



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL

ASSISTÊNCIA SOCIAL E TRABALHO PRECÁRIO: OS  
PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA E  
SUA FUNCIONALIDADE NA PROTEÇÃO SOCIAL  
ULTRANEOLIBERAL

Júlia Carvalho Pimentel Câmara

2024

# **ASSISTÊNCIA SOCIAL E TRABALHO PRECÁRIO: OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA E SUA FUNCIONALIDADE NA PROTEÇÃO SOCIAL ULTRANEOLIBERAL**

**Júlia Carvalho Pimentel Câmara**

Trabalho de conclusão de curso, apresentado à Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte das exigências para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Mossicleia Mendes da Silva

Rio de Janeiro

Dezembro de 2024

**ASSISTÊNCIA SOCIAL E TRABALHO PRECÁRIO: OS PROGRAMAS DE  
TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA E SUA FUNCIONALIDADE NA PROTEÇÃO  
SOCIAL ULTRANEOLIBERAL**

Júlia Carvalho Pimentel Câmara

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO SUBMETIDO AO CORPO DOCENTE  
DO CURSO DE SERVIÇO SOCIAL DA ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL DA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO COMO PARTE DOS  
REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO TÍTULO DE BACHAREL  
EM SERVIÇO SOCIAL.**

Examinada por:

---

Profa. Dra. Mossicleia Mendes da Silva (Orientadora),

---

Profa. Dra. Evelyn Melo da Silva,

---

Profa. Dra. Luana de Souza Siqueira,

RIO DE JANEIRO, RJ – BRASIL  
DEZEMBRO DE 2024



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
Centro de Filosofia e Ciências Humanas - CFCH  
Escola de Serviço Social - ESS

**ATA- BANCA EXAMINADORA  
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

<b>Estudante (NOME COMPLETO):</b> Júlia Carvalho Pimentel Câmara	<b>DRE:</b> 120024994
---	--------------------------

**Título do TCC:**

Assistência Social e trabalho precário: os programas de transferência monetária e sua funcionalidade na proteção social ultraneoliberal

**Composição da banca**

**Presidente da banca/orientador(a):**

Mossicleia Mendes da Silva

Assinatura: *Mossicleia Mendes da Silva*

**Membro da banca:**

Evelyn Melo da Silva

Documento assinado digitalmente

Assinatura: EVELYN MELO DA SILVA  
Data: 20/12/2024 11:05:10-0300  
Verifique em <https://validar.itd.gov.br>

**Membro da banca:**

Luana de Souza Siqueira

Assinatura: *Luana de Siqueira*

**Parecer:**

<input checked="" type="checkbox"/> APROVADO*	<input type="checkbox"/> APROVAÇÃO CONDICIONADA**	<input type="checkbox"/> REPROVADO***
---	---	---------------------------------------



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
Centro de Filosofia e Ciências Humanas - CFCH  
Escola de Serviço Social - ESS

UFRJ

Data de realização da banca

18 | 12 | 2024

\* RECOMENDA PUBLICAÇÃO NA BASE PANTHEON REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL DA UFRJ?

(X) SIM ( ) NÃO

\*\* Em caso de “aprovação condicionada”, pontue as indicações da banca para o TCC, em parecer.

\*\*\* Em caso de “reprovação” pontue as indicações da banca para o TCC e indique uma nova data para a realização de nova banca, em parecer.

**OBSERVAÇÕES**

**TCC Aprovado com Nota 10.**



Av. Pasteur, nº 250 – Campus Praia Vermelha, Praia Vermelha -  
Rio de Janeiro, RJ - CEP 22290-240 Telefone: (21) 3938-5380 5432/ [www.ess.ufrj.br](http://www.ess.ufrj.br)

*Vida de pobre foi cobaia pra salvar a economia  
Tem sangue no Excel que enriquece a burguesia  
A fome não foi pra pauta, somente a mão de obra  
Não ligam pra nossa falta, protegem a própria sobra*  
*(Cesar MC)*

# Agradecimentos

Aos meus pais, tudo. São inexistentes na língua portuguesa palavras que consigam expressar minha gratidão a vocês, Ciça e Breno, por tudo que fizeram por mim para que eu conseguisse chegar até aqui. Sou eternamente grata por todo o apoio e amor incondicional que vocês sempre me deram, sei que não importa o que aconteça, tenho vocês pra voltar. Por todos os esforços e sacrifícios feitos por vocês ao longo da vida, para que eu conseguisse chegar até aqui sem precisar me sacrificar. Sei que vão ler isso e me dizer que me ter como filha na verdade não requer nenhum esforço, e por isso, amo vocês mais ainda. Tudo que eu conquistar ao longo da minha vida, é fruto do amor de vocês. Amo vocês, cml.

Agradeço de todo o coração ao restante da minha família, cada um de vocês é crucial na minha vida. Em especial, preciso agradecer à minha irmã Clara, por sempre, e sempre mesmo, acreditar em mim. Independente do caminho de nossas vidas, sabemos que temos uma a outra, e isso já basta. E, claro, não posso deixar de mencionar minha filha felina Pretinha, por sempre dormir de conchinha comigo nos dias que achei que não daria conta.

Aos amores da minha vida, minhas melhores amigas, Mariana, Aninha e Nanda, por sempre entenderem minha ausência nos últimos meses e pela relação de família que construímos ao longo dos anos. Não tenho dúvidas que eu não teria aguentado chegar até aqui sem nossas noites na Inês.

Ao meu namorado e amor da minha vida Rodrigo, por ter me apoiado durante todo o processo, me levantando todas as vezes que caí e acreditando em mim mesmo quando nem eu acreditava. Por ser sempre minha bolha de paz na vida caótica. Sem o seu cuidado, amor, palavras de estímulo e acolhimento, nada disso seria possível. Te amo mais que tudo.

À minha orientadora Mossicleia Silva, pelo seu apoio, dedicação e orientação nesse

processo, e por sempre me servir de inspiração. Levo comigo todo o aprendizado que obtive com você que foram cruciais, não só para esse trabalho, mas para a minha formação como um todo. Agradeço também por todo seu carinho e dedicação nesses dois anos que estivemos juntas, professores como você são um respiro de ar puro dentro do ambiente acadêmico. Te admiro muito, espero um dia me tornar uma profissional tão boa quanto você.

Minha gratidão se estende à todos os meus amigos que fizeram parte direta ou indiretamente desse processo. Em especial, Gabriel e Alessandra, por toda a parceria ao longo dos últimos anos.

À Universidade Federal do Rio de Janeiro, pela infraestrutura e recursos disponibilizados, que foram essenciais para a realização deste trabalho. Agradeço também a todos os professores que tive pelo apoio à minha formação e aos funcionários pela assistência prestada sempre que necessário.

Não posso deixar de agradecer a mim mesma, por todas as noites que passei em claro me dedicando a esse trabalho e por todo o esforço e dedicação que me trouxeram até aqui. O processo de graduação, iniciado durante a pandemia da Covid-19, não foi fácil. Mas, contrariando todas as minhas ansiedades, dei conta. Me orgulho muito da pessoa que me tornei nesse processo.

Por fim, agradeço imensamente à minha psicóloga Rafaela, que me acompanhou durante esses 4 anos. Seu trabalho mudou minha vida, sou eternamente grata à você.

Resumo do Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Serviço Social da UFRJ como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de graduação.

**Assistência Social e Trabalho Precário: Os Programas de Transferência Monetária e sua Funcionalidade na Proteção Social Ultraneoliberal**

Júlia Carvalho Pimentel Câmara

Dezembro/2024

Orientador: Mossicleia Mendes da Silva

Curso: Serviço social

O presente trabalho aqui apresentado possui como tema “Programas de Transferência Monetária e reprodução da força de trabalho: assistência social e trabalho precário”. Tem como objetivo analisar os programas de transferência monetária e sua relação com a precarização do trabalho no Brasil recente, problematizando as consequências e tendências frente ao padrão de proteção social no ultraneoliberalismo. Nesse sentido, procuramos problematizar e analisar a funcionalidade da política de assistência social, via programas de transferência monetária em três eixos: 1) as tensões e os desafios postos à efetivação da assistência social no Brasil, no que tange à sua regulamentação e efetivação no período imediatamente após a promulgação da Constituição Federal de 1988; 2) as estratégias para a reprodução da força de trabalho empobrecida, a agenda global de alívio à pobreza e a expansão dos programas de transferência monetária; e, 3) o significado da política de assistência social na reprodução da força de trabalho, em frente ao cenário de crise capitalista, radicalização neoliberal e desproteção ao trabalho. Para tanto, buscamos problematizar o aprofundamento da crise capitalista e o processo de acirramento do neoliberalismo posto como solução frente à esse cenário, que se desdobrou nos processos recentes deflagrados pela ofensiva da radicalização neoliberal no Brasil e as contrarreformas que acentuam a degradação das condições de reprodução social da classe trabalhadora.

