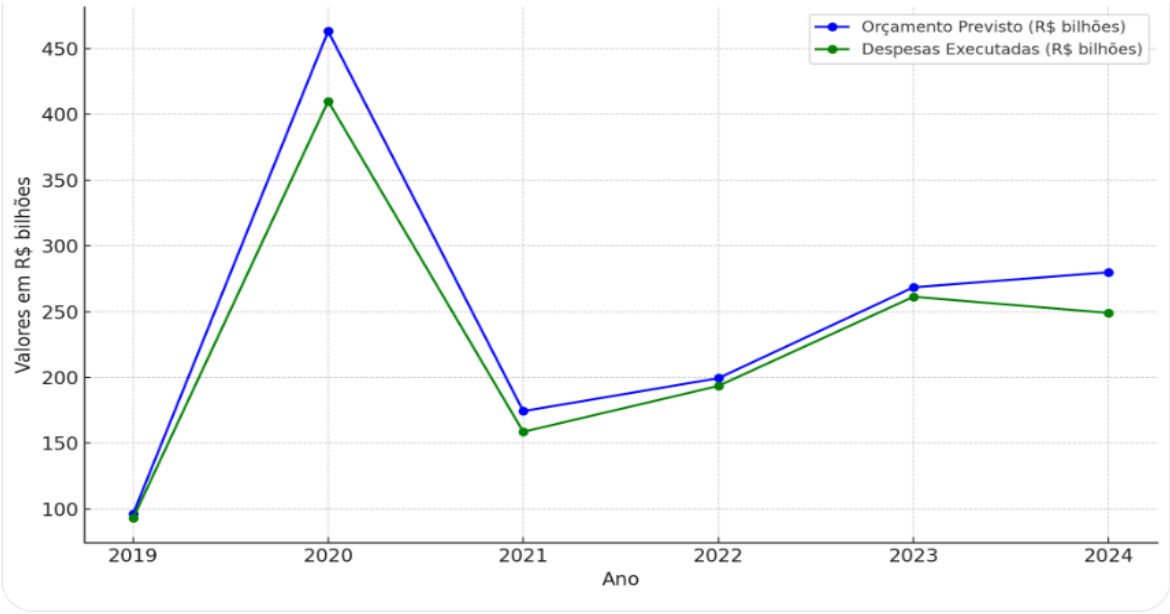
Fonte: Elaboração própria com dados do Portal da Transparência. Os dados de 2024 são referentes até o mês novembro.

Tais dados revelam um aumento bastante expressivo do orçamento em 2020, devido à necessidade de enfretamento à crise social e econômica provocada pela Pandemia da Covid 19. Esse valor sofreu uma queda brusca em 2021, mesmo com a crise sanitária e econômica que a sociedade ainda enfrentava por conta da Pandemia. Em 2022, houve um pequeno aumento nos recursos, devido principalmente a pressão da sociedade por conta das condições de vivenciadas por uma parcela significativa da população brasileira, marcada pelo aumento da pobreza e do alto índice de desemprego no país.

Em 2023, após novas eleições presidenciais, Lula da Silva reassume a presidência, interrompendo ao menos por um período, o governo de extrema direita que estava à frente da gestão pública federal. Neste ano, já pudemos notar um aumento no orçamento da assistência social, inclusive em relação a 2019, ano anterior a pandemia. Esse aumento também se manteve em 2024.

Outro aspecto importante a ser destacado é que há uma diferença entre o orçamento previsto e o orçamento executado, ou seja, em todos os anos analisados, o valor total previsto não fora executado, conforme melhor desenhado pelo gráfico: 03.

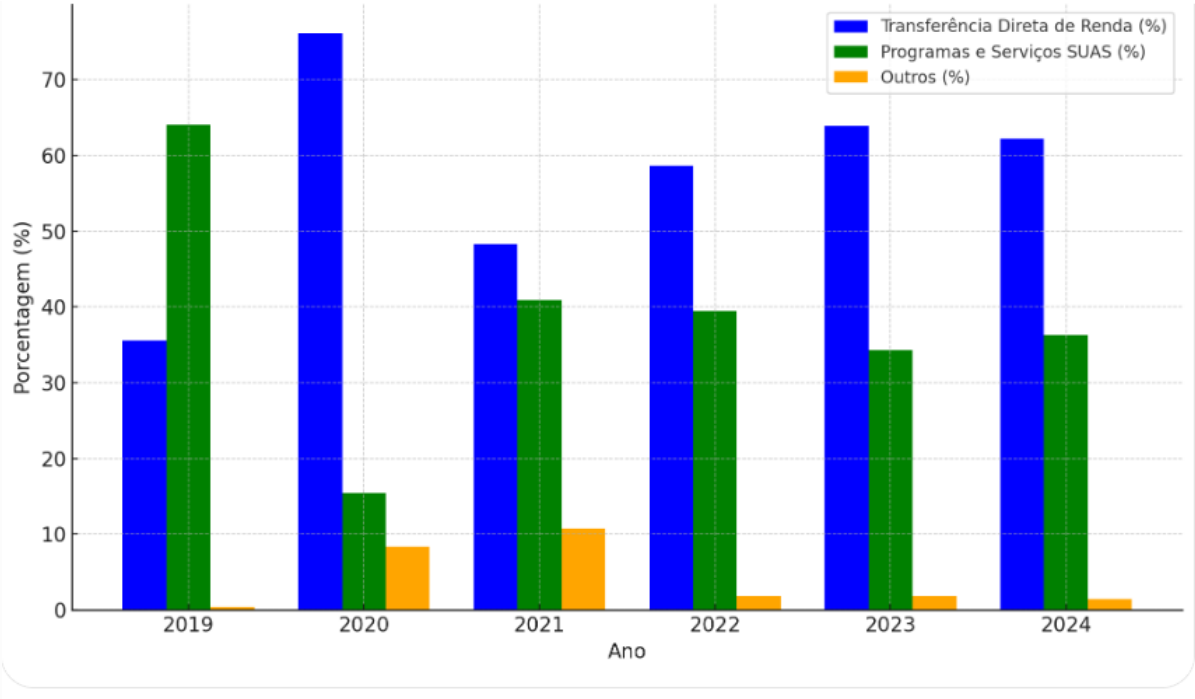
GRÁFICO 3 – COMPARAÇÃO ENTRE ORÇAMENTOS PREVISTOS E DESPESAS EXECUTADAS (2019-2024)



Fonte: Elaboração própria com dados do Portal da Transparência. Os dados de 2024 são referentes até o mês novembro.

Além disso, fica evidente, que os recursos do orçamento da assistência social, utilizados para pagamento de transferência de renda para benefícios como o de prestação continuada (BPC) e o Renda Mensal Vitalícia (RMV) superam muito os valores gastos com os serviços e programas da proteção social, ofertados pelos equipamentos do SUAS, como detalhado no gráfico 04.

GRÁFICO 4 – DISTRIBUIÇÃO DOS GASTOS POR CATEGORIA (2019-2024)



Fonte: Elaboração própria com dados do Portal da Transparência. Os dados de 2024 são referentes até o mês novembro.

Podemos perceber o reduzido investimento em serviços socioassistenciais do SUAS por parte do governo federal, evidenciando uma política de austeridade que impacta negativamente a manutenção e expansão dessa rede essencial para a proteção social através de cortes significativos em serviços essenciais para o Sistema Único de Assistência Social trazendo como impactos a redução nos atendimentos do equipamentos locais, como CRAS e CREAS, que são essenciais para populações vulneráveis e também menor apoio às ações de capacitação e suporte técnico nos municípios. Reflete ainda a priorização de programas de renda mínima sobre a infraestrutura socioassistencial.

5.3- PARTICIPAÇÃO DO ORÇAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM ÂMBITO FEDERAL NO PIB BRASILEIRO

O Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil a partir dos anos de 2019 apresentou os seguintes valores acumulados (ano), conforme o portal Brasil Indicadores:

►Em 2019, alcançou o valor de R$ 7, 396 trilhões;

►Já em 2020, foi de R$ 7, 610 trilhões, período marcado pela pandemia;

►Em 2021, R$ 9, 012 trilhões, um crescimento de 4,6% em relação ao ano anterior, com recuperação nas atividades econômicas;

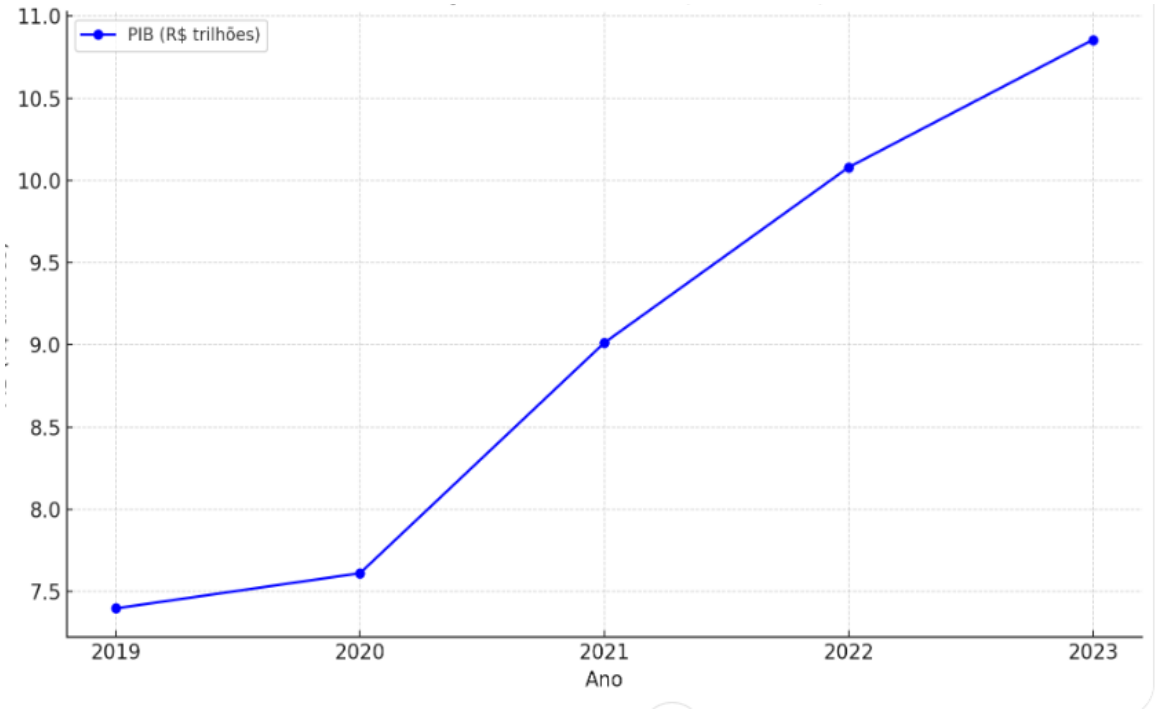
►Para 2022, tivemos R$ 10, 080 trilhões, mostrando uma alta de 2,9%, com crescimento mais moderado, principalmente no setor de serviços.

►Seguindo, em 2023, R$ 10, 856 trilhões, com um crescimento de 2,5% em relação ao ano anterior.

►E para 2024, apresentou R$ 5, 602 trilhões no primeiro semestre do ano, com crescimento projetado de cerca de 2%, no acumulado do ano.

Para um melhor desenho, segue o gráfico 05 com a representação do crescimento dos valores. No gráfico, não foram incluídos os valores de 2024, por se tratar de dado parcial.

GRÁFICO 5 – EVOLUÇÃO DO PIB BRASIL (2019-2023)



Fonte: Elaboração própria com dados do portal Brasil Indicadores.

Os dados demonstram uma clara oscilação no volume de recursos destinados à assistência social, evidenciando como o financiamento das políticas sociais

depende diretamente de decisões orçamentárias que, por sua vez, são fortemente influenciadas pelas circunstâncias econômicas e políticas de austeridade fiscal.