A partir disso, compreendemos que esses processos estão consolidando um certo padrão de proteção social limitado, assentado na expropriação dos direitos sociais e trabalhistas, e no desmonte da política de assistência social ao mesmo passo em que ela é posta num espaço de centralidade dentro desse cenário, via programas de transferência monetária como principal estratégia de mitigação da pobreza e gestão da força de trabalho. A presente investigação adota como método o materialismo histórico-dialético. Tal método, ao fundamentar a inserção do objeto de pesquisa na totalidade social, torna possível apreender o núcleo central do fenômeno a ser investigado, desvelando suas conexões com os processos macrossocietários, seus condicionantes históricos e suas múltiplas determinações que envolvem contradições, tendências centrais e seus elementos mais básicos.

*Palavras-chave:* Programas de Transferência Monetária, Assistência Social, Trabalho precário, Ultraneoliberalismo, Proteção Social, Reprodução da força de trabalho.

Abstract of the Graduation Project presented to the School of Social Work of UFRJ as part of the requirements necessary to obtain the undergraduate degree.

Social Assistance and Precarious Work: Cash Transfer Programs and Their Functionality  
in Ultraneoliberal Social Protection

Júlia Carvalho Pimentel Câmara

December/2024

Advisor: Mossicleia Mendes da Silva

Course: Social Work

The theme of the present work presented here is “Monetary Transfer Programs and Reproduction of the Workforce: Social Assistance and Precarious Work”. It aims to analyze monetary transfer programs and their relationship with the precariousness of work in recent Brazil, problematizing the consequences and trends in relation to the standard of social protection in ultra-neoliberalism. In this sense, we seek to problematize and analyze the functionality of social assistance policy, via monetary transfer programs in three axes: 1) the tensions and challenges posed to the implementation of social assistance in Brazil, with regard to its regulation and implementation in the period immediately after the promulgation of the 1988 Federal Constitution; 2) strategies for the reproduction of the impoverished workforce, the global poverty alleviation agenda and the expansion of monetary transfer programs; and, 3) the meaning of social assistance policy in the reproduction of the workforce, in the face of a scenario of capitalist crisis, neoliberal radicalization and lack of labor protection. To this end, we seek to problematize the deepening of the capitalist crisis and the process of intensification of neoliberalism put forward as a solution to this scenario, which unfolded in the recent processes triggered by the offensive of neoliberal radicalization in Brazil and the counter-reforms that accentuate the degradation of

conditions of reproduction. social status of the working class. From this, we understand that these processes are consolidating a certain standard of limited social protection, based on the expropriation of social and labor rights, and the dismantling of social assistance policy at the same time that it is placed in a space of centrality within this scenario. , via monetary transfer programs as the main poverty mitigation and workforce management strategy. The present investigation adopts historical-dialectical materialism as its method. This method, by substantiating the insertion of the research object into the social totality, makes it possible to grasp the central core of the phenomenon to be investigated, revealing its connections with macro-societal processes, its historical conditioning factors and its multiple determinations that involve contradictions, central tendencies and their most basic elements.

*Keywords:* Monetary Transfer Programs; Social Assistance; Precarious Work; Ultra-neoliberalism; Social Protection, Reproduction of the workforce

# Sumário

<b>1</b>	<b>Introdução</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>A política de Assistência Social no Brasil: tensões e desafios à sua efetivação</b>	<b>5</b>
2.1	A regulamentação da assistência social no Brasil pós Constituição de 1988	5
2.2	A Política de Assistência Social nos governos petistas.....	11
2.3	A centralidade da assistência social na seguridade social brasileira .....	21
<b>3</b>	<b>Programas de transferência monetária e alívio à pobreza: estratégias para reprodução da força de trabalho empobrecida</b>	<b>25</b>
3.1	A definição de uma agenda global de alívio à pobreza e os programas de transferência monetária no Brasil .....	25
3.2	A expansão dos Programas de Transferência Monetária no Brasil .....	33
<b>4</b>	<b>Crise capitalista, radicalização neoliberal e desproteção ao trabalho: o significado da política de assistência social na reprodução da força de trabalho</b>	<b>39</b>
4.1	Crise capitalista e a radicalização neoliberal no Brasil .....	39
4.2	Conrarreformas sociais e (des)proteção social .....	44
4.3	Trabalho precário e a função da assistência social no circuito da reprodução social .....	50
<b>5</b>	<b>Considerações Finais</b>	<b>58</b>
	<b>Referências Bibliográficas</b>	<b>62</b>



# 1 Introdução

Desde seu surgimento ligado ao campo caritativo até os dias atuais, de desmonte e financeirização, o processo de regulamentação da política de assistência social no Brasil é marcado por diversas contradições, que acabam por tornar o caminho para a efetivação do direito à assistência social árduo e lento. A promulgação da Constituição Federal de 1988 traz para oeste campo de proteção social maiores oportunidades de reflexão e mudança em relação às suas práticas, além de acarretar a necessidade de redefinição da política no âmbito legal, teórico e filosófico.

Assim, esse processo foi crucial para o surgimento de um padrão social afirmativo de direitos. Porém, ao bater de frente com as diferentes forças conservadoras, o processo para a regulamentação e aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social acaba por encontrar diversos obstáculos pelo caminho, dificultando a concretização da política de assistência social relacionada àquilo que foi conignado na Constituição de 1988.

A partir da Reforma do Estado iniciada no país a partir do início dos anos 1990, que tinham como objetivo a redução do padrão de proteção social posto pelo Estado e o favorecimento das políticas de privatização, terceirização, as chamadas parcerias público-privadas, as políticas sociais passam a assumir características focalizadas e compensatórias, ao passo em que o Estado é desresponsabilizado da gestão das necessidades da classe trabalhadora.

Durante os primeiros governos petistas, chamados por alguns autores de “neodesenvolvimentistas”, observam-se avanços no âmbito da política social, mas o cenário segue repleto de obstáculos e contradições. Desde o início de seus governos, fica evidente a definição da pobreza extrema como constituinte do eixo articulador da política social, principalmente a política de assistência social. Aqui, o processo de institucionalização da política de assistência social é demarcado pelo paralelismo das ações, pela focalização e pelo processo de modernização conservadora que se constitui no período. A partir do

segundo governo Lula, a assistência social se expande como uma política de caráter não contributivo, se tornando o principal mecanismo de proteção social do país, em detrimento das políticas de saúde e previdência.

O cenário de expansão do desemprego, ocasionando na perda dos vínculos da classe trabalhadora com a previdência, junto à displicência com os direitos já existentes previamente e aos novos mecanismos de mercadorização da referida política, acaba por pressionar tanto a população usuária quanto os próprios sistemas de proteção do Estado a procurarem outras redes de segurança, ou seja, a Assistência Social. Portanto, essa nova Política de Assistência Social passa a assumir a condição de uma política estruturadora, não mais mediadora do acesso às outras políticas e direitos. Tendo em vista isso, a segurança social, enquanto instituição social e mecanismo de enfrentamento da desigualdade, passa adquirir um caráter ideológico e político, que passa por mudanças frente ao novo contexto de expansão do capital.

A crise global dos anos 1970, conjuntamente ao processo de restauração capitalista sob a hegemonia econômica do capital financeiro e do neoliberalismo, cria as condições materiais necessárias para um crescimento crônico do trabalho precário e do desemprego, fazendo com que a pobreza e a miséria do mundo aumentem.

Nos países periféricos de economia dependente, os efeitos da crise capitalista global acabam por agravar os conflitos sociais existentes, criando um cenário de instabilidade social e política que são desfavoráveis à legitimação da estrutura financeira do capitalismo. Assim sendo, a partir da década de 1990, a “questão da pobreza” passa a ter protagonismo na agenda global, principalmente na agenda dos mecanismos internacionais. A partir desse cenário, começam a se expandir os programas de transferência monetária no Brasil.

A crise de 2008, que tem seu rebatimento no país somente a partir da segunda metade da década de 2010, leva o capitalismo neoliberal financeirizado a outro patamar, que acaba por possibilitar o surgimento de um novo bloco histórico para sua legitimação e possui como consequência a ascensão dos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, ultraneoliberais e conservadores. Nesse momento, passa a se instaurar no país um quadro de agressiva ofensiva sobre o trabalho, com propostas contrarreformistas e uma maior brutalidade na retração dos direitos sociais e trabalhistas, conquistados historicamente através de muita luta da classe trabalhadora e dos movimentos sociais.