A partir da análise do orçamento da política de assistência social no âmbito federal, conseguimos identificar que ainda representa uma pequena fração do total do PIB brasileiro, apesar de sua importância para políticas públicas de combate à pobreza e apoio social. Para calcular a participação do orçamento da assistência social no PIB foi realizado o cálculo baseado na equação (Participação = (Orçamento da Assistência Social / PIB) x 100.

Sendo assim, o orçamento federal destinado à política de assistência social em 2019 representou aproximadamente 1,26% do PIB brasileiro, pois o orçamento executado foi de R$ 92,85 bilhões, enquanto o PIB teve o valor de R$ 7, 396 trilhões**.**

Em 2020, a diferença entre o PIB brasileiro e o orçamento da assistência social foi bastante significativa, considerando que a assistência social representou uma fração pequena do total do PIB. OPIB do Brasil em 2020 foi de R$ 7, 610 trilhões e o orçamento federal foi de R$ 463,16 bilhões previsto e R$ 409,94 bilhões executado, então, fazendo a comparação, têm que o orçamento executado para a assistência social representou aproximadamente 5,4% do PIB brasileiro em 2020, considerando o valor executado (R$ 409,94 bilhões).

Essa diferença mostra a pequena parte do PIB que é direcionada à política de assistência social, mesmo com o aumento de gastos devido à crise da pandemia, com programas como o Auxílio Emergencial**.**

Para o ano de 2021, a diferença entre o PIB brasileiro e o orçamento da assistência social foi novamente significativa. Se o PIB do Brasil em 2021 foi de R$ 9, 012 trilhões e o orçamento federal executado para a assistência social foi de R$158,60 bilhões, fazendo a comparação, temos que o orçamento executado para a assistência social representou aproximadamente 1,8% do PIB brasileiro, considerando o valor executado.

Notamos que o valor da assistência social foi bem abaixo da totalidade do PIB, refletindo uma diminuição significativa em relação ao orçamento de 2020, que foi muito maior devido ao impacto da pandemia e a necessidade de programas emergenciais como o Auxílio Emergencial, mesmo que neste ano os impactos da pandemia ainda eram bastante significativos. Esses números indicam que, enquanto o Brasil teve uma pequena recuperação econômica em 2021, a parte do orçamento

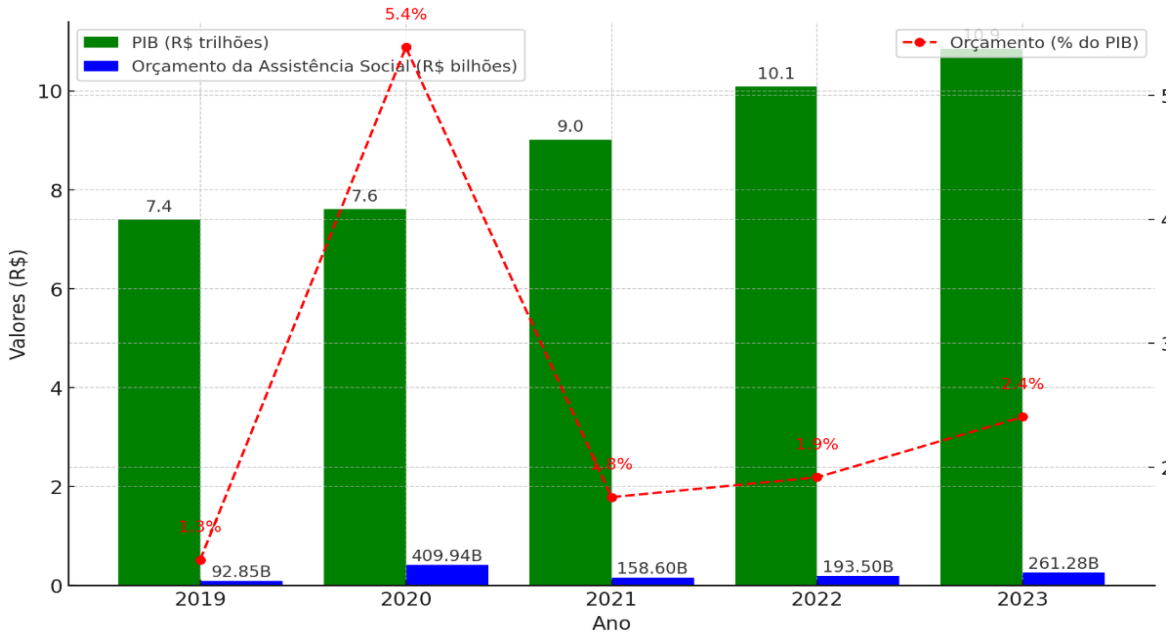
destinado à assistência social caiu consideravelmente, refletindo o fim das medidas emergenciais.

No ano de 2022, a diferença entre o PIB brasileiro e o orçamento da assistência social se deu: O PIB foi de R$ 10, 080 trilhões e o orçamento federal para a assistência social, executado foi de R$ 193,50 bilhões, apresentando aproximadamente 1,9% do PIB brasileiro.

Em relação ao PIB, a participação da assistência social foi relativamente estável comparada a 2021, mas ainda assim muito abaixo do pico de 2020, quando o orçamento para assistência social foi mais alto devido aos programas emergenciais da pandemia.

Em 2023, a diferença entre o PIB brasileiro e o orçamento da assistência social se deu da seguinte maneira. PIB do Brasil em 2023 de R$ 10, 856 trilhões e orçamento executado para a assistência social de R$ 261,28 bilhões. Desta forma, o orçamento executado para a assistência social representou aproximadamente 2,4% do PIB brasileiro, um aumento significativo em comparação com os anos anteriores, refletindo a continuidade de políticas sociais, mas ainda abaixo dos picos de 2020. O gráfico 06 ilustra melhor a diferença entre o orçamento da assistência e o PIB brasileiro nos anos descritos.

GRÁFICO 6 – RELAÇÃO ENTRE O ORÇAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E O PIB BRASILEIRO (2019-2023)



Fonte: Elaboração própria com dados do Portal da Transparência e do portal Brasil Indicadores.

Como o ano de 2024 ainda está em vigência, a relação da participação parcial do orçamento da assistência social no PIB do país não foi realizada, buscando assim evitar previsões incorretas e equivocadas.

Os dados revelam uma discrepante relação de participação do orçamento da política de assistência social no PIB nacional, que nos anos analisados, com exceção de 2020 (período fortemente impactado pela pandemia), não ultrapassaram os 2,5%. Deixa evidente a necessidade do aumento dos recursos para esta política quando se tem o objetivo de atender as necessidades e vulnerabilidades da população. Como foi possível observar no ano de 2020, devido aos fortes impactos sanitários e econômicos que recaíram sobre a nossa população, o orçamento foi mais do que dobrado, em relação ao ano anterior.

No decorrer dos anos avaliados, percebemos a flutuação significativa nos recursos destinados à assistência social, o que corresponde ao que os autores denominam de dinâmica cíclica das crises capitalistas e a resposta do estado em períodos de maior pressão social. Segundo David Harvey, as crises são uma característica inerente ao capitalismo, funcionando como momentos de destruição criativa, em que o sistema se reorganiza para garantir a acumulação de capital. A alocação de grandes recursos à assistência social em 2020, no auge da pandemia da COVID-19, pode ser vista como uma tentativa do estado de estabilizar o sistema, evitando o colapso social em um contexto de profunda crise econômica.

Contudo, a subsequente redução do orçamento nos anos seguintes reflete o recuo do estado e o retorno à lógica neoliberal de austeridade fiscal, que visa manter a acumulação de capital em detrimento da proteção social. Harvey argumenta que, em tempos de crise, as políticas sociais muitas vezes são usadas como medidas paliativas, mas sem comprometer a lógica de acumulação capitalista. Assim, ao término da crise imediata, o gasto social é reduzido para priorizar outras formas de investimento em capital, o que explica a queda acentuada do orçamento assistencial entre 2020 e 2021.

5.4- O IMPACTO DO ORÇAMENTO LIMITADO E A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO

A tese de que a assistência social não pode ser considerada um direito universal quando está limitada pelo orçamento anual encontra ressonância nas teorias marxistas. Para Marx (2013), a noção de direito no capitalismo está sempre condicionada pelas necessidades da acumulação de capital. Ou seja, o direito à assistência social só é garantido até o ponto em que não comprometa os interesses do capital. A precarização do trabalho e a limitação do acesso à assistência social são, portanto, mecanismos estruturais que garantem a reprodução da força de trabalho em condições de exploração.

Nesse sentido, a argumentação de que o acolhimento limitado pelo orçamento não pode ser considerado um direito universal é validada pelas teorias de Marx e Harvey, que mostram que as políticas sociais no capitalismo tendem a ser condicionadas e restritivas, justamente para garantir que o sistema de acumulação continue operando de forma eficiente.

A assistência social, quando restrita por cortes orçamentários e políticas de austeridade, não atende a todos os necessitados, revelando suas contradições e limites como mecanismo de proteção no capitalismo. Trata-se de uma política que é um componente fundamental do sistema de proteção social, voltado para amparar os indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade. No entanto, quando é submetida a cortes orçamentários e políticas de austeridade, suas limitações e contradições tornam-se evidentes.

A garantia legal à assistência social prevista na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 203, se volta para aqueles que dela necessitarem, independentemente de contribuição prévia, visando garantir o mínimo existencial, aos mais vulneráveis, em conformidade com os princípios da dignidade da pessoa humana e da justiça social, para a sua reprodução material e espiritual. É um marco na história da proteção social no Brasil como um direito que deve ser assegurado a todos os que dela necessitarem, sem depender de contribuição, o que a diferencia dos regimes contributivos, como a Previdência Social.

A assistência social está ancorada nos seguintes princípios constitucionais fundamentais: d**ignidade** da pessoa humana (reconhecer o valor intrínseco de cada ser humano e seu direito a uma vida digna); justiça social **(**promover a redução das

desigualdades sociais e regionais, buscando garantir condições mínimas de vida); universalidade da proteção (assegurar que todos aqueles que necessitarem possam ter acesso ao apoio, sem discriminação); solidariedade **(**reforçar a responsabilidade coletiva na proteção dos mais vulneráveis).

Entretanto, como assinalado no próprio texto Constitucional, não se trata de um direito universal, mas sim, seletivo, isto é, que deve ser prestada a quem dela necessitar. E quem define para quem ela se propõe é o Estado, o que se constitui em uma perversa contradição, pois vimos no decorrer deste estudo que o Estado capitalista atua principalmente na garantia das condições para o melhor funcionamento do mercado e para a preservação dos interesses privados, em que a lógica do bem estar da economia se sobrepõe ao bem estar da maioria da população e é este Estado que define os critérios de acesso à assistência social, conforme os seus interesses.

Os gráficos elaborados neste trabalho revelam outra contradição central nas políticas de assistência social contemporâneas no Brasil: ao mesmo tempo em que elas são proclamadas como políticas de direito (mesmo considerando seu caráter de seleção), elas não conseguem atender de forma universal devido às restrições orçamentárias. Isso é evidente, por exemplo, no corte de gastos entre 2020 e 2021, quando o fim dos programas emergenciais levou a uma drástica redução da despesa, deixando muitas famílias sem o suporte adequado, ainda que a demanda social permanecesse alta.

Essa contradição se acentua quando se considera que a assistência social no Brasil está diretamente atrelada à lógica do mercado de trabalho, pois muitas vezes funciona como um mecanismo de compensação para a precarização laboral e o desemprego estrutural. Sendo assim, a focalização das políticas assistenciais e os cortes no orçamento indicam que o sistema público de proteção social é insuficiente para garantir um mínimo de dignidade para todos, especialmente em tempos de crise, e que este é o objetivo do Estado no molde capitalista.

5.5- DADOS POPULACIONAIS E AUMENTO DA POBREZA: LIMITES DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Com a crise econômica e política que se instalou no Brasil a partir dos anos de 2015, expressa pela recessão, queda do PIB, alta do desemprego e inflação crescente, o aumento da pobreza começa a ganhar força e representar o agravamento de uma importante expressão da questão social.

Luana Siqueira em sua obra *"Pobreza e Serviço Social: Diferentes Concepções e Compromissos Políticos"* (2013) destaca que a pobreza deve ser compreendida além de uma perspectiva puramente econômica, envolvendo dimensões sociais, políticas e culturais, portanto, requer uma análise contextual e cultural, considerando os diferentes níveis de desigualdade e exclusão social. Ela argumenta que a pobreza é construída socialmente e atrelada às condições estruturais de desigualdade e exploração características das sociedades capitalistas. Trata-se de um fenômeno multidimensional que ultrapassa a simples ausência de renda ou recursos financeiros. Em sua abordagem, ela destaca que a pobreza está relacionada à privação de condições básicas de vida, como acesso à educação, saúde, moradia digna, segurança, de oportunidades de participação social, falta de autonomia e a impossibilidade de exercer plenamente a cidadania.

> Pensar, portanto, como pobreza apenas a “privação material” é certamente um “reducionismo economicista”, por ignorar a diversidade de formas de expressão e desdobramentos da pobreza (...). Na verdade, a pobreza tem manifestações e desdobramentos multidimensionais, mas sua causa, no MPC, é estrutural, derivada, como já observamos, da Lei de Acumulação Capitalista, das contradições e lutas de classes. (SIQUEIRA, p. 264, 2013).

Seguindo essa lógica, podemos engendrar o quanto a pobreza tem se desdobrado no cenário brasileiro, marcado por tantas desigualdades, desemprego, empregos precarizados, falta de acesso a políticas públicas das mais diversas ordens (saúde, educação, habitação, segurança), preconceitos e violências estruturais.

De acordo com Furtado (2024), a desigualdade social no país ainda é muito alta, com os 10% mais ricos da população ganhando em média, 14 vezes mais que os 40% mais pobres, o que leva à reflexão do que cabe aos mais pobres, de quais são as suas estratégias de sobrevivência.

Conforme o último Censo realizado pelo IBGE, em 2022, o Brasil contava com uma população de 203.080.756 habitantes e a estimativa populacional para 2024 em torno de 212.583.750 habitantes. E segundo dados de novembro de 2024, extraídos do Relatório de Informações do MDS, o Cadastro Único — instrumento que reúne informações socioeconômicas das famílias brasileiras — registra 94.688.451 pessoas e 41. 112.462 famílias cadastradas. Desse total, 50.313.722 pessoas e 20.887.091 famílias se encontram em situação de pobreza.

Esses números ilustram o amplo universo para atuação da política de assistência social no Brasil, refletindo um cenário de profunda desigualdade social, onde quase ¼ da população declara viver em condições de pobreza e quase metade desta população está inserida no Cadastro Único que pressupõe, como condição para o cadastro, a renda mensal por pessoa de até meio salário mínimo; ou renda mensal total de até três salários mínimos, do grupo familiar.

Os dados sobre a grande quantidade de famílias em situação de pobreza confirmam os pressupostos teóricos de Karl Marx e David Harvey sobre as desigualdades inerentes ao sistema capitalista. Para Marx, a pobreza é uma consequência estrutural do modo de produção capitalista, que concentra a riqueza nas mãos de uma minoria e cria um exército industrial de reserva — uma vasta massa de trabalhadores que, por não encontrar emprego ou não receber salários dignos, depende das políticas de assistência para sobreviver.

Essas famílias, ao dependerem do Cadastro Único e de programas de transferência de renda, representam o que David Harvey descreve como o efeito da acumulação por despossessão. Harvey (2004) descreve o conceito de despossessão como um processo pelo qual o capital se expande ao expropriar recursos e riquezas de populações vulneráveis ou menos privilegiadas. Esse fenômeno representa uma forma de acumulação de riqueza que ocorre não pelo investimento produtivo tradicional, mas sim pela retirada ou apropriação de ativos alheios. A acumulação de capital no Brasil, especialmente em sua periferia econômica, implica na desapropriação de recursos de uma grande parte da população, que, sem acesso a trabalho estável e renda suficiente, recorre às políticas compensatórias para garantir o mínimo de subsistência. O Cadastro Único se configura, então, como uma ferramenta de controle social, uma forma de mapear a pobreza sem, contudo, atacar suas causas estruturais.

Os dados do Cadastro Único ilustram um cenário de exclusão estrutural que revela limites significativos da política de assistência social no Brasil. Boschetti (2016) e outros autores já mencionados no capítulo anterior discutem como essas políticas, além de fragmentadas, não são universais e estão submetidas a limitações orçamentárias e a políticas de austeridade que restringem seu alcance.

A focalização em detrimento da universalização se apresenta como uma forma de gerenciar a pobreza sem comprometer os interesses do capital. Isso reforça a ideia de que o direito à assistência social é tratado como um benefício condicional e não como um direito pleno. Ao limitar o acesso aos mais pobres, como evidenciam os dados de pobreza, a política de assistência social acaba por perpetuar as desigualdades, em vez de atuar como um mecanismo para reduzi-las.

Conforme discutido por Mota (2010), a política de assistência social tem se assistencializado, centralizando-se cada vez mais nas transferências de renda em vez de promover a inclusão via políticas de trabalho e segurança social universal. Isso gera uma situação em que o Cadastro Único é utilizado para identificar e gerir a pobreza, em vez de erradicá-la, com a reprodução contínua de um exército de reserva que fica à margem da produção formal e à mercê de cortes orçamentários e instabilidade econômica.

A partir da análise dos dados apresentados no Cadastro Único, é possível constatar que o Estado brasileiro desempenha um papel fundamental na manutenção da reprodução social dessas famílias. No entanto, segundo Boschetti (2016), as políticas sociais no Brasil tendem a ser focalizadas, dirigidas à população mais vulnerável, mas com restrições de acesso e condicionalidades que limitam sua eficácia em proporcionar uma proteção integral. Essa lógica seletiva das políticas sociais está em consonância com a análise de David Harvey, para quem o neoliberalismo promove a ideia de que a solidariedade familiar e o mercado devem dividir com o Estado a responsabilidade pela proteção social, transferindo assim a culpa e a responsabilidade pela pobreza para os próprios indivíduos e suas famílias.

Em suas análises sobre políticas sociais no Brasil, Boschetti (2006), destaca que o sistema de seguridade social, incluindo previdência e assistência social, apresenta contradições históricas e estruturais e reflete as desigualdades no mercado de trabalho e no acesso a direitos básicos, excluindo grande parte da população mais vulnerável. A autora aborda o período constituinte como um marco na consolidação da seguridade, em que a transição da ditadura para a democracia

influenciou a inclusão de um sistema mais abrangente na Constituição de 1988, buscando um estado social mais justo. No entanto, sua crítica enfatiza que a implementação das políticas ficou aquém do esperado devido à permanência de forças políticas conservadoras e à desigualdade estrutural do país.

A crescente precarização do trabalho e o alto número de famílias em situação de pobreza ainda nos dias atuais revelam uma falha sistêmica: ao priorizar a focalização em vez da universalização, o Estado reproduz as desigualdades sociais. Para Marx, isso reforça a dinâmica de exploração e alienação da força de trabalho, já que essas famílias são mantidas em uma posição de dependência, mas sem acesso ao trabalho formal que lhes permita superar sua condição de vulnerabilidade. E essa condição de dependência, tem a importante função de regular o valor do trabalho e pressionar os trabalhadores a aceitar as condições precárias de trabalho que lhes são cada vez mais impostas.

5.6- ANÁLISE DOS DADOS: BOLSA FAMÍLIA (PBF) E BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)

A análise dos dados relativos ao Programa Bolsa Família e aos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) a partir do Relatório de Informações do MDS revela a amplitude e a importância dessas políticas sociais no Brasil.

O Programa Bolsa Família (novembro de 2024), que atende 54.372.562 pessoas e 20.779.525 famílias, transfere um valor mensal significativo de aproximadamente R$ 14,1 bilhões, com um benefício médio de R$ 681,22 por família. Além disso, o programa contempla diferentes tipos de benefícios, como o de Primeira Infância, Benefícios Complementares, Benefícios Variáveis para Gestantes, Nutrizes, Crianças e Adolescentes que desempenham um papel importante no amparo de famílias com crianças pequenas e gestantes, contribuindo para a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza entre gerações.

Paralelamente, os Benefícios de Prestação Continuada (BPC) também revelam sua relevância social, atendendo o total de 6.176.6288 beneficiários, com repasses que somam em torno de R$ 8,72 bilhões em setembro de 2024. O BPC é especialmente importante para pessoas com deficiência e idosos com um montante

significativo de recursos sendo alocados para essas populações vulneráveis e distribuídos da seguinte forma:

QUADRO 04 – BENEFICIÁRIOS E VALORES REPASSADOS AO BPC

	BENEFICIÁRIOS	REPASSADOS EM SETEMBRO DE 2024
PESSOSAS COM DEFICIÊNCIA	3.468.066	R$ 4.897.709.897,74
IDOSOS	2.708.562	R$ 3.825.269.863,96
TOTAL	6.176.628	R$ 8.722.979.761,70

Fonte: MDS, SNAS, Base Maciça do BPC.

O total de beneficiários do Renda Mensal Vitalícia (RMV) em setembro de 2024 foi de 54.982, no valor de R$ 77.661.347,19 (bilhões). A RMV foi criada no Brasil pela Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) [81]**,** promulgada em 1960. O objetivo era oferecer um amparo financeiro básico para trabalhadores que contribuíram para a Previdência Social, mas que não conseguiram cumprir o tempo mínimo para a aposentadoria. Esse benefício foi muito utilizado até a promulgação da Constituição Federal de 1988 e acabou sendo gradativamente substituída pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC)**,** previsto no artigo 203 da Constituição. A RMV ainda é paga para quem já a recebia antes das mudanças constitucionais, mas novos pedidos para esse benefício não são mais aceitos, por isso, o valor empenhado para o seu pagamento, vem diminuindo ano a ano, com a morte dos seus beneficiários, pois tanto este com o BPC, não geram dependentes.

A relação entre assistência social, trabalho e precarização continua sendo um ponto central na discussão das políticas sociais no Brasil. A análise dos dados revela que, embora o Bolsa Família e o BPC ofereçam uma rede de proteção importante para as camadas mais vulneráveis da população, essas políticas enfrentam limites significativos em termos de cobertura e valor dos benefícios.

[81] A LOPS (Lei Orgânica da Previdência Social) foi instituída em 1960, pela Lei nº 3.807. Seu objetivo era organizar e unificar a legislação previdenciária no Brasil, trazendo regras para os benefícios e serviços oferecidos aos trabalhadores contribuintes da Previdência Social.

Conforme os teóricos Karl Marx e David Harvey analisaram, a relação entre o trabalho e o capital é profundamente desigual, com o sistema capitalista forçando uma grande parcela da classe trabalhadora à precarização. Os programas sociais, como o Bolsa Família, podem ser vistos como um paliativo nesse contexto, ajudando a mitigar os efeitos da precarização, mas sem resolver as contradições estruturais que geram a pobreza e a desigualdade. David Harvey, em suas análises sobre o neoliberalismo, destaca como as políticas de austeridade e o desmonte das políticas de proteção social estão atrelados à lógica de acumulação do capital, onde o Estado retira-se da provisão de serviços básicos e transfere essa responsabilidade para o mercado ou para as famílias.

Além disso, ao analisarmos o benefício médio de R$ 681,22 do Bolsa Família e os valores repassados pelo BPC/ RMV, fica claro que esses programas, embora relevantes, ainda são insuficientes para garantir uma vida digna para seus beneficiários. O valor do benefício médio [82] está longe de cobrir as necessidades básicas das famílias, considerando o aumento do custo de vida, especialmente em áreas urbanas. Conforme apontado anteriormente, Karl Marx identificou essa dinâmica na acumulação de capital, onde o trabalho é continuamente desvalorizado, e os trabalhadores são forçados a buscar alternativas de sobrevivência, muitas vezes em condições precárias, o que explica em parte o grane número de pessoas inseridas no Cadastro Único, mesmo sem estarem no perfil de renda para receber o Bolsa Família ou outros benefícios vinculados a ele.