O cenário de radicalização neoliberal em resposta à crise estrutural do capital, ge-

rador dos processos contrarreformistas que realizam o acirramento da expropriação de direitos sociais e trabalhistas, junto ao quadro de crise pandêmica, resultam em um quadro de tragédia social, onde cada vez mais um contingente maior da classe trabalhadora se encontra inserida em relações precárias de trabalho.

Nesse cenário a política de assistência social, via programas de transferência monetária acaba por assumir uma função econômica central, dentro do capitalismo neoliberal, de reabilitar a atividade econômica e tornar “produtivos” esses beneficiários. Além disso, ela passa a assumir uma função social na reprodução da força de trabalho na garantia do mínimo de sua subsistência, com o objetivo de que essa população se mantenha no mercado de trabalho e sigam ativos na esfera do consumo.

Face dessas considerações, esse trabalho é fruto da participação como pesquisadora no projeto de Iniciação Científica intitulado “Programas de Transferência Monetária no Brasil e o Padrão de Proteção Social”, que se mostrou fundamental não só para o processo de formulação desse trabalho, mas também para a formação da autora como futura assistente social.

Além disso, a experiência de estágio no Hospital Municipal Miguel Couto a partir do segundo período de 2022 até o final de 2023 também foi crucial durante esse processo. A experiência no atendimento aos usuários do Serviço Social da instituição, que em sua maioria eram beneficiários dos programas de transferência monetária foi o que despertou interesse no tema, com vistas de tentar compreender a relação entre esse tipo de benefício monetário e a inserção desses mesmos usuários em relações de trabalho precarizadas.

Nessa direção, o objetivo geral do trabalho é analisar os programas de transferência monetária e sua relação com a precarização do trabalho no Brasil recente, problematizando as consequências e tendências frente ao padrão de proteção social no ultraneoliberalismo.

A presente investigação adota como método o materialismo histórico-dialético. Tal método, ao fundamentar a inserção do objeto de pesquisa na totalidade social, torna possível apreender o núcleo central do fenômeno a ser investigado, desvelando suas conexões com os processos macrossocietários, seus condicionantes históricos e suas múltiplas determinações que envolvem contradições, tendências centrais e seus elementos mais básicos.

Além disso, no que diz respeito aos procedimentos técnicos e a definição de instrumentos de investigação que permitam reunir elementos teóricos e empíricos que auxiliem a

pensar o objeto de estudo sob a perspectiva teórico-metodológica indicada, a metodologia da investigação, portanto, será de base qualitativa, envolvendo revisão teórica, levantamento e análise documental.

Dentro desse panorama, ao longo do trabalho nos concentraremos em 3 principais questões, tematizadas em 3 capítulos. No primeiro momento, falamos das tensões e os desafios postos à efetivação da assistência social no Brasil, no que tange à sua regulamentação e efetivação no período imediatamente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, perpassando sobre o governo Fernando Henrique e os primeiros governos petistas. Depois, entramos no debate acerca das estratégias para a reprodução da força de trabalho empobrecida, a agenda global de alívio à pobreza e a expansão dos programas de transferência monetária. Por último, nos debruçamos sobre o significado da política de assistência social na reprodução da força de trabalho, em frente ao cenário de crise capitalista, radicalização neoliberal e desproteção ao trabalho.

## **2 A política de Assistência Social no Brasil: tensões e desafios à sua efetivação**

### **2.1 A regulamentação da assistência social no Brasil pós Constituição de 1988**

O processo de regulamentação da assistência social no Brasil tem como marco fundamental a homologação da Constituição Federal de 1988, responsável pelo reconhecimento da assistência social como política social e pela sua inserção no escopo do sistema de seguridade social brasileiro. Porém, para que seja possível a análise do referido processo, é crucial adentrarmos a trajetória histórica da assistência social brasileira. (LARDONI et al., 2022).

As ações de Assistência Social estão presentes no país desde o Brasil Colônia, porém, neste momento, tais práticas eram realizadas no campo religioso caritativo e tinham como base valores de caráter moralista. (PEREIRA, 2007). Assim sendo, o assistencialismo<sup>1</sup> era dominante nessa época, aliado a práticas eleitoreiras, clientelistas e populistas que contribuem para a perpetuação da ordem vigente. A partir da década de 1930, a pobreza passou a ser considerada uma das expressões da questão social, sendo previamente tratada, exclusivamente, como “caso de polícia” e tendo suas práticas limitadas à filantropia. De acordo com Silva (2018), tal cenário começa a se modificar de forma concreta em função das mudanças ocorridas nos campos social, político e econômico ao longo dos anos 1930, durante o governo Varguista e a consolidação do Estado Novo que forja uma nova conformação sociopolítica ao país.

---

1. O assistencialismo define diversas formas de se prestar assistência à segmentos da população, porém sem constituir uma política social propriamente dita ou desenvolver ações que contribuam para a mudança das condições de vida da classe trabalhadora que geram certas necessidades. Ou seja, tal prática acaba por garantir a reprodução da ordem instituída, pilar do conservadorismo. (SILVA, 2018).

Neste ínterim, a estratégia Varguista para intervenção sobre a questão social vai no sentido da criação de uma ampla legislação social que visa atender as necessidades de regulação das relações sociais capitalistas, contribuir com o processo de formação e reprodução da força de trabalho. Deste modo, a ação estatal passa atender determinadas requisições do próprio movimento operário e age fundamentalmente na consolidação das condições necessárias quanto à formação de uma força de trabalho apta às necessidades da indústria nascente [...] No campo da assistência social, o Estado assume definitivamente seu caráter meramente regulador, limitando-se a subvençionar as Instituições da sociedade civil, em sua maioria ligadas à Igreja Católica, através do Conselho Nacional de Serviço Social – (CNSS)0. (SILVA, 2018, p.220)

O Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) foi criado em 1938 como um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, sendo considerado a primeira instituição pública para regulação da assistência social no Brasil, uma vez que foi a primeira forma de assistência social dentro da burocracia do Estado brasileiro (LARDONI, et al. 2022). Porém, o CNSS ainda funcionava na lógica benemerente, atuando na avaliação meritocrática do Estado na concessão de auxílios a organizações voltadas ao amparo social – considerado como uma forma de assistência social.

Ainda sob uma lógica assistencialista, é criada, em 1942, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) que terá como base o patriotismo e o primeiro-damismo<sup>2</sup>, além do intuito de apoiar politicamente o governo, “em função da participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial e da necessidade pujante de intervenção junto aos familiares de soldados enviados para a Guerra” (SILVA, 2018), e segue mesmo após o fim do conflito mundial. A LBA se torna, então, a primeira e uma das principais instituições de assistência social no país, expandindo cada vez mais sua atuação para todos os âmbitos da assistência social.

Ao mesmo passo que a LBA se expande, o Estado brasileiro reconfigura sua atuação frente às demandas da classe trabalhadora por melhores condições de vida. Em função da expansão do capitalismo, da pauperização crescente da força de trabalho e aumento progressivo das demais expressões da questão social - e tendo em vista seu padrão de reprodução periférico e dependente que, com a expansão do capitalismo, tornam-se cada vez mais evidentes as contradições e desigualdades entre as classes -, se irrompe a necessidade de intervenção do Estado sobre esse cenário. Assim sendo, segundo Lardoni (2022), tais ações assistenciais baseadas na benemerência passam a ser apropriadas pelo

---

2. O primeiro-damismo se trata de um fenômeno presente no processo histórico da política de assistência social no Brasil a partir de sua ligação institucional com as primeiras-damas que atuavam em diversos setores do governo, mas em especial na assistência social. Ao passo em que Vargas institui sua esposa como presidente da LBA em vias de buscar legitimidade ao utilizar o assistencialismo como mecanismo de dominação política, esse momento se torna um marco importante no processo de constituição e regulamentação da política de assistência social brasileira. (SILVA, 2018).

Estado direcionando a solidariedade social da sociedade civil.

De acordo com Silva (2018), a partir da década de 1950 o Brasil adentra seu ciclo desenvolvimentista, com um intenso trabalho do Estado para garantir as condições necessárias para a modernização do âmbito industrial brasileiro, que se mantém até o início da década seguinte. No início dos anos 1960, ficavam cada vez mais evidentes as contradições presentes no processo de modernização capitalista, o que levou a um crescimento significativo dos movimentos sociais e das lutas sociopolíticas que reivindicavam a reforma de base e melhores condições de vida para a classe trabalhadora rural e urbana. Até 1964 houveram diversos avanços no que diz respeito à intervenção e atuação do Estado na relação capital/trabalho, mesmo que de forma desigual uma vez que deixou de fora a parcela da classe trabalhadora presente na área rural e aqueles inseridos no setor informal. (LARDONI, et al. 2022).