Esse número grande de pessoas que procura os equipamentos da assistência social, como os CRAS, atrás de benefícios ou auxílios, provoca muitas críticas da sociedade, levando-as a serem taxadas de desonestas e estarem tentando “levar vantagem”, quando muitas vezes estão apenas buscando estratégias de reprodução material das suas condições e vida e de suas famílias, ou tentando entrar na ótica da cidadania via consumo, diante dos rendimentos baixos que auferem através da sua força de trabalho e da sua falta de acesso a relações melhores e mais estáveis de trabalho.

Adicionalmente, os benefícios de prestação continuada, como o BPC, enfrentam o desafio de não conseguirem ampliar significativamente o seu alcance.

[82] O total de recursos transferidos e o benefício médio desconsideram as famílias que se encontram em situação de suspensão na Folha de Pagamentos do PBF. Fonte: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, SENARC, Demonstrativo Físico/Financeiro do Programa Bolsa Família.

Mesmo que 6 milhões de beneficiários estejam cadastrados, há um número ainda maior de pessoas em condições de vulnerabilidade que não têm acesso a esses benefícios, devido a barreiras burocráticas ou ao limiar rígido de elegibilidade, como a renda per capita extremamente baixa exigida para o BPC. Enfrentam frequentemente ações de fiscalização e tentativas de reduzir o quantitativo de beneficiários ou do valor do benefício, numa onda de “pente fino” [83] do Governo Federal. Um exemplo disso foi o pente fino nos benefícios do INSS iniciado em 2016, quando o governo fez uma revisão de aposentadorias, pensões e outros benefícios, como o BPC para identificar, segundo o discurso oficial, casos de pessoas que estavam recebendo benefícios de forma indevida ou que não cumpriam os requisitos necessários.

O argumento central de que, se o acolhimento prestado pela assistência social for limitado pelo orçamento anual, ele não pode ser considerado um direito universal, é validado pelos dados e pela análise teórica. Se o acesso aos programas sociais fundamentais, como o Bolsa Família e o BPC, for restrito pela disponibilidade orçamentária, isso indica que tais programas estão longe de constituir um direito pleno. Em vez disso, são programas sujeitos a limitações financeiras e à discricionariedade política, o que está em contradição com a concepção de direito social universal prevista na Constituição Federal de 1988.

Marx destacava a contradição entre a promessa de direitos universais no capitalismo e a realidade de sua implementação limitada, o que parece refletido nos limites enfrentados pelas políticas de assistência social no Brasil. No mesmo sentido, David Harvey argumenta que, no contexto neoliberal, o desmonte das políticas públicas e a privatização dos serviços sociais têm enfraquecido a capacidade do Estado de garantir direitos sociais universais, levando à mercantilização da proteção social. Portanto, a análise dos dados confirma que o atual sistema de assistência social, apesar de suas contribuições, é limitado e enfrenta contradições que enfraquecem seu papel como garantidor de direitos. O impacto dessas políticas precisa ser repensado no contexto das crescentes desigualdades econômicas e da precarização do trabalho, para que possam avançar em direção a uma proteção social mais robusta e inclusiva.

[83] O termo "pente fino" é utilizado para descrever uma ação de fiscalização rigorosa ou uma revisão minuciosa de determinados processos ou benefícios. Quando aplicado a ações do governo, geralmente refere-se a um processo de verificação detalhada de benefícios sociais, previdenciários ou de assistência.

Os dados apresentados confirmam a importância do Bolsa Família e do BPC para milhões de brasileiros, mas também revelam as limitações estruturais desses programas. As políticas de assistência social como implementadas atualmente, mitigam os piores efeitos da pobreza e da exclusão social, mas não são suficientes para romper com o ciclo de precarização do trabalho e da vida. Sob uma perspectiva marxista, esses programas atuam como compensações, enquanto a estrutura econômica continua a gerar desigualdade. Para que a assistência social possa realmente ser considerada um direito, seria necessário repensar os limites orçamentários e as contradições internas dessas políticas, bem como enfrentar de maneira mais robusta as causas estruturais da pobreza e da desigualdade.

5.7- ANÁLISE DO QUANTITATIVO DE EQUIPAMENTOS DA REDE SOCIOASSISTENCIAL DO SUAS

A rede socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é uma estrutura crucial para a operacionalização das políticas de assistência social no Brasil, fornecendo apoio direto às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, mas que são fortemente impactados pelo reduzido valor orçamentário, empregado em sua disposição, conforme apresentado no decorrer deste capítulo. Diante do contexto socioeconômico atual e dos números previamente discutidos acerca da pobreza e dos beneficiários dos programas de transferência de renda, é importante avaliar se o quantitativo de equipamentos da rede socioassistencial é suficiente para atender à demanda crescente.

Sobre os Equipamentos Ativos do SUAS, conforme os dados fornecidos pelo Relatório de Informações Sociais do MDS (atualizados em 22/11/2024), os equipamentos da rede socioassistencial do SUAS estão distribuídos da seguinte forma:

QUADRO 05 – EQUIPAMENTOS DA REDE SOCIOASSISTENCIAL DO SUAS

Tipo de Equipamento	Quantidade de Equipamentos Ativos (Data da Atualização: 22/11/2024)
CRAS	8.790
CREAS Municipal	2.916
CREAS Regional [84]	36
Centro POP	258
Unidade de Acolhimento [85]	7.646
Centros de Convivência	9.041
Centro Dia	2.134

Fonte: Relatório de Informações Sociais (MDS)

De acordo com os dados mais recentes, o Brasil tem aproximadamente 41milhões de famílias cadastradas no Cadastro Único, das quais 20 milhões de família estão em situação de pobreza e mais de 50 milhões de pessoas. Isso representa uma quantidade considerável de pessoas que dependem diretamente dos serviços prestados pelo SUAS, seja para apoio emergencial, inclusão produtiva, ou proteção social básica e especial pela mitigação de riscos e vulnerabilidades (Relatório de Informações Sociais/ MDS – 2024).

Ao comparar esses números com a quantidade de equipamentos disponíveis, surgem as seguintes considerações:

O CRAS (Centros de Referência de Assistência Social é a porta de entrada para a assistência social e devem atender uma grande quantidade de pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade. Podemos afirmar que há 8.790 CRAS ativos no país para atendimento às mais de 20 milhões de famílias em situação de pobreza. Esse volume de demanda parece absurdamente elevado para a estrutura existente, o que indica uma provável sobrecarga dos serviços prestados e limitações na capacidade de atender de forma eficiente todas as famílias que necessitam de apoio.

Com 2.916 CREAS municipais (Centros de Referência Especializados de Assistência Social) e 36 regionais, responsáveis por atender casos de violação de

[84] O CREAS Regional é uma unidade do Centro de Referência Especializado de Assistência Social que atende uma determinada região, mais ampla, prestando serviços especializados para indivíduos e famílias em situação de risco social e pessoal.

[85] Para as Unidades de Acolhimento o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome efetua mensalmente o cofinanciamento de vagas em unidades do tipo Casa Lar, Albergue, Abrigo Institucional, República, Residência Inclusiva e Casa de Passagem. (MDS).

direitos e outras situações mais complexas, a capacidade de atendimento também parece insuficiente, especialmente em áreas urbanas densamente povoadas. Os CREAS desempenham um papel fundamental no acompanhamento de famílias em situação de risco, e, considerando o número de pessoas em situação de pobreza e precariedade, é provável que esses centros também estejam operando muito acima de sua capacidade ideal.

Com apenas 258, Centros POP para atender à população em situação de rua em todo o país, a estrutura parece extremamente limitada, considerando o aumento do número de pessoas em situação de rua nas grandes cidades nos últimos anos, inclusive fortemente impactado pelo desemprego, baixo salários e condições precárias de trabalho. A população em situação de rua é uma das mais vulneráveis e a quantidade de equipamentos dedicados a esse público é claramente insuficiente, agravando a crise social nas grandes metrópoles.

As 7.646 Unidades de Acolhimento prestam um serviço essencial para indivíduos e famílias sem moradia. No entanto, como há mais de 20 milhões de famílias em situação de pobreza, muitas das quais podem enfrentar insegurança habitacional, o número de unidades disponíveis dificilmente consegue atender à demanda real de pessoas que necessitam de abrigo temporário e suporte para reintegração social.

Os 9.041Centros de Convivência e os 2.134 Centros Dia voltados ao público idoso ou com deficiência desempenham um papel importante na socialização e cuidados diários dessas populações. No entanto, com um número crescente de idosos (considerando ainda o aumento da expectativa de vida dos brasileiros) e pessoas com deficiência em situação de pobreza, a capacidade desses equipamentos pode ser insuficiente para fornecer um atendimento de qualidade e continuidade.

Sob uma perspectiva crítica, a análise quantitativa dos equipamentos do SUAS em relação ao número de pessoas e famílias que necessitam de assistência social revela uma insuficiência estrutural na rede de proteção social. Mesmo com um número considerável de unidades, os CRAS, CREAS e demais equipamentos enfrentam desafios significativos para atender a demanda real, que aumentou consideravelmente com a intensificação das desigualdades e a precarização das relações de trabalho no Brasil, sem aprofundar nas questões de falta de estrutura e

sucateamento dos equipamentos existentes, da falta de recursos materiais e humanos, de todos os níveis de especialização

A teoria marxista ajuda a iluminar esse quadro, uma vez que Marx já identificava a tensão entre a necessidade de reprodução da força de trabalho e as limitações impostas pelo capital. Os serviços de assistência social, ao serem sobrecarregados, refletem a contradição de que a reprodução social é comprometida pela falta de recursos e infraestrutura adequados, enquanto o Estado neoliberal, conforme analisado por David Harvey, diminui seu papel na provisão de serviços sociais essenciais, transferindo a responsabilidade para famílias e indivíduos, ou então oferecendo uma resposta insuficiente às demandas geradas pela precarização do trabalho.

Além disso, conforme discutido por Harvey, o enfraquecimento do papel do Estado na provisão de direitos sociais, somado à falta de um financiamento robusto para a rede de assistência, é parte de uma estratégia neoliberal de controle e gerenciamento da pobreza. Ao limitar o acesso a serviços universais e sobrecarregar a infraestrutura existente, o sistema reforça a marginalização dos mais pobres e contribui para a manutenção das desigualdades estruturais.

A análise dos dados sobre os equipamentos da rede socioassistencial do SUAS em comparação com a quantidade de famílias e indivíduos empobrecidos no Brasil mostra que, apesar da importância dos programas de transferência de renda e assistência social, a infraestrutura atual não é suficiente para atender à demanda crescente de maneira adequada. A sobrecarga dos CRAS, CREAS, e outros equipamentos indica que o direito à assistência social, conforme garantido pela Constituição de 1988, não é plenamente garantido, nem aos selecionados pela política, reforçando o argumento de que, quando limitado por restrições orçamentárias e infraestrutura inadequada, esse direito perde sua universalidade e eficiência.

Esse cenário exige não apenas um aumento no número de equipamentos e recursos financeiros, mas também uma reforma mais ampla que enfrente as causas estruturais da pobreza e da precarização, oferecendo uma rede de proteção social verdadeiramente eficaz e universal.

5.8- LIMITES E CONTRADIÇÕES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA PERSPECTIVA CRÍTICA

Como vimos neste estudo, para Karl Marx, o estado capitalista desempenha um papel fundamental na manutenção das relações de produção. As políticas de assistência social, em particular, são frequentemente vistas como instrumentos para garantir a reprodução da força de trabalho, permitindo que os trabalhadores sobrevivam em períodos de desemprego ou subemprego, ou em caso de adoecimento ou outro impedimento. Como vimos no decorrer desta pesquisa, Marx explica que essas políticas não visam transformar as relações de produção e a vida da população, como muitos ingenuamente acreditam, mas sim preservá-las como meio de manter o processo de desigualdade social, fornecendo o mínimo necessário para que a força de trabalho continue disponível para o mercado e a favor dele, nas condições favoráveis a acumulação da riqueza por uma pequena parte da sociedade.