O referido processo no final das contas acabou por não caracterizar avanços significativos no campo da Assistência Social, uma vez que foi interrompido em função do golpe civil-militar executado no Brasil em 1964, fazendo com que a atuação das camadas populares no campo político, econômico e cultural passe a sofrer sérias repressões, redefinindo a relação do Estado com a sociedade.

Após a instauração da autocracia burguesa no poder a partir do golpe militar, forja-se no Brasil um projeto de modernização conservadora que tinha por objetivo atender os interesses das diferentes frações burguesas presentes no país. No que diz respeito à situação da Assistência Social neste momento, “[...] adquire caráter marginal em relação às demais políticas sociais que assumem larga expansão no período, ainda que o mecanismo assistencial fosse o corte marcante em todas as políticas sociais” (SILVA, 2018).

Além disso, a “questão social” passa a ser enfrentada pela junção entre a repressão e a assistência, fazendo com que a assistência passe a funcionar como um mecanismo de legitimação política do regime ditatorial<sup>3</sup>. Assim sendo, não é até o fim do período ditatorial brasileiro que começam a surgir propostas concretas, no que diz respeito à formulação de uma política pública de Assistência Social garantida constitucionalmente, devido à grande mobilização e articulação dos movimentos sociais.

---

3. De acordo com Silva (2022), tal cenário se dá a partir da concertação institucional via instauração do Ministério da Previdência e Assistência Social, em 1974, incorporando a LBA, a Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor. Porém, tal cenário não tinha como objetivo a garantia de direitos democraticamente constituídos, e sim a formulação de mecanismos centralizadores.

As Associações Nacionais dos Servidores da LBA – ASSELBAS e ANAS-SELBAS se articulam gerando debates, documentos, posicionamentos e proposições para a efetiva inserção da Assistência Social na Constituição Federal como política social, direito do cidadão e dever do Estado. Em meio a essa efervescência e poder de pressão dos movimentos sociais, as políticas sociais encontram campo fértil para desenvolverem-se e auxiliarem a efetivação dos direitos sociais na Constituição de 1988. Dessa forma, os movimentos sociais exerceiram grande influência, emergindo com todo poder de pressão, conformando e norteando a configuração das políticas públicas e da Política de Assistência Social. Assim, os movimentos sociais com suas lutas contribuíram para trabalhar o rosto do Brasil e a configuração das políticas sociais. (LARDONI, et al., 2022, p.4).

A partir da promulgação da Constituição Federal em 1988, pelo então presidente José Sarney, a Assistência Social passa, finalmente, a ser considerada uma política pública de Seguridade Social, junto à Saúde e à Previdência. Nesse momento, a assistência social ganha uma nova concepção que difere de seus antigos estigmas. Além disso, segundo Sposati (apud Lardoni, 2022, p. 5), ocorre também uma mudança no que diz respeito ao seu público-alvo, deixando de lado o conceito de que a população beneficiária da assistência social seria marginal e/ou carente - que teria por fim a vitimização dessa população - e adota como público-alvo os segmentos da população que se encontram em risco social e vulnerabilidade, não sendo focada apenas na população pobre.

A CF/88 trouxe para o âmbito da assistência social maiores oportunidades de reflexão e mudança no que dizia respeito às suas práticas, antes assistenciais e clientelistas, além de trazer a necessidade de redefinição da política no âmbito legal, teórico e filosófico. Tal cenário foi crucial para o surgimento de um padrão de proteção social afirmativo de direitos. (PEREIRA, 2007).

Para que fosse possível a regulamentação e institucionalização dos avanços obtidos na Constituição, incluindo a concretização dos direitos sociais, tornava-se primordial a aprovação de leis orgânicas. Porém, o processo para a regulamentação e aprovação de uma Lei Orgânica da assistência social acabou por encontrar diversos obstáculos pelo caminho, indo de frente a diferentes forças conservadoras.

Tais obstáculos têm como base o conhecimento restrito do poder público da época acerca da Assistência Social e a ofensiva neoliberal pós-promulgação da CF/88, em detrimento da sinalização da mesma em direção à institucionalização de um sistema de proteção social alinhado com as características definitivas dos sistemas europeus de Welfare State. Além disso, tanto o CNSS quanto a LBA passam por um processo de desmoralização

pública por conta dos escândalos ocorridos na época<sup>4</sup>. (SILVA, 2018).

O processo de discussão e elaboração das propostas acerca do projeto de regulamentação da área foi marcado por diversos conflitos internos, que acabaram por atrasar e dificultar a aprovação da Lei de Regulamentação da Assistência Social. Tal cenário se deu pelas divergências entre os grupos responsáveis pelo debate e formulação da LOAS, composto pelo IPEA junto ao Núcleo de Estudos e Pesquisa em Política Social da Universidade de Brasília (NEEPOS), pela LBA e os representantes do Ministério da previdência e assistência social, e pelos órgãos da categoria profissional (CNAS e CEFAS). Assim sendo, apesar de ter sido considerado um período de grande produção intelectual, foram formulados diversos projetos distintos pela falta de consenso entre os grupos, o que acabou por enfraquecer a categoria.

Segundo Lardoni (2022), o primeiro projeto que avançou para o parlamento foi o Projeto de Lei no 3099/89, fruto da mobilização do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) junto à profissão, aos grupos de pesquisa e aos movimentos sociais da época. Porém, mesmo após realizarem alterações substanciais ao projeto com o objetivo de reduzir os custos da assistência social, o referido projeto foi vetado pelo então presidente Fernando Collor, em setembro de 1990, com a justificativa de falta de recursos para o pagamento dos benefícios previstos no projeto e divergência em relação aos princípios que o então presidente acreditava que definiam uma “Assistência Social responsável”.

O debate volta ao parlamento em abril de 1991, mas é apenas em dezembro de 1993 que, após intensos debates, eventos, conferências - com destaque para a Conferência Nacional de Assistência Social do mesmo ano - e pressão por parte da categoria profissional de assistentes sociais e das entidades da área do campo de ação assistencial, a Lei Orgânica de Assistência Social é sancionada pelo presidente Itamar Franco. A LOAS regulamenta como um direito constitucional, dever do Estado e política pública de seguridade com um sistema de gestão participativo e descentralizado que será regido pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), substituindo o antigo CNSS. Ou seja, é a partir da promulgação da LOAS que a Assistência Social, mesmo que presente desde os tempos coloniais, passa a ter o status de política social<sup>5</sup>, indo de encontro com o campo de direitos, univer-

---

4. De acordo com Silva (2018), na época foram descobertos diversos esquemas de fraude financeira e outros esquemas ilícitos que beneficiaram os familiares dos governantes das referidas instituições.

5. “Entende-se por política social, as formas de intervenção e regulamentação do Estado nas expressões da questão social, envolvendo o poder depressão e a mobilização dos movimentos sociais, com perspectivas de problematizar as demandas e necessidades dos cidadãos, para que ganhem visibilidade e reconhecimento público.” (LARDONI, et al. 2022, p. 6).

salização e responsabilidade estatal, e se desvincilhando de sua gênese caritativa guiada pelo favor.

A LOAS, apesar de ter sofrido diversas alterações que tiveram por fim a restrição de direitos e da própria concepção de assistência social, introduz no campo de regulamentação jurídica a previsão de uma nova realidade institucional, mudanças estruturais e conceituais e novas relações interinstitucionais e intergovernamentais, cenário que gerou maior visibilidade e legitimidade para as demandas da população usuária da política e de seus serviços, se garantindo como direito não contributivo e garantidor de cidadania, de acordo com Yasbeck (apud LARDONI, 2022, p. 6).

Durante o período pós-promulgação da Constituição de 1988, como já citado, surge no Brasil uma forte ofensiva neoliberal no que diz respeito às ações do Estado em relação ao campo socioassistencial. Esse cenário é marcado por diversos interesses contraditórios que incidem sobre o processo de regulamentação da política de assistência social, tendo como fonte a crise do capitalismo. Por se tratar de uma política que tem por objetivo atender as necessidades do contingente populacional mais empobrecido, a definição e consolidação da assistência social como um direito social reconhecido legitimamente “sempre esteve sob a violenta expropriação capitalista, cujo primado ético do trabalho leva a banir e satanizar direitos sociais, sob o argumento de cooperarem para uma cultura de acomodação e preguiça” (SILVA, 2018, p. 229).