O orçamento destinado à assistência social no Brasil reflete essa lógica. Em um país onde o exército industrial de reserva, ou seja, a população desempregada ou subempregada é grande, a demanda por assistência social é muito superior ao orçamento disponível. Essa insuficiência de recursos não é acidental, mas inerente ao funcionamento do capitalismo periférico no Brasil, que busca garantir um mínimo de reprodução da força de trabalho, mas sem comprometer a acumulação de capital pelos setores dominantes.

A partir das teorias de David Harvey (2008) e Karl Marx (2013), exploradas nos capítulos anteriores, podemos compreender as limitações estruturais das políticas de assistência social no Brasil como parte de uma estratégia capitalista mais ampla. Harvey aponta que, em contextos de neoliberalismo, as políticas sociais tendem a ser focalizadas e condicionadas, em vez de universais, pois isso reduz os custos para o estado e maximiza os recursos disponíveis para a acumulação privada. Ao condicionar o acesso à assistência social a determinadas exigências, como a frequência escolar ou o acesso a serviços de saúde, o estado capitalista busca, ao mesmo tempo, disciplinar a força de trabalho e minimizar seus próprios custos.

Para Marx (2013), essa contradição é intrínseca ao capitalismo: enquanto o sistema gera uma superpopulação relativa (o desemprego estrutural), ele também precisa garantir que essa população não se revolte. A assistência social surge,

portanto, como uma forma de gestão da pobreza, que mantém os trabalhadores à margem, mas, prontos para serem reintegrados ao mercado de trabalho quando necessário, e nas condições que o capital impuser. A redução do orçamento da assistência social em tempos de austeridade reflete essa lógica, ao mesmo tempo em que fortalece as tensões sociais.

A tese de que a assistência social não pode ser considerada um direito universal enquanto seu alcance estiver condicionado pelo orçamento anual é amplamente validada pela análise teórica marxista e pelas críticas contemporâneas de Harvey e Boschetti. Para Marx, a assistência social que não atinge a totalidade dos necessitados, mas apenas atinge aqueles que se enquadram em critérios específicos de pobreza extrema é uma ferramenta para garantir a sobrevivência do sistema capitalista (garantia o mínimo para a sobrevivência e legitimando o máximo de exploração), e não para promover uma transformação social verdadeira, com distribuição de renda e garantia de direitos.

Além disso, ao condicionar o acesso ao orçamento disponível, a política de assistência social reforça a precarização da população trabalhadora, pois oferece apenas medidas paliativas e transitórias sem enfrentar as causas estruturais da pobreza, como a falta de acesso a trabalho digno e a desigualdade na distribuição de riquezas. O Estado, ao não fornecer um direito pleno à assistência, continua operando dentro da lógica do neoliberalismo, que delega ao indivíduo e à sua família a responsabilidade pela sua própria proteção social, enquanto as políticas de austeridade drenam os recursos destinados ao financiamento dessas políticas.

A análise dos dados do Cadastro Único e da população em situação de pobreza mostra que, embora o Estado brasileiro tenha expandido o acesso às políticas de assistência social, há limites significativos que restringem sua eficácia. A lógica da focalização e da condicionalidade reflete um sistema de proteção fragmentado, onde o direito à assistência não é universal, mas condicionado ao orçamento e à gestão da pobreza. Isso corrobora a tese de que, enquanto a assistência social estiver vinculada a cortes orçamentários e políticas compensatórias, não poderá ser considerada um direito pleno e universal no Brasil.

Se quisermos avançar na construção de uma sociedade mais igualitária, será necessário repensar as políticas de proteção social, universalizando o direito à assistência, repensando inclusive os mínimos sociais, garantindo financiamento adequado e eliminando as condicionalidades que impedem o acesso de milhões de

brasileiros à dignidade e segurança social. Marx, Harvey e os demais autores analisados oferecem ferramentas valiosas para uma leitura crítica do sistema atual, evidenciando suas contradições e apontando caminhos para um futuro mais justo e equitativo.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A presente pesquisa teve como foco a análise crítica da assistência social no Brasil especialmente no contexto de expansão de programas de transferência de renda, e seu papel funcional na proteção social, ou não, da população mais vulnerável no país. A pesquisa apontou para importantes limitações e contradições inerentes ao atual sistema de proteção social brasileiro, especialmente em relação ao direito à assistência social como um direito universal, mediante as limitações do seu orçamento público. A seguir, apresento as principais conclusões e recomendações derivadas deste estudo.

O estudo revelou que embora o sistema de assistência social do Brasil, executado nos últimos anos por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), tenha um papel crucial no combate à pobreza e à marginalização, ele não é suficiente para assegurar o direito universal à proteção social para todas as pessoas que dela necessitam. Os dados analisados apontam para uma infraestrutura insuficiente, com um número de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) abaixo do necessário para atender à crescente demanda, especialmente nas regiões mais vulneráveis do país.

Além disso, observou-se que, apesar dos esforços de transferência de renda e programas como o Bolsa Família, o número de beneficiários está longe de cobrir toda a população em situação de pobreza. Com mais de 20 milhões de famílias em situação de pobreza, registradas no Cadastro Único, o sistema atual não consegue alcançar todos os indivíduos que necessitam de assistência. O aumento das fragilidades do trabalho, aliado a renda insuficiente, também eleva o número de pessoas que se inserem no Cadastro Único, na busca por uma complementação dos recursos para a sua manutenção material e da sua família. Esse dado fica evidenciado no grande número de pessoas no CadÚnico, que expressa quase a metade da população do país.

O conceito de seletividade de acesso à assistência social, conforme estabelecido na Constituição de 1988 se materializa na prática, na medida em que esta vem sendo fortemente limitada por restrições orçamentárias e pela precarização da infraestrutura pública. Ou seja, torna-se seletiva ao se reduzir aos mais pobres entre os pobres, e não por haver um público reduzido que necessita de suporte.

A assistência social, historicamente voltada aos que não possuíam força de trabalho, por curto ou longo prazo, vê-se fortemente demandada, com o passar dos anos, por um público que encontra cada vez mais dificuldades em acessar o mercado de trabalho, ou o acessa por vias precárias e insuficientes para a sua própria manutenção e da sua família, e que permanece nesta condição, no curso de sua vida laboral.

Esse grupo que possui capacidade de força de trabalho, e consegue obter determinada renda através dela, mesmo que de forma irregular, encontra diversas barreiras para acessar a assistência social devido à contradição histórica entre a assistência social e a capacidade de trabalho, pois a contradição encontra-se enraizada na ideia de que a proteção social deveria ser direcionada apenas a quem não pode trabalhar, como idosos, pessoas com deficiência ou crianças. Essa visão reflete um conflito entre dois pontos fundamentais: o direito universal à assistência e a crescente falta de acesso ao mercado de trabalho protegido e regulamentado. Pois, se aumenta o público que não acessa a proteção social advinda do trabalho, devido às alterações que vem ocorrendo neste universo, também aumentará a demanda para a assistência, tornando seu caráter seletivo, extremamente contraditório e perverso.

Historicamente, os programas de assistência social enfrentam críticas por beneficiar aqueles que, teoricamente, poderiam estar trabalhando, gerando um dilema entre sustentar os direitos básicos e evitar possíveis "desestímulos" ao trabalho. Essa contradição reforça desigualdades, pois desconsidera que fatores como desemprego estrutural, falta de qualificação ou condições sociais adversas limitam o acesso ao mercado de trabalho.

A proteção social seletiva reforça as desigualdades estruturais e exclui uma parte significativa da população que deveria ser atendida pelo Estado, atuando numa lógica de culpabilização do indivíduo pela pobreza como herança de pensamentos meritocráticos e neoliberais, que colocam a responsabilidade do sucesso ou fracasso exclusivamente no indivíduo. Nesse raciocínio, o contexto social, histórico e econômico em que a pessoa está inserida é desconsiderado, como se todos tivessem as mesmas oportunidades de ascensão. Essa narrativa, amplamente difundida, reforça preconceitos e dificulta a compreensão das causas reais da pobreza, desumaniza e marginaliza a busca por assistência social, rotulando-a muitas vezes como acomodação.

Essa prática não relaciona a pobreza às desigualdades estruturais, como concentração de renda, acesso desigual à educação, políticas econômicas que favorecem os mais ricos, mercado de trabalho excludente permeado por condições adversas, como desemprego estrutural, trabalho informal, discriminação de gênero, raça e idade. E ainda difunde o mito de que as políticas e ações de proteção social são as responsáveis pela crise da economia do país e pelas medidas de ajustes que impedem o progresso da nação.

O acesso a assistência social não é um favor, nem tampouco um privilégio, mas uma forma de garantir condições mínimas de dignidade e de vida. A marginalização da busca por proteção social serve para justificar cortes em políticas públicas e desmontes de direitos sociais, favorecendo uma ideologia que busca reduzir o papel do Estado no amparo às populações mais vulneráveis, como se fosse um peso a ser pago por toda a sociedade, legitimando este discurso.

Essa lógica também alimenta discursos que criam divisões sociais, como o discurso do "cidadão de bem" versus o "aproveitador do sistema". Isso dificulta o avanço da política e desvia a atenção das responsabilidades do Estado e da elite econômica na manutenção das desigualdades sociais.

O estudo empreendido revela que o contraditório da assistência mora no fato de uma política que deveria ser direcionada a mitigação das expressões da questão social, na sociedade capitalista, além de não ultrapassar esse horizonte, atua no reforço às condições de exploração e na sobrevivência desse modelo de sociedade, governada pelo capital. A assistência social tem esse papel fundamental para manter em funcionamento, os dispositivos imperiosos da lógica do capital, para perpetuar e manter as condições de privilégios.

Nesta seara, a seguridade social e a assistência em especial, expõem seus limites de cobertura, em termos de orçamento e da sua própria organização e expansão, a essa nova massa de desassistidos e permite levantar o questionamento sobre a capacidade de sobrevivência desse público e sobre qual a dimensão dos efeitos macros da política econômica adotada, ao longo dos anos, para essa população excluída da assistência social. E mais ainda, por conta de mudanças importantes nas dinâmicas da luta de classes e das relações trabalhistas no capitalismo contemporâneo diante de diversas transformações econômicas e sociais, como a precarização do trabalho, o aumento do desemprego e a flexibilização das relações de trabalho.

A luta histórica por melhores condições de assalariamento, ou seja, por melhorias nas condições de trabalho dentro do sistema de trabalho assalariado cedeu, em muitos casos, à luta pelo simples acesso ao emprego, seja ele formal ou informal, com ou sem direitos garantidos. A busca pelo emprego, seja ele em qualquer condição, tornou-se a luta central do dia a dia dos brasileiros. Essa situação evoca as condições pretéritas de trabalho, presentes no início da revolução industrial no mundo, marcadas pela precariedade e exploração extrema.

Ao longo da pesquisa, a tese de que o acolhimento prestado pela política de assistência social, quando limitado por restrições orçamentárias, não pode ser considerado um direito efetivo foi corroborada. Se o direito à assistência social é restringido pela escassez de recursos e pela limitação dos equipamentos, ele perde sua universalidade e efetividade.

A análise teórica com base em Karl Marx e David Harvey confirma que a atual estrutura da proteção social ao se limitar à lógica capitalista de superexploração da força de trabalho não atende às necessidades de uma parcela significativa da população. Marx nos ajuda a entender que a assistência social, como está organizada, atende apenas à reprodução mínima da força de trabalho, garantindo que aqueles que podem ser reintroduzidos no mercado laboral sejam "recuperados". No entanto, aqueles que não se encaixam nesse modelo de recuperação, como os que não estão aptos ao trabalho devido à saúde ou idade, são excluídos e marginalizados.

David Harvey, por sua vez, contribui com a compreensão de que o Estado neoliberal tende a minimizar sua intervenção na proteção social, transferindo responsabilidades para os indivíduos e suas famílias. Isso fica evidente na focalização dos programas de assistência, que excluem muitos daqueles que não conseguem cumprir as rígidas condicionalidades impostas pelo sistema.