A partir da Reforma do Estado iniciado no Brasil nos anos 90, que tem como objetivo a redução do padrão de proteção social posto pelo Estado a partir e em favor das políticas de privatização, terceirização e parceria público-privada, as políticas sociais passam a assumir características focalizadas e compensatórias ao passo em que o Estado é desresponsabilizado da gestão das necessidades da classe trabalhadora e maximizado para atender as necessidades do capital. Assim sendo, há uma grande investida político-governamental em passar, às organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, como as ONGS, essa responsabilidade. Em consequência desse cenário político e econômico, a implementação e a efetivação da LOAS encontram diversos obstáculos. A partir disso, torna-se morosa a garantia do alcance da inclusão social, tendo em vista a fragmentação e focalização da Assistência Social. Assim sendo,

A avaliação da Assistência Social pós-LOAS é, portanto, [...] plena de ambiguidades e de profundos paradoxos. Pois se, por um lado, os avanços constitucionais apontam para o reconhecimento de direitos e permitem trazer para a esfera pública a questão da pobreza e da exclusão, transformando constitucionalmente essa política social em campo de exercício de participação política, por outro, a inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica e impacto das políticas econômicas neoliberais, coloca em andamento processos articuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos públicos no campo social, sob a forte pressão dos interesses financeiros internacionais. (LARDONI, et al. 2022, p. 6).

Seguindo a promulgação da LOAS, temos diversos instrumentos normativos aprovados, responsáveis pelo estabelecimento das condições de gestão, financiamento, competências dos níveis de governo, controle social, negociação e avaliação. Esses instrumentos são: a primeira Norma Operacional Básica em 1997, responsável pela garantia da descentralização e caráter participativo da política; e, em 1998, o primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

## **2.2 A Política de Assistência Social nos governos petistas**

Já no primeiro mês do Governo Lula (2003-2010) foi criado o Ministério da Assistência e Promoção Social - posteriormente, durante o mesmo governo, a pasta teve seu nome alterado para “Ministério da Assistência Social (MAS)” -, fruto da mobilização social para a criação de um Ministério específico para a assistência social. O referido Ministério seria responsável pela PNAS, atuando na coordenação, normatização, acompanhamento e avaliação da mesma, incluindo seus projetos e programas, e pela gestão do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) (SILVA, 2018).

Porém, a atuação do Ministério foi “marcada por imprecisões, impasses e equívocos no que tange a organicidade da demanda acumulada na década anterior pela política de assistência social” (SILVA, 2018, p. 248). Assim sendo, devido às críticas e as diversas tensões internas da época, o MAS foi extinto, ocasionando a volta da assistência social à seu papel secundário dentro do âmbito da gestão federal. Ou seja, a Política volta ao seu patamar anterior, isto é, sem uma implementação efetiva e concreta que a afirmasse enquanto política pública e direito social, como afirma Boschetti (apud SILVA, 2018, p. 248).

Após uma recomposição do aparato institucional, é criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com vistas a oferecer um aparato institucional à política de assistência social, ao passo em que diminuiria os conflitos entre os

diferentes segmentos governamentais que atuavam na gestão da PNAS. Porém,

A adoção de um “super ministério”, solução que acabou sendo acolhida por Lula para resolver os visíveis problemas de coordenação na área social, implicava a difícil acomodação de dirigentes e equipes que foram se constituindo, de forma conflituosa e paralela, ao longo desse primeiro ano com dificuldades, inclusive, em sua estruturação interna. (MENDONÇA, apud SILVA, 2018, 249).

Como referido no ítem anterior, o primeiro texto da PNAS foi promulgado em 1988 definindo e citando, pela primeira vez na história da assistência social brasileira, um Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com o objetivo de assegurar a implementação e gestão da Política de Assistência Social, em relação ao caráter sistêmico e operacional (PEREIRA, 2007). Assim, o referido Sistema seria o responsável, de acordo com os termos da lei, pela organização das disposições, ações, preceitos e procedimentos previstos tanto na própria PNAS quanto na LOAS. Porém, de acordo com Silva (2018), a PNAS/98 se apresentou insuficiente e foi fortemente afrontada pelo paralelismo do Programa Comunidade Solidária<sup>6</sup> que, junto ao movimento de discussão nacional, culminaria em uma nova Política Nacional de Assistência Social em 2004, durante o primeiro Governo Lula.

Segundo Silva (2018), a criação de uma nova PNAS se deu devido à luta e mobilização dos Conselhos Municipais de direito e dos trabalhadores da área da assistência social, além de políticos e militantes inseridos na causa que desde a época do Governo Fernando Henrique criticavam e denunciavam o autoritarismo por parte das ingerências governamentais e o descaso do poder público para com as determinações da LOAS no que dizia respeito à constituição e implementação de um Sistema Único de Assistência Social. Desse modo, apesar de se tratar de um contexto de regressão das políticas sociais desde FHC<sup>7</sup>, a promulgação da nova PNAS é considerado um marco importantíssimo no que diz respeito à regulamentação da assistência social enquanto política pública.

---

6. De acordo com Silva (2018), o governo FHC se utilizou de “parcerias” com a sociedade civil numa perspectiva de junção de forças para “enfrentar a pobreza”. Assim sendo, foram criados diversos programas emergenciais/assistenciais, para que fosse retirado do Estado tal responsabilidade, passando-a para o setor privado e público-privado. O Programa Comunidade Solidária era um desses programas e foi considerado como uma das principais contrapropostas à consolidação da assistência social como uma política pública, demonstrando o início do pensamento neoliberal. A partir desse programa, constroi-se uma noção de política assistencial, com base na solidariedade e no voluntarismo como princípios. Assim sendo, ele passa a concorrer com a LOAS no trato da pobreza no país.

7. Trata-se do movimento das contrarreformas neoliberais impetradas já no governo Collor e consolidadas no governo FHC, que empregou uma dura agenda de ajustes, nas quais as políticas sociais foram objeto de privatização, focalização e descentralização. Grosso modo, a regressão das políticas sociais diz respeito ao processo pelo qual o governo transfere muitas de suas responsabilidades no campo dos serviços sociais para a iniciativa privada, tanto pelo viés da privatização quanto pelas chamadas parcerias público-privadas.” (SILVA, 2018, p. 250).

Em relação às mudanças contidas na nova PNAS em relação à antiga, são elas: a definição da Assistência Social como política de proteção social; a concepção de descentralização entre os três entes federados que não se limita somente à distribuição de poderes, responsabilidades e encargos; definição do SUAS como um dos instrumentos da Política, unificando a gestão da mesma em todo o país; novo sistema de financiamento, baseado nos repasses automáticos fundo a fundo por parte do governo (PEREIRA, 2007). Assim sendo, é possível afirmar que

A nova PNAS traz, portanto, parâmetros importantes para a implementação do Sistema Único de Assistência Social, demarcando uma mudança substancial, ao menos em termos de normatização das questões definidas na LOAS e às próprias demandas de setores ligados à assistência social que há tempos pleiteavam por uma direção normativa da política. (SILVA, 2018, p. 250).

De acordo com Pereira (2007), em conjunto com a nova PNAS, se torna necessária a criação de uma nova Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), promulgada em 2005 e sendo considerada a tentativa mais sistematizada de materialização da LOAS. A nova NOB/2005 será responsável por definir as especificações sistêmicas e operacionais nas quais o que está previsto na PNAS/2004, em relação à avaliação e financiamento, princípio, proteção e segurança, devem seguir. A NOB/SUAS, então, difere das criadas em 1997 e 1998 trazendo as seguintes mudanças: divisão das competências e responsabilidades entre as três esferas de governo, definindo o nível de gestão de cada uma delas; define as instâncias que compõem o processo de gestão e controle da Política; designa uma nova relação com as entidades e organizações governamentais e não-governamentais; os principais instrumentos de gestão que serão utilizados; e a forma na qual será feita a gestão financeira.

Segundo a NOB/2005, o SUAS deve ser organizado em: programas, projetos, serviços, benefícios e ações que tem como principal referência a vigilância social, a proteção social básica e especial e a defesa social e institucional. A partir da constituição dessa base organizacional da política de assistência social, são aprovadas outras regulamentações legais, como a Lei 12.435/2011, sancionada pela presidente Dilma Rousseff, que normatiza a inserção do SUAS no campo da regulamentação jurídica, ou seja, no corpo da LOAS, com o objetivo de garantir a continuidade os serviços. Assim, o SUAS torna-se uma política de Estado, deixando de ser uma política apenas de governo.