A pesquisa sugere, ainda, que a assistência social no Brasil precisa de uma reforma estrutural profunda para garantir que o direito à proteção seja, de fato, universal e efetivo, necessita mudar a sua lógica e o seu modo de operar. As políticas públicas devem ir além dos programas de transferência de renda compensatórios, como o Bolsa Família, e focar em um sistema de proteção social mais abrangente e inclusivo, que reconheça as múltiplas formas de vulnerabilidade e exclusão. Uma forte estratégia pode consistir na definição de um percentual mínimo

de investimento orçamentário na política de assistência social, tanto requisitado em várias Conferências por trabalhadores e usurários desta política.

Ao estabelecer um percentual mínimo, assegura-se que a assistência social terá financiamento contínuo, independente de mudanças de governo ou prioridades políticas, garantindo a manutenção e ampliação dos serviços. Essa medida ajuda a consolidar o SUAS, permitindo a ampliação e o fortalecimento da rede de atendimento, como CRAS, CREAS e centros especializados, melhorando a qualidade dos serviços prestados à população vulnerável, permitindo a implementação de políticas que possam combater a pobreza, a fome e outras formas de vulnerabilidade, promovendo maior equidade social e acesso a direitos.

Tal medida pode contribuir para o fortalecimento dos equipamentos da rede socioassistencial do SUAS, tendo em vista que o número de CRAS, CREAS, Centros POP e Unidades de Acolhimento precisa ser ampliado, conforme visto nesta pesquisa, especialmente nas regiões mais pobres e periféricas. Para isso, um aumento significativo e obrigatório do orçamento destinado à assistência social é imprescindível, bem como a implementação de medidas que ampliem a cobertura e a eficiência do atendimento.

Outro ponto importante é a desburocratização e flexibilização dos critérios de acesso ao BPC. Muitas pessoas que estão fora do mercado de trabalho, adoecidas ou envelhecendo antes dos 65 anos, não conseguem acessar o benefício devido à rigidez dos critérios de elegibilidade. A reavaliação dos processos de concessão de benefícios deve ser uma prioridade para que o Estado não continue excluindo aqueles que mais precisam.

Esse processo atinge principalmente a parcela da população mais empobrecida, sem acesso adequado à saúde, sem vínculo com previdência social e com baixa escolaridade. Trata-se de um público que inicia a atividade laboral muito cedo, muitas vezes em condições precárias e com carga extenuante e assim permanecem, por boa parte de sua vida adulta. Não conseguem acessar o serviço de saúde periodicamente, encontram dificuldade para acessar consultas, realizar exames e procedimentos essenciais para manutenção e recuperação da saúde. E ao tentar mudar de trabalho, muitas vezes por terem esgotado às condições de realizar as atividades que antes desempenhavam, encontram várias barreiras, principalmente relacionadas à falta de escolarização e capacitação. Diversas profissões podem levar ao adoecimento precoce, pelo excesso de atividade física ou

repetitiva, em especial quando não há prevenção, acompanhamento e tratamento em saúde adequado.

E quando o trabalhador, nessas condições, perde sua capacidade laborativa e não consegue se recolocar no mercado de trabalho fica desamparado se não possuir vínculo previdenciário. O que ocorre com freqüência em nosso país, que carece de educação previdenciária. Outra medida importante a ser adotada é a inclusão das noções e da importância dos direitos sociais e do funcionamento da previdência social em particular, no currículo escolar, de forma obrigatória, para que o indivíduo possa adquirir conhecimento de como acessar o direito às seguranças fundamentais para a sua vida.

Inúmeras são as dificuldades para acessar o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que foi criado com um objetivo específico, voltado a pessoas com incapacidade ou idosa (com baixa renda). Portanto, os indivíduos adoecidos, desempregados ou com baixa escolaridade, que não atendem aos critérios de deficiência ou idade mínima para o BPC, acabam ficando desprotegidos, mesmo em um contexto em que a necessidade de proteção social é urgente.

Além das dificuldades burocráticas de sua expansão e atendimento, com a demora na avaliação dos requerimentos temos ainda a implantação do acesso informatizado, inviabilizado o alcance a um público carente de recursos tecnológicos e compreensão dos processos necessários (devido ao seu grau de vulnerabilidade tanto financeira quanto de escolaridade).

Atualmente, para realizar o requerimento do BPC, o usuário precisa acessar os canais remotos de atendimento do INSS, que são o site do Meu INSS ou aplicativo de celular ou via telefone, através do número 135. Esse requerimento não pode mais ser realizado presencialmente nas agências. Portanto, o usuário que não possui acesso a computadores, smartphones, telefones e internet, ou que possua dificuldade para acessos à tecnologia, devido a sua complexidade, para um público idoso, com baixa escolaridade ou algum tipo de deficiência, pode somente contar com os atendimentos nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e na ausência destes, fica á mercê de atravessadores ou estelionatários.

A dificuldade em acessar o requerimento do BPC contribui para a entrada de atravessadores no processo. Trata-se de indivíduos que se colocam como intermediários e se dizem facilitadores do acesso ao benefício. Muitas vezes, cobram taxas abusivas e de forma nebulosa, com falsas promessas, explorando

pessoas em situação de vulnerabilidade e dificuldade de entendimento. O foco desses indivíduos são pessoas que não têm acesso à internet ou desconhecem os procedimentos para requerer o benefício.

É fundamental a revisão dos critérios de elegibilidade para o BPC, estes devem ser ampliados, incluindo pessoas que apesar de não atenderem aos requisitos de idade ou deficiência conforme definidos pelo INSS, estão em situação de vulnerabilidade social, incapazes de trabalhar e excluídas da proteção previdenciária. Ao mesmo tempo em que se deve buscar o fortalecimento das políticas de inserção no mercado de trabalho, dando à assistência social um papel ativo no processo de geração e transferência de renda. É necessário ainda, o fortalecimento de políticas de qualificação profissional e inclusão produtiva para que as pessoas possam romper o ciclo da pobreza de forma sustentável e o desenvolvimento de ações voltadas à mitigação da exclusão digital.

A idéia de universalização deve ser acompanhada de uma expansão das políticas públicas de saúde, educação e trabalho que possibilitem a inclusão social, digital e produtiva das pessoas em situação de vulnerabilidade. Podemos pensar também no estabelecimento efetivo de um programa universal de renda mínima, como forma de distribuir a riqueza e melhorar a vida das pessoas, pois se os recursos naturais e a força de trabalho são de todos, e eles que possibilitam a produção da riqueza, esta, deveria ser compartilhada para o bem estar comum.

Falando um pouco sobre a pandemia da COVID 19, um ponto evidenciado neste triste período, e que merece destaque, foi à ausência de documentação de uma parte da população mais vulnerável, inclusive de documentos básicos e cuja emissão é gratuita, como a certidão de nascimento e a carteira de trabalho, e ainda a falta de identificação dos trabalhadores informais, nos municípios brasileiros, e consequentemente, a falta de ações e programas voltados as suas necessidades. Em pleno século XXI, foi revelado que há ainda muitos brasileiros sem acesso a documentação primária para acessar serviços básicos como saúde e educação. O direito de existir e até o registro de morte, não tem sido plenamente garantido em nosso país. Esse dado revela a importância de identificar as barreiras de acesso ao registro civil, para então, eliminá-las.

Diante da realidade de crescimento do número de trabalhadores informais, não vemos uma iniciativa do governo para identificar e dar visibilidade a esses dados, conhecer de fato a realidade desse grupo populacional, o que dificulta a

possibilidade de vislumbrar estratégias de implantação de políticas públicas voltadas às reais necessidades desse contingente crescente de trabalhadores.

Durante a pandemia do novocoronavírus que começou no início do ano de 2020 no país, o governo brasileiro instituiu o Auxílio Emergencial, um benefício financeiro destinado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia. Foram pagas no máximo nove parcelas do auxilio, sendo cinco no valor de R$ 600,00 ou R$ 1.200,00 (mulheres chefes de família) e quatro no valor de R$ 300,00 ou R$ 600,00 (mulheres chefes de família).

A seleção para inclusão no benefício não partiu da assistência social, foi pago inicialmente aos beneficiários do Programa Bolsa Família, identificados pelo Cadastro Único (instrumento utilizado pelo governo para identificar e caracterizar e selecionar as famílias de baixa renda) e posteriormente aos que se inscreveram através de aplicativo da Caixa Econômica Federal, criado para esse fim.

Apesar da grande necessidade de renda do público atendido pelo Programa Bolsa Família, esse grupo devido à baixa renda per capita admitida não constituía o público alvo anunciado para o Auxílio Emergencial, que foram os trabalhadores que perderam suas rendas por conta da pandemia da COVID, muitos deles inclusive não conseguiram ter acesso ao benefício. Ou seja, por falta de identificação dos trabalhadores informais, o pagamento foi feito aos beneficiários do Bolsa Família. Não que estes não precisassem de mais esse recurso, mas naquele momento, não era o público alvo daquela ação.

Avançando na reflexão, compreendemos que no sistema capitalista, a relação entre capital (proprietários dos meios de produção) e trabalho (força de trabalho dos trabalhadores) é fundamental para gerar lucro. Esse lucro, no entanto, é alcançado através da exploração do trabalho, que ocorre quando o capitalista se apropria do valor produzido pelos trabalhadores além do que é necessário para pagar os seus salários, resultando em eliminação de direitos.

Quando se altera a composição orgânica do capital, com o aumento do capital constante em relação ao capital variável, este irá produzir um excedente de trabalhadores que estará apto ao mercado de trabalho, mas que se tornará supérfluo aos interesses do capital e desamparado pelo Estado. Esse grupo de trabalhadores excedentes, denominados por Marx de exército industrial de reserva, será a causa e

a condição da acumulação desse modo de produção, implicando no aumento da exploração da classe trabalhadora.

O exército industrial de reserva vai exercer ainda uma pressão na classe trabalhadora que está no mercado de trabalho, contribuindo para a diminuição do valor do trabalho e pressionando os trabalhadores a se submeterem as mais diversas condições impostas pelos capitalistas. Esse processo de acumulação do capital vai precarizar as condições de vida dos trabalhadores na medida em que o modo de produção capitalista vai desenvolvendo suas forças produtivas, pois pensando em se expandir, ele vai aumentar a capacidade da produção da riqueza social, mas será maior a exploração da classe trabalhadora e a produção da pobreza, como temos visto em nosso cotidiano. Na Roma Antiga, o termo “proletariado” era aplicado à classe social mais baixa, aos pobres destituídos de terras e cuja utilidade para o Estado era gerar proles, ou seja, filhos, para engrossar as fileiras dos exércitos do Império, tal qual como os aptos ao trabalho, nos dias atuais, compõem o exército industrial de reserva.

O estudo realizado, nos leva ao entendimento de que a política de assistência social está incorporando em alguma medida, a população flutuante, ou seja, o grupo de pessoas que não se encaixam mais, de forma contínua, na parte da população economicamente ativa contínua, mas que ingressam temporariamente no mercado de trabalho em função de circunstâncias específicas, como períodos sazonais, em períodos de necessidades financeiras eventuais e melhora da crise econômica. Portanto, para dar conta desta demanda, a ampliação de seus recursos e alcance, é imprescindível.

Tais trabalhadores ficam à mercê das flutuações do mercado econômico. E em tempos de crise mais acentuada do capital, ou são inseridos em programas de transferência de renda ou vivem da ajuda de terceiros. Diante disso, compreendemos que a assistência social é parte da engrenagem que se ordena para mover o processo de produção e reprodução do modo capitalista, tem atuado como legitimadora do trabalho desprotegido, mas sem o aumento dos seus recursos.

Essa população pode incluir trabalhadores temporários, freelancers, estudantes, aposentados que retornam ao mercado, mulheres que precisam de uma carga horária mais flexível, devido às funções de cuidado que exercem, e ainda migrantes em busca de ocupação transitória, constituem um grupo de trabalhadores

que não possui vínculo estável ou regular, mas que flutua no mercado dependendo das oportunidades e da necessidade de trabalho temporário.