Apesar disso, a implantação do SUAS foi alvo de diversas críticas, devido ao fato

de que sua formulação foi basicamente uma reprodução do Sistema Único de Saúde, sem levar em conta as particularidades teóricas e políticas no âmbito da assistência social. Ademais, o novo SUAS qualifica a política de Assistência Social como uma política de “proteção”, não como política de seguridade ou simplesmente uma política social, o que pode levar que sua implementação e operacionalização fique restrita à uma racionalidade instrumental que vai diretamente contra à dinamicidade da sociedade que se encontra em constante mudança e àquilo previsto na CF/88 após a reconceituação da Assistência Social. Assim, Pereira (2007) afirma que, a partir da análise do conjunto PNAS-NOB-SUAS se encontrou cada vez mais enquadrado dentro de padrões, modelos e submodelos gerenciais que superestimam a racionalidade técnica acima do aprofundamento teórico e político.

A PNAS/2004 conceitua a assistência social como proteção social não contributiva, dividida em dois níveis de atenção: a proteção social básica (PSB)<sup>8</sup> e a proteção social especial (PSE)<sup>9</sup> (PNAS apud SILVA, 2018, p. 251). Os serviços destinados à proteção social de acordo com a normativa, são responsáveis pela viabilização deseguranças que possibilitem a cobertura, redução e prevenção dos “riscos e vulnerabilidades sociais” dos usuários da Política de Assistência Social como, por exemplo, a segurança de sobrevivência, na qual consiste na concessão de Benefícios continuados e eventuais.

Desde o início dos governos petistas no Brasil, fica evidente a definição da pobreza extrema como constituinte do eixo articulador da política social, principalmente em relação à política de assistência social. Esse cenário fica evidente já no primeiro governo Lula que, mesmo como todo o movimento acerca da regulamentação da assistência social e de implementação do SUAS, terá como eixo norteador da política de combate à pobreza o Programa Fome Zero, criado em 2003, que tinha como objetivo a articulação de políticas emergenciais de combate à fome no Brasil - como os programas de transferência monetária para as famílias em situação de pobreza e pobreza extrema, distribuição de alimentos, políticas de geração de emprego, alfabetização, incentivo à agricultura familiar, etc. (SILVA, 2018)

---

8. Tem caráter preventivo e de “inclusão social”, objetivando prevenção de situações de “vulnerabilidade e risco”. Dirige-se ao contingente da população em situação considerada como “vulnerabilidade social”, em consequência da pobreza, privação/ausência de renda, precarização do acesso aos serviços públicos e/ou fragilização de vínculos afetivos-relacionais e de pertencimento social. Um exemplo de serviço de proteção social básica são os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

9. Se refere ao atendimento especializado à famílias e/ou indivíduos em “situação de risco” pessoal e social consequentes de abuso sexual, maus tratos, abandono, uso de substâncias psicoativas, situação de rua, etc. Assim sendo, dirige-se a situações onde o usuário já está com o direito violado e/ou com rompimento de vínculos familiares e comunitários.

O Fome Zero, apesar de possuir um aparato institucional mais abrangente e sistemático, de acordo com Silva (2018), trazia uma “marca tangente dos postulados neoliberais”, pautando-se na focalização no contingente mais pobre da sociedade, na sistematização de mecanismos que visavam melhorar os índices e indicadores de saúde , educação e nutrição, e situava os benefícios continuados e eventuais em critérios de elegibilidade atrelados ao mínimo necessário para a subsistência dessa população. Além disso, o programa era interessante ao governo uma vez que servia à manutenção da estratégia da política de macro acessibilidade econômica do governo ao mesmo tempo em que tinha um custo baixo para os cofres públicos (Santos Jr. apud SILVA, 2018, p. 258).

A importância do Programa Fome Zero para a sociedade brasileira, no que tange a fomentação do debate crítico acerca da questão da fome e da pobreza como objetos de intervenção pública sob a ótica do direito, é inegável. Porém,

No entanto, sua direção e as estratégias fincadas para sua consecução davam espaço à reprodução de práticas históricas do poder público em relação à pobreza. Disso é elucidativo o fato de os benefícios viabilizados pelo programa não se constituírem em direito adquiridos, isto é, passíveis de reclamação jurídica; a forte presença das parcerias público-privadas; a vinculação do programa à figura do próprio presidente, tornando-o importante mecanismo de legitimação política perante as frações da população mais empobrecidas. (SILVA, 2018, p. 258)

Além disso, segundo Silva (2018), uma vez que o Fome Zero acabou por arregimentar diversas forças políticas importantes para o governo - como a mídia, a população, ONGs, movimentos sociais e empresários - em favor do combate à fome, ele culmina na diluição e na minimização da importância da política de assistência social, e do próprio SUAS em relação à garantia de direitos fundamentais. Tendo em vista isso, Siqueira (apud SILVA, 2018, p. 259) defende que, a política social no governo Lula muda seu tom uma vez que o debate acerca da segurança alimentar e da fome passa a perpassar por discursos conservadores, voltando à lógica da benesse e da psicologização da pobreza, além do incentivo às ações filantrópicas baseadas no “solidarismo”.

Em consequência desse cenário de não-relação entre a LOAS e o Fome Zero, como era pretendido, uma vez que o referido programa possuía uma estrutura paralela à política de assistência social, ocorre o paralelismo das ações, reforçando o caminho árduo repleto de contradições e limitações que levam para a consolidação da política de assistência social dentro do âmbito da seguridade social brasileira. Esse paralelismo será responsável pela descentralização do SUAS e de suas prerrogativas.

O Programa Bolsa Família (PBF), instituído em 2004, se dá pela junção dos diversos programas de transferência monetária avulsos presentes no governo de FHC, e segue na mesma linha do Fome Zero, ao sentenciar a estratégia central do combate à fome através da transferência de renda direta condicionada. O PBF, após o fim do Fome Zero, passa a ser o centro da política social brasileira, atingindo proporções muito maiores do que o antigo programa. (SILVA, 2018)

É importante ressaltar que, nossa crítica ao paralelismo não tem por objetivo atribuir qualquer caráter negativo ao PBF, uma vez que nenhum programa por si só é capaz de derruir a consolidação da política de assistência social dentro dos moldes descentralizado, participativo e destinado às demandas de todo o contingente populacional demandante dos serviços. De acordo com Lardoni (2022), o mesmo pode-se dizer acerca das inovações do próprio conjunto PNAS-NOB-SUAS, que são incapazes de modificar o legado histórico das ações da assistência social sedimentadas na filantropia e no clientelismo, mesmo que na regulamentação da PNAS conste a possibilidade de reversão dessa lógica.

Segundo Silva (2018), isso se trata de um projeto de governo, que opta por uma modalidade de política social que vai de encontro com as necessidades “fiscais” do Estado atrelado ao neoliberalismo de atender às necessidade de reprodução do capitalismo. Dessa maneira, é possível afirmar que mesmo com todos os esforços e avanços, por escolha do governo atrelado ao neoliberalismo, ainda permanece o abismo entre os direitos previstos na CF/88 e sua efetiva garantia.

Além dessa lógica paralela de alívio à pobreza, um dos processos centrais da política de assistência social nos governos petistas é a modernização conservadora, discutida pela autora. Esse processo tem em seu âmago a própria centralidade do “combate à pobreza”, assim sendo,

[...] ratifica-se, simbólica e materialmente, a direção histórica do caldo conservador de limitar o campo da assistência social aos aspectos imediatos, à realidade empírica dos indicadores quantitativos da pobreza, ao pragmatismo de agir sobre a realidade imediata e o tecnicismo inerente a esse processo.” (SILVA, 2018, p. 261).

Para que seja possível a compreensão do processo de modernização conservadora da política de assistência social, é necessário tratarmos de seus fundamentos teóricos. Diversos autores<sup>10</sup> atentam-se para as “armadilhas ideoteóricas” presente no texto na nova

---

10. (BEHRING, 2009; BOSCHETTI, 2005; COUTO, YASBEK e RAICHELLIS, 2010; RODRIGUES, 2009 apud Silva, 2018).

PNAS que, por conta de seu viés conservador, introduz conceitos como “risco”, “vulnerabilidade social”, “exclusão social”, “território” e “vigilância assistencial”. Tais termos, utilizados normalmente pelo SUS, reforçam aquilo defendido por Pereira (2007), no que tange à formulação do SUAS que, ao se basear no modelo referente à saúde, não leva em conta as particularidades teóricas e políticas no âmbito da assistência social, incidindo em processos conservadores, que unem conceitos inconciliáveis e condutas incoerentes, além de impactar negativamente a base teórica e a direção da estruturação da PNAS e do SUAS (SILVA, 2018).

Esse conceitos são fruto da atuação e influência das agências multilaterais em respeito à difusão de valores, ideias, conceitos, etc, unidos ao discurso de uma “nova narrativa”, que faz parte de um longo e complexo processo de compõe uma “nova pedagogia da hegemonia”, como define Neves (apud SILVA, 2018, p. 264), que se constitui como parte central da luta pelo estabelecimento do consenso, crucial à hegemonia burguesa no que tange ao cenário de crise do capital.

Porém, apesar do esforço em se instituir como algo novo com a apresentação de novos termos, na realidade apresenta um aporte de conteúdos de natureza conservadora que tem por fim declarar como falidas as explicações críticas acerca das relações sociais, que tem como cerne as relações sociais dentro do capitalismo, demarcando-se como “terceira via”, ao passo em que estaria “entre a direita e a esquerda” no que tange à “luta de classes”.

Assim sendo, como demarca Escurra (*apud* SILVA, 2018, p. 264), é dentro desse contexto que os organismos internacionais e/ou as agências multilaterais passam a evidenciar a “teoria do risco social” que, da mesma forma que a chamada “terceira via”, irá reproduzir a “visão conservadora, a ideia de naturalização da forma de organização social corrente e a noção de triunfo do capitalismo”. Esses organismos também acabam por influenciar os fundamentos teóricos da própria construção da PNAS, em direção à terceira via, tendo como base diversos autores que se atentam apenas a responder às necessidades que surgem no dia-a-dia da vida cotidiana.

Ou seja, se preocupam mais em tratar as expressões da questão social do que tratar de seu cerne, sendo ele o capitalismo e sua exploração sobre o trabalho. Assim sendo, aqueles termos considerados antiquados, obsoletos e pejorativos<sup>11</sup> são substituídos por

---

11. Como “carência”, “necessitados”, “desamparados”.

novos, que passam a ideia de que os problemas em relação à classe, e às demandas trabalhistas dos trabalhadores industriais já se dão como superados, necessitando, então, de novas formas de abordagem<sup>12</sup> às “novas” questões.

Diante da intensificação das contradições da sociabilidade burguesa, há o investimento de intelectuais acadêmicos e dos organismos internacionais em formular conceitos e orientações que legitimem um novo modelo de proteção social, mais adequado às instabilidades da acumulação capitalista, direcionado ao enfrentamento de vulnerabilidades sociais e riscos sociais, que evidenciam as incapacidades de alguns segmentos da população (OLIVEIRA apud SILVA, 2018, p.266).

Tendo em vista isso, é possível compreender que tais teorias, termos e conceitos possuem ligação direta com o denominamos de modernização conservadora, ao passo em que dão um arsenal rebuscado de um “novo” viés político-teórico amparado na terceiravaria e na “teoria dos riscos”, que tem por objetivo central “a formulação de um novo léxico semântico e conceitual às novas questões postas pela modernidade reflexiva, ou sociedade pós-tradicional” (IDEM).

Os referidos organismos internacionais de desenvolvimento pautam um sistema de proteção social com base em uma nova “engenharia social”, voltada para a administração da pobreza, tratando-a como um “risco em potencial”, e para o controle dos conflitos e dos problemas sociais que podem desestabilizar a sociedade. Nesse sentido, é necessária a problematização desse processo uma vez que impõem à PNAS uma “direção social específica que ao fim e ao cabo estabelecem um padrão de proteção social que acaba por reproduzir o conservadorismo liberal”, como defende Miguel (2013, apud SILVA, 2018, p. 267).

Essa direção da política de assistência social converge para a focalização e centralização de formas de intervenção que visam intervir estritamente nas situações consideradas mais problemáticas e acirradas, no limite, situações de “exceção” que podem oferecer potencial disruptivo para a manutenção das relações sociais. Inserido num movimento mais amplo da sociedade capitalista, essa direção reproduz formas conservadoras de intervenção face às necessidades sociais. (SILVA, 2018, p. 267).

A ausência total de problematização do processo determinante das condições sociais nas quais a PNAS visa atuar acaba por impor limitações de alcance progressista à política. Esse cenário se conjuga aliado ao discurso de que os novos padrões de proteção e intervenção social são capazes de ampliar e melhorar o acesso aos serviços e benefícios socioassistenciais. Ademais, essa ausência de fundamentação da questão social, inserida

---

12. Tais como: a própria noção de risco e vulnerabilidade, empoderamento, desenvolvimento, capacidades, território, etc.

na relação capital/trabalho, acaba por tornar a realidade algo abstrato. E, apesar das novas denominações e da definição do público-alvo da política, ainda padece de uma definição concreta acerca da posição que esses sujeitos irão ocupar dentro do âmbito da produção social.

Portanto, de acordo com Miguel (apud SILVA, 2018) é possível observar a contradição do SUAS uma vez que, ao mesmo passo em que se engendra com base no discurso de ampliação e universalização dos direitos, também incorpora os referenciais liberais-conservadores de risco social, vulnerabilidades e exclusão social, que acabam por reduzir os objetivos da política à administração e gestão dos “riscos sociais” em relação às parcelas da população que se encontram em situação de “vulnerabilidade”.

A partir da introdução dos conceitos e termos tidos como mais adequados<sup>13</sup>, a Política Nacional de Assistência Social acaba definindo “situações-problemas” nos próprios usuários, que acabam por deixar de lado as condições históricas estruturais definidoras da realidade concreta, ou seja, reproduzindo o conservadorismo. Além disso, ao carecer de fundamentação e definições claras acerca de importantes conceitos - como o de territorialização - devem assumir dentro da referida política, possibilitem a reprodução de ações contributivas à estigmatização e à segregação daqueles denominamos de “vulneráveis”.

Esses termos vão de acordo com as designações do Banco Mundial (BM), como define Silva (2018),

Estes termos estão em plena consonância com as designações do Banco Mundial e sua agenda para a política social dos anos 2000, que são proclamadas como ideias inovadoras e capazes de trazer resultados mais eficazes do que aquilo que passa a ser considerado como sistema de proteção inadequado, ultrapassado, obsoleto e insustentável, isto é, os sistemas de segurança social pautados no princípio da universalidade. (SILVA, 2018, p. 272)

Outra característica presente no movimento de implementação de um “novo consenso” fundamentado no conservadorismo neoliberal é o discurso que prega a “auto-sustentabilidade” e o “empreendedorismo” para a população pobre, defendendo que “depender” do Estado seria visto como algo ruim e, assim sendo, esses indivíduos deveriam se responsabilizar por seus próprios problemas e, consequentemente, a resolução dos mesmos, aludindo a intervenção estatal como “paternalista” (SOARES apud SILVA, 2018, p. 272).

A definição de indicadores de avaliação e sistema de monitoramento é outro as-

---

13. São eles: “territórios vulneráveis”, “situações de risco”, “exclusão social”, “vulnerabilidade”, etc.

pecto importante dentro das políticas sociais no Brasil, incluindo no âmbito da assistência social ao definir o conceito de “vigilância social”<sup>14</sup> como um dos fatores mais inovadores dentro desse campo. Porém, tal termo carrega uma série de imprecisões e dubiedades que podem acabar por contribuir para a reprodução dos “moldes conservadores de controle da pobreza” (SILVA, 2018, p. 273).

É importante ressaltar que o processo de sistematização do trabalho no âmbito da PNAS e de um sistema de pesquisa, avaliação e monitoramento da realidade são legítimos e extremamente necessários, quando em consonância com as demandas dos usuários. Porém, dentro desse contexto, a forma como a “vigilância social” é posta na PNAS, contribui para a disseminação das formas de controle da pobreza e para a tecnificação dos serviços.

A tecnificação dos serviços, através da implementação das tecnologias da informação<sup>15</sup> dentro da política de assistência social, são outro vetor importante do processo de modernização conservadora da assistência social que viemos nos debruçando. Assim como os sistemas de avaliação e monitoramento, não são as tecnologias da informações por si próprias que são capazes de trazer o aspecto conservador à política de assistência social. Porém, a partir do momento em que esta política de gestão dessa informação passa a permitir que o governo possua um amplo conhecimento e possibilidade de manuseio dos dados acerca da população mais empobrecida, ele pode vir a se tornar um meio de controle dos pobres.