Sendo assim, com base nos achados da pesquisa, podemos recomendar que para o fortalecimento da assistência social no Brasil é fundamental a ampliação do financiamento da assistência social. Os governos precisam alocar mais recursos para a ampliação da rede de equipamentos do SUAS e para o fortalecimento dos programas de transferência de renda, buscar a universalização efetiva dos direitos sociais e romper com a lógica de focalização excessiva.

As reformas trabalhistas e previdenciárias têm influído diretamente na criação de condições de trabalho precárias para grande parte da população. E, portanto, é urgente a reformulação das políticas de trabalho e emprego no país, garantindo direitos básicos para trabalhadores informais e vulneráveis, e criando mecanismos para a reintegração dessas pessoas no mercado de trabalho formal.

O fato de os trabalhadores passarem a ter que lutar para garantir o assalariamento, mesmo que em condições degradantes, implica a aceitação da precariedade como norma. A luta deixa de ser por melhores condições e se transforma em uma batalha pela sobrevivência básica no mercado de trabalho. Ao aceitarem trabalhos precários, os trabalhadores enfrentam a redução de seus direitos e renda. Isso aprofunda as desigualdades sociais, pois uma parcela da sociedade continua acumulando riqueza, enquanto a classe trabalhadora perde cada vez mais poder aquisitivo, qualidade de vida e a própria saúde física e mental. Seguindo, cada vez mais estimulados na busca pela cidadania, pela via do consumo, alimentado o próprio sistema que as explora.

A luta pelo assalariamento, mesmo em condições precárias é um reflexo das crises e transformações no capitalismo contemporâneo, onde a precarização e a insegurança se tornaram normas para muitos trabalhadores. A mudança de foco, da luta por melhores condições de trabalho para a luta por qualquer forma de emprego, revela uma realidade de vulnerabilidade e exploração crescente, onde a sobrevivência básica supera a busca por justiça e dignidade no trabalho. Isso impõe um grande desafio para o futuro das relações de trabalho e da organização coletiva dos trabalhadores em busca de direitos.

Uma pauta que tem se acalorado recentemente no país, em diferentes frentes no Congresso é a respeito da redução da carga horária de trabalho, com dois projetos principais, sendo a primeiro a PEC Gradual de 2019, apresentada pelo

deputado Reginaldo Lopes, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), que propõe a redução da jornada semanal de trabalho para 36 horas de forma progressiva ao longo de 10 anos. A ideia é promover a geração de novos empregos, especialmente em regiões com maior desemprego, e melhorar a qualidade de vida dos trabalhadores. Nessa proposta, a redução da jornada é vista como uma forma de ampliar a oferta de vagas, redistribuindo o tempo de trabalho entre mais pessoas, com base em resultados anteriores, como a diminuição da jornada de 48 para 44 horas em 1988. Visa aumentar a massa salarial e o consumo impulsionando a economia nacional. A PEC utiliza dados de países como Alemanha e Noruega, onde jornadas de 29 a 36 horas semanais mostraram impactos positivos na produtividade, no bem-estar dos trabalhadores e na criação de empregos. Essa PEC reflete um esforço de adaptação às mudanças do mercado de trabalho global, mas enfrenta desafios relacionados aos custos para empregadores e possíveis resistências legislativas.

O outro projeto é a PEC Direta de 2024, proposto por, Érika Hilton, deputada federal pelo PSOL de São Paulo e uma das primeiras mulheres trans a ocupar este cargo no Brasil, eleita em 2022. Érika sugere uma semana de trabalho de quatro dias, mantendo a carga semanal de 36 horas. Essa abordagem é mais focada no equilíbrio entre trabalho e vida pessoal, inspirada por iniciativas globais de sucesso, como programas piloto realizados em países europeus e no Brasil. A proposta foi respaldada por quase 800 mil assinaturas em uma petição pública.

Ambas as propostas refletem uma tendência global de flexibilização do trabalho e trazem argumentos relacionados à saúde mental, produtividade e geração de empregos. No entanto, enfrentam resistência de setores que apontam para possíveis custos adicionais às empresas. Tais resistências são revestidas de idéias conservadoras, que tem por trás pessoas que não enfrentam a dura jornada de trabalho e o adoecimento que vem acometendo parcela significativa da população brasileira.

Outro fato relevante muito recente foi à reunião do G20, realizada no Brasil sob a presidência do país, e que culminou na cúpula de chefes de Estado e de Governo em novembro no Rio de Janeiro. O evento reuniu líderes das maiores economias globais para discutir temas como a reforma de instituições internacionais, combate à pobreza e mudanças climáticas, temas que vem preocupando o mundo todo.

O Brasil sediou mais de 130 eventos do G20 ao longo do ano em várias cidades, promoveu debates sobre economia, meio ambiente e inclusão social. As primeiras reuniões já começaram em Brasília, com um encontro de ministros de Relações Exteriores no início de 2024.

No G20 o combate à pobreza global foi um dos temas centrais, com o lançamento oficial da Aliança Global contra a Fome e a Pobreza. Essa iniciativa, liderada pelo Brasil, contou com a adesão de 82 países e busca erradicar a fome e a pobreza até 2030. Entre os objetivos estão: implementação de programas como transferência de renda, fortalecimento da agricultura familiar e segurança alimentar. A iniciativa também prevê o uso de fundos internacionais e a colaboração com organizações como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, que já alocaram recursos para o projeto.

A declaração final do G20 destacou a importância de enfrentar a desigualdade estrutural, que afeta desproporcionalmente as populações mais pobres, além de propor mudanças na governança global e na taxação de grandes fortunas para financiar essas ações. A cúpula reforçou a urgência de esforços conjuntos para garantir justiça social e sustentabilidade ambiental, colocando a desigualdade no centro da agenda global e destacando a importância do tema para a preservação da vida no mundo.

Este é um desafio mundial e no Brasil, não seria diferente, marcado por uma trajetória de desigualdade, pobreza e injustiças, revela um desafio urgente e inadiável, de garantir os direitos básicos a sua população, para a melhoria das condições de vida e de trabalho (como esfera da vida que é), para o alcance de um futuro com segurança e cheio de possibilidades para o existir.

Diante de tudo que foi exposto, a pesquisa conclui que o direito à assistência social no Brasil ainda é muito limitado e seletivo, estando condicionado às restrições orçamentárias e à insuficiência de infraestrutura da rede socioassistencial. A assistência social, quando vinculada a uma lógica de focalização e austeridade fiscal, perde seu caráter de direito universal e se torna uma medida compensatória que não resolve as causas estruturais da pobreza, principalmente diante do aumento da demanda, vinda do trabalhador precarizado. Se o Estado brasileiro deseja cumprir o preceito constitucional de proteção social a todos os cidadãos, é necessário romper com a lógica neoliberal de retração do Estado e subfinanciamento da assistência social. O fortalecimento da rede de proteção social

não deve ser visto como um custo, mas como um investimento no bem-estar da população. E estar alinhada com a melhoria das condições de trabalho na sociedade contemporânea.

A justiça social, como apontado na reflexão inicial, só será plenamente alcançada quando os direitos forem realmente universais, sem as amarras da propriedade privada e da preservação da riqueza como valores prioritários. Assim, a luta por uma assistência social verdadeiramente universal e inclusiva continua sendo uma das frentes mais importantes para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa. Uma luta pelos trabalhadores e dos trabalhadores, assim como eu.

REFERÊNCIAS

ALVES, G. O *golpe de 2016 no contexto da crise do capitalismo neoliberal 2016*. Disponível em: https://blogdaboitempo.com.br/2016/06/08/o-golpe-de-2016-no-contexto-da-crise-do-capitalismo-neoliberal/. Acesso em: 20 jun.2016.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. & GENTILLI, P. (orgs). *Pós neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.* 7ªed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

ANDERSON, P. *Linhas de Passagem: Passagens da Antiguidade ao Feudalismo. 2.* ed. São Paulo: Brasiliense, 2014.

ANDRADE, G. de. *Estado de Bem-Estar e Desenvolvimento Social no Brasil.* Rio de Janeiro: Editora XYZ, 2005.

ANTUNES, R. *A Classe dos Precariados: O Trabalho na Era da Insegurança*. Editora Boitempo, 2019.

ANTUNES, R. *A Nova Classe Trabalhadora: Desafios e Perspectivas*. São Paulo: Editora Boitempo, 2018.

ANTUNES, R. *O Caracol e sua Concha: As Metamorfoses do Trabalho na Era da Informação*. Editora Boitempo, 2014.

ANTUNES, R. O Trabalho Intermitente e a Precarização: Reflexões sobre a Nova Forma de Trabalho. In: *A Classe Trabalhadora e a Crise: Reflexões sobre o Trabalho no Século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2019.

ANTUNES, R. *Riqueza e Miséria do Trabalho no Brasil II*. Editora Boitempo, 2018.

ANTUNES, R. Século XXI: Nova era da precarização estrutural do trabalho. *Seminário Nacional de Saúde Mental e Trabalho* - São Paulo, 28 e 29 de novembro de 2008.

ARRIGHI, G. *A Longa Duração do Capitalismo.* Trad. José Paulo Netto. Editora Paz e Terra, 1994.

BAROZET, E. El valor histórico del pituto: clase media, integración y diferenciación social en Chile. *Revista de Sociología (Universidad de Chile)*, n. 20, p. 69-96, 2006.

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

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

BEHRING, E. R. *Neoliberalismo, ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da Redemocratização*. ENPESS. Vitória/ ES. 2018.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2008.

BOSCHETTI, I. *Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil.* Brasília: Cortez, 2006.

BOSCHETTI, I. A política de seguridade social no Brasil: In: *Serviço Social: direitos e competências profissionais*. Brasília. CFESS/ABEPSS, 2009.

BOSCHETTI, I. Assistência social na pandemia da COVID-19: proteção para quem? *Serviço Social & Sociedade*, v. 140, p. 66-83, jan.-abr. 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0101-6628.238. Acesso em: 06/09/2024.

BRASIL. Capacita SUAS. Caderno 1. Assistência Social: Política de Direitos à Seguridade Social. Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília: MDS, 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 12, de 31 de janeiro de 2024. Altera o art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências, para clarear o alcance e a aplicação das disposições nele contidas. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 3 fev. 2024. Disponível em:https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-12-2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB SUAS. Brasília, DF: CNAS, 2005b.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica da Assistência Social/LOAS. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/ L8742.htm. Acesso em: 26 mar.

BRASIL. Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 9 jan. 2004.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF: Presidência da República, 2011 a.

BRASIL. *Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023.* Dispõe sobre o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2023.

BRASIL. *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC: Lei nº 13.019/2014 comentada*. Brasília: Ministério da Cidadania, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Censo SUAS. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/gestao-do-suas/vigilancia-socioassistencial-1/censo-suas. Acesso em: 12 nov. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. (2024, 13 de março). *Informe Bolsa Família nº 37*. Brasília, DF.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social/PNAS 2004. Brasília: MDS, 2005a. 178 p. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/ PNAS2004.pdf.

BRASIL. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS 2012*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012.

BRASIL. *Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004.* Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.

BRASIL. *Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e Norma Operacional Básica – NOB/SUAS/2012.* Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013.

BRASIL. Portal da Transparência. Assistência Social. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/funcoes/08-assistencia-social?ano=2024. Acesso em: 17 nov. 2024.

BRASIL. Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012 - aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) - NOB-SUAS/2012. Brasília, DF: CNAS 2012. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/ public/NOBSUAS_2012.pdf. Acesso em:

BRAUDEL, F. *A Dinâmica do Capitalismo*. Tradução de Maria Helena T. de Andrade. Editora Perspectiva, 1997.

BRETTAS, T. *Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Consequência, 2019.

CARCANHOLO, M. D. Conteúdo e forma da crise atual do capitalismo: lógica, contradições e possibilidades. *Crítica e Sociedade: revista de cultura política*. v.1, n.3, Edição Especial - Dossiê: A crise atual do capitalismo, dez. 2011.

CARMO, M. E. do; GUIZARDI, F. Lube. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 34, n. 3, e00101417, 2018.

CARVALHO, E. S. de. *Renda de Cidadania: A Saída é pela Porta.* 5. ed. São Paulo: Cortez, 2019.

CARVALHO, I.; ALMEIDA, P. Família e Proteção Social. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.2, n.17, p.109-122, 2003.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTELLS, M. *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura.* Vol. 1*: A Economia da Informação.* São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, M. *A Sociedade em Rede.* São Paulo: Paz e Terra, 2004.

CESIT. A Reforma Trabalhista na Espanha: Análise e Impactos. Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, 2019.

CESIT. *A Reforma Trabalhista na França: Análise Crítica*. Centro de Estudos Sindicais e de Trabalho, 2017. Disponível em: http://www.cesit.com.br/publicacoes/reforma-trabalhista-franca.

CESIT. *A Reforma Trabalhista no Brasil: Análise Crítica*. Centro de Estudos Sindicais e de Trabalho, 2017. Disponível em: http://www.cesit.com.br/publicacoes/reforma-trabalhista-brasil.

CHAUÍ, M. *A Nova Ordem Política*. Editora Contexto, 1997.

CHAUÍ, M. Extrema-direita e neoliberalismo: afinidades eletivas. In: SAFATLE, Vladimir (org.). *O ódio como política: a reinvenção das direitas no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 39-58.

CHESNAIS, F. *A Mundialização do Capital*. Ed. Xamã, 1998, São Paulo.

COBO, B. *Políticas focalizadas de transferência de renda: contextos e desafios*. São Paulo: Cortez, 2012.

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

COUTO, B. R. YAZBEK, M. C. RAICHELIS, R. [et al.]. *A Política Nacional da Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos*. São Paulo; Cortez, 2010.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. *A Política Social no Brasil Contemporâneo: Tendências e Desafios*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

COHN, A. Mudanças econômicas e políticas de saúde no Brasil. In: LAURELL, A. C. (org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. 4ª Ed.– São Paulo: Cortez, 2008.

CRONEMBERGER, I. H. G. M.; TEIXEIRA, S. M. Familismo na política social brasileira e as mulheres. *Revista FSA*, Teresina, v. 9, n. 2, art. 14, pp. 205-221, Ago./Dez. 2012.

CRUZ, L.; HILLESHEIM, B. Risco e vulnerabilidade como analisadores nas políticas públicas sociais: uma análise crítica. *Estudos de Psicologia (Campinas),* v. 33, n. 4, p. 631-641, 2016.

DARDOT, P.; LAVAL, C. *A Nova Razão do Mundo: Ensaio sobre a Sociedade Neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

DONZELOT, J. *A polícia das famílias*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

ENGELS, F. *A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra.* São Paulo: Boitempo, 2008.

ESPING-ANDERSEN, G. *Os três mundos do bem-estar social*. Tradução de Luís Leal. São Paulo: Editora FGV, 2011.

ESPING-ANDERSEN, G. Social foundations of postindustrial economies. *New York: Oxford University Press*, 1999.

ESTATÍSTICAS DOS CADASTROS DE MICROEMPREENDEDORES INDIVIDUAIS: 2022 / IBGE, Coordenação de Cadastros e Classificações. - Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

FLEURY, S. *Estado sem cidadãos: segurança social e saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

FRIEDMAN, M. *Capitalismo e Liberdade*. Trad. Reinaldo A. Guarany. Rio de Janeiro: Editora Artenova, 1977.

FURTADO, N. *Rendimento médio mensal real domiciliar per capita cresce 11,5% em 2023 e bate recorde.* CBN, 19 abr. 2024. Disponível em: https://cbn.globo.com. Acesso em: 03 nov. 2024.

GOHN, M. da G. (Org.). *Movimentos Sociais no Início do Século XXI: antigos e novos atores sociais.* Petrópolis: Vozes, 2003.

GUILHON, L. Direitos sociais e políticas públicas: uma análise crítica. *Revista de Políticas Públicas*, v. 22, n. 2, p. 701-720, 2018.

HAYEK, F. A. *O Caminho da Servidão*. Trad. Anna Maria Capovilla. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HARVEY, D. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.

HARVEY, D. *O Neoliberalismo: História e Implicações*. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HARVEY, D. *O Novo Imperialismo*. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HILLESHEIM, B.; CRUZ, L. Risco e vulnerabilidade como analisadores nas políticas públicas sociais: uma análise crítica. *Estudos de Psicologia (Campinas)*, v. 33, n. 4, p. 631-641, 2016.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. *Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico metodológica*. São Paulo, Cortez, 1985.

IAMAMOTO, M. V. *O Serviço Social na Contemporaneidade: Trabalho e Formação Profissional*. 4 a. Ed., São Paulo: Cortez, 2001.

IAMAMOTO, M. V. *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. – 4. ed.– São Paulo: Cortez, 2010.

JACCOUD, L. Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social. *Texto para Discussão* (TD) 1372. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2008.

JUSTEN, Á.; BRAGA, W. P.; GURGEL, C. Reprimarização, política pública do trabalho e superexploração no Brasil: revisitando Ruy Mauro Marini. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 26, n. 3, p. 453-464, out./dez. 2023.

KERSTENETZKY, C. L. *O Estado de Bem-Estar Social na Idade da Razão: A teoria política e econômica do Estado de bem-estar social*. São Paulo: Editora Campus/Elsevier, 2012.

KEYNES, J. M. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda.* Tradução de José A. S. Ferreira. Editora Nova Fronteira, 1995.

LAVINAS, L. *Proteção social e cidadania.* In: GENTILINI, M.; LAVINAS, L.; MONTENEGRO, M. (org.). *Proteção social de cidadania: desafios para políticas públicas no Brasil e na América Latina.* São Paulo: Cortez, 2006. p. 247-266.

LOWY, M. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado. Tradução de Henrique Carneiro. *Revista Actuel Marx*, 18, 1995.

MAPEAMENTO DO TRABALHO INFORMAL NO BRASIL. Fundo Brasil. fundobrasil.org.br. São Paulo, julho de 2022.

MARINI, R. M. *Dialética da Dependência*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARSHALL, T. H. *Cidadania e Classe Social*. Tradução de Marta Kohen. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTINS, J. de S. *Interdisciplinaridade: caminhos para a inovação educacional*. São Paulo: Loyola, 2016.

MARX, K. *O Capital: Crítica da Economia Política*. Vol. 1. São Paulo: Boitempo, 2013.

MAURIEL, A. P. O. Combate à pobreza e (des) proteção social: Dilemas teóricos da “novas” políticas sociais. In: *Praia Vermelha: estudos de política e teoria social*. Número 14 e 15 Primeiro e Segundo Semestre- 2006. Universidade Federal do Rio de Janeiro- UFRJ Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.

MAURIEL, A. P. O. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. In: *Katálysis*, v.13, n.2, p.173-180, Florianópolis: UFSC, jul./dez.2010.

MBEMBE, A. *Necropolítica*. Tradução de Renata Santini. São Paulo: N-1 Edições, 2018.

MIGUEL, L. F. *Democracia na periferia capitalista: o caso brasileiro.* São Paulo: Boitempo, 2019.

MIOTO, R. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C. de; LEAL, M. C. (Org.). *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

MIOTO, R. Família e políticas sociais. In: BOSCHETTI, I. et al (orgs). *Política social no capitalismo- tendências contemporâneas*. São Paulo, Cortez, 2008, p. 130- 148.

MOTA, A. E. (Org.). *As ideologias da contrarreforma e o Serviço Social.* Recife: Editora Universitária da UFPE, 2010.

MOTA, A. E. (Orgs). *O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NETTO, J. P. *Capitalismo monopolista e serviço social*. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, F. de. *O Ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

OLIVEIRA, M. do C. B. de; ALVES, V. R. *Políticas de assistência social no Brasil: histórias e perspectivas.* São Paulo: Editora Contexto, 2020.

ORTEGAL, L. R. de O. Relações raciais no Brasil: colonialidade, dependência e diáspora. *Serviço Social & Sociedade*, n. 133, p. 413-431, set./dez. 2018.

PAINE, T. *Justiça Agrária.* Tradução e prefácio de Daniel Gomes de Carvalho. Jundiaí: Paco Editorial, 2019.

PASTORINI, A. e GALIZIA, S. Principais características da redefinição da proteção social no Brasil. In: PASTORINI, A.; ALVES, A. M. e GALIZIA, S. *Estado e cidadania: reflexões sobre as políticas públicas no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

PAOLI, M. C.; TELLES, V. da S. *Cidadania e políticas sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.

PARIJS, P. V. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI? *Estudos Avançados,* São Paulo, v. 14, n. 38, p. 47-65, 2000. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9554.

PEREIRA, L. D. Políticas Públicas de Assistência Social brasileira: avanços, limites e desafios. Lisboa 2006 (Texto publicado na página virtual do *Centro Português de Investigação em História e Trabalho Social*).

PEREIRA, P. A. P. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C. de; LEAL, M. C. (orgs.). *Família e juventude: uma questão de direitos*. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, P. A. P*. Política Social: temas e questões*. São Paulo: Cortez, 1998.

PERES, M. de F. *Assistência Social: fundamentos e práticas para a gestão no SUAS*. São Paulo: Cortez, 2011.

RODRIGUES, M. Assistência social e vanguardas do Serviço Social na era neoliberal. *ARGUMENTUM*(Vitória), v. 8, n. 2, p. 35-50, maio/ago. 2016.

SALVADOR, E. *Fundos de Pensão e a Crise da Previdência Pública no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2008.

SALVADOR, E. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. *Serviço Social em Revista*, v. 14, n. 2, p. 4-22, jan./jun. 2012

SANTOS, W. G. dos. A praxis liberal e a cidadania regulada. In: *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1980. p. 63-114.

SANTOS, W. G. dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*, Rio de Janeiro, Ed. Campos, 1979, p.138.

SCHUMPETER, J. *A Economia do Capitalismo*. Trad. Rafael de Almeida. Editora Companhia das Letras, 2009.

SCHWAB, K. *A Quarta Revolução Industrial*. Tradução de Daniel Moreira Miranda. Editora Edipro, 2018.

SEN, A. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, M. O. da S; YASBEK, M. C; GIOVANI, G. di. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 4. ed. Ver. e atual. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, R. R. da. *(Des)centralização, contrarreforma do Estado e política se assistência social no Brasil*.Tese de Doutorado. UFRJ, 2014.

SIQUEIRA, L. de S. *Pobreza e serviço social: diferentes concepções e compromissos políticos*. Rio de Janeiro: Cortez, 2013.

SPOSATI, A. de O.; BONETTI, D. A.; YAZBEK, M. C.; FALCÃO, M. do C. Brant de C. *Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: uma questão em análise.* São Paulo: Cortez, 1985.

SPOSATI, A. et al.. *A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. 9º. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SPOSATI, A. Assistência social: direitos e cidadania. In: BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. (Orgs.). *Política social: fundamentos e história.* São Paulo: Cortez, 2008. p. 223-246.

TEIXEIRA, S. O. Que democracia? Soberania popular ou soberania do mercado? In: BOSCHETTI, I. et al.. (orgs). *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.

TELLES, V. da S.; PAOLI, M. C. P. M. Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: DAGNINO, E. (Org.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000. p. 85-106.

VIANNA, M. L. T. W. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: IUPERJ: UCAM, 1998.

VIANA, M. L. T. W. *A modernização sem o moderno: análises de conjuntura na era FHC*. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

WALLERSTEIN, I. *O Sistema-Mundo Moderno*. Trad. Maria Helena Moreira de Souza. Editora Perspectiva, 1984.

WALTENBERG, F. Por uma renda básica parcial que incorpore as características de uma renda básica universal: incondicional, regular, em dinheiro, individual e universal. *Entrevista especial para o Instituto Humanitas Unisinos – IHU*, 2021. Disponível em: https://ihu.unisinos.br

WILLIAMS, R. *Cultura e Sociedade: 1780-1950*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1969.

YAZBEK, M. C. *Classes subalternas e assistência social*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

ZUBOFF, S. *A era do capitalismo de vigilância: A luta por um futuro humano no novo front do poder*. Tradução de Renata M. Costa. São Paulo: Objetiva, 2020.