Tendo em vista tudo que trabalhamos nesse ponto, é possível afirmarmos que o processo da modernização conservadora, que se realiza nos governos petistas, irá demarcar sua estratégia intervencionista na tensão social no que tange a superpopulação relativa, através do fomento da gestão da pobreza. Assim sendo, apesar de sua enorme importância simbólica e material que possui no campo da assistência social, o processo de regulamen-

---

14. Vigilância Social: refere-se à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos); pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; crianças e adultos vítimas de formas de exploração, de violência e de ameaças; vítimas de preconceito por etnia, gênero e opção pessoal; vítimas de apartação social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência; vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários. Os indicadores a serem construídos devem mensurar no território as situações de riscos sociais e violação de direitos (PNAS 2004, apud SILVA, 2018, p. 273).

15. Segundo Silva (2018), nessas tecnologias vão se inserir “alguns procedimentos e mecanismos instrumentais como o SUASWEB, Cadastro Único, Censo-SUAS entre outros dispositivos técnicos-operacionais que operam a modernização no campo da assistência social, mas que convergem na direção do “controle dos pobres”, mecanismo recolocado nessa nova investida conservadora”

tação da PNAS e do SUAS, por se processar dentro de um contexto de crise capitalista e sua ofensiva conservadora, acabam por viabilizar novos determinantes ao processo que vai de encontro com os próprios interesses dominantes, ao passo em que se realizam a partir da grande influência de uma segunda onda de ajustes neoliberais (SILVA, 2018).

Isso visto que, uma vez que a centralidade da política de assistência social e sua expansão nesses governos são parte de uma ação voltada à “justiça social” e, em termos materiais, incidiu concretamente sobre o atendimento das demandas dos segmentos mais pobres da classe trabalhadora, o ciclo petista, mesmo que tenha tido novas determinações consideradas importantes, não se define como um período pós-neoliberal, muito pelo contrário. Tanto no âmbito da política econômica, quanto no que se refere às políticas sociais, os governos petistas se mantiveram na direção neoliberal ao tentar conciliar o ideário desenvolvimentista e a lógica neoliberal, processos, aparentemente, inconciliáveis, ao tentarem juntar o crescimento econômico com a distribuição de renda (IDEM). Isto é, dentro desse contexto, a Assistência Social brasileira ganha magnitude e centralidade inéditas no país, tema que abordaremos no próximo ponto.

## **2.3 A centralidade da assistência social na seguridade social brasileira**

Principalmente a partir de seu segundo mandato, o governo Lula assume novas diretrizes na gestão político-econômica, que alguns teóricos denominaram como sendo um novo modelo denominado de “neodesenvolvimentismo”. No entanto,

Na crítica de Castelo (2007 e 2009), a corrente “neodesenvolvimentista” nasceu na esteira da tradição nacional-desenvolvimentista que, malograda, foi suplantada pelo neoliberalismo e, assim, a emergência do atual modelo de governo se dá em meio a um quadro social adverso aos seus objetivos políticos, cobrando-lhe, constantemente, a prestar contas ao nacional-desenvolvimentismo — do qual é legatário — e enfrentar o neoliberalismo — com o qual é interlocutor. (SILVA, 2013, p.93 ).

Silva (2013) define que toda política social, além de atender às demandas do trabalho, também se torna funcional ao capital, uma vez que atende às requisições de sua expansão. Por conseguinte, dentro da perspectiva da inserção do país da totalidade do capital, a partir de uma tendência “neodesenvolvimentista”, a expansão e a centralidade da política de Assistência Social será uma de suas principais características, se funda-

mentando na, até então inédita, articulação entre o crescimento econômico e a redução da pobreza.

Nesse contexto, a assistência social se expande, como uma política de caráter não contributivo, tornando-se, como define Mota (2018), em um “novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social” ao passo em que se torna o principal mecanismo de proteção social no país, em detrimento das políticas de saúde e previdência. Em consequência disso, ocorre um movimento de mercantilização e privatização da saúde e da previdência, baseado no discurso de que, uma vez que a pobreza crescia de forma significativa, seria impossível equilibrar financeiramente as três políticas, tornando-se necessária a restrição do acesso e aos benefícios relacionados a essas políticas postas de escanteio, e a partir da criação de sistemas privados complementares na saúde e na previdência. Tendo em vista isso, é possível afirmar que ao mesmo passo em que a formulação do SUAS fortalece as ações da política de assistência social, o Estado capitalista também acaba por subtrair outros direitos da classe trabalhadora.

O cenário de expansão do desemprego, ocasionando na perda dos vínculos da classe trabalhadora com a previdência, junto à displicência com os direitos já existentes previamente e aos novos mecanismos de mercadorização da referida política, acaba por pressionar tanto a população usuária quanto os próprios sistemas de proteção do Estado a procurarem outras redes de segurança, ou seja, a Assistência Social. Portanto, essa nova Política de Assistência Social passa a assumir a condição de uma política estruturadora, não mais mediadora do acesso às outras políticas e direitos (MOTA, 2018).

Desse modo, a seguridade social, enquanto instituição social e mecanismo de enfrentamento da desigualdade, passa a adquirir um caráter ideológico e político, que muda dentro do novo contexto de expansão do capital na esfera das superestruturas. Tendo como base o processo histórico-concreto da seguridade social, é notória a utilização da mesma por parte da burguesia brasileira, associada ao grande capital transnacional, para se legitimar e subordinar o Estado aos seus interesses. A partir dos anos 2000, a política social passa assumir tendências cada vez mais fortes de privatização<sup>16</sup> e assistencialização da proteção social. Daí em diante, passam a surgir diversas mediações políticas em relação à seguridade social, fundamentadas em discursos moralistas<sup>17</sup> em nome da “justiça so-

---

16. Nesse contexto está ligada diretamente à política de saúde e à política previdenciária.

17. Segundo Mota (2018), trata-se de discursos como “acabar com a fome” e “reparar injustiças”, teoricamente em nome da cidadania, da democracia e da justiça social.

cial”, constituindo o conceito de “repolitização da política pelas classes dominantes e seu Estado” de Neves (2005, apud MOTA, 2018, p. 135).

Em tese, a ampliação da política de Assistência Social traria força à lógica da universalidade da proteção social brasileira posta na Constituição de 88, porém, na prática

a combinação entre previdência – decorrente do trabalho – e assistência aos pobres inaptos para o trabalho pode parecer coerente e garantir proteção social universal nos países onde predomina ou predominou o Welfare State, mas numa sociedade do trabalho precarizado como o Brasil, ela deixa completamente descoberto os pobres economicamente ativos, ou seja, os que têm trabalho, mas com renda insuficiente para garantir suas condições de vida (MOTA, 2018, p. 136).

Reafirma-se, então a ideia posta por Silva (2013), onde o capital se utiliza do social para ampliar sua acumulação, uma vez que o investimento em políticas sociais cada vez mais focalizadas nos contingentes mais pobres da população, acabam por ampliar o mercado de investimentos para o capital privado em detrimento do público, - utilizando-se do discurso de que os programas de assistência social seriam uma estratégia de inclusão dos “excluídos” - , em vias de legitimar o avanço do capital sobre os ativos públicos e das reformas neoliberais (MARANHÃO apud MOTA, 2018).

Em consequência desse cenário, de acordo com Mota (2018), a burguesia brasileira passa a possuir cada vez mais instrumentos que possibilitam a erosão da relação histórica entre trabalho e proteção social, uma vez que a tendência passa a ser a ampliação das ações compensatórias e/ou de inserção daqueles que não se inserem no mercado de trabalho formal e, por isso, não conseguem garantir o mínimo para sua subsistência; ao passo em que impõe novas condicionalidades ao acesso aos benefícios socioassistenciais. Assim, as classes dominantes capitalizam politicamente a Assistência Social, utilizando-a como um de seus principais instrumentos de enfrentamento à pauperização relativa crescente, ao passo em que amplia o exército industrial de reserva.

A condição de ideologia e prática política posta à assistência social pelas classes dominantes são fomentados, dentro do plano superestrutural, pelo apagamento da importância que a precarização do trabalho e o aumento da superpopulação relativa possuem no processo de reprodução social. Então, as classes dominantes se utilizam da política de Assistência Social como a única solução para combater a pobreza relativa da população e a desigualdade, ao passo em que reafirmam sua condição de classe dirigente. Nessa lógica, os antes “excluídos” passam a se utilizar dos serviços oferecidos e, se transformam

em colaboradores dos mecanismos de consenso, crucial para que seja mantida a ordem social capitalista vigente (MOTA, 2018).

Sob esta perspectiva, aloja-se a despolitização das lutas e do caráter classistas das desigualdades sociais, que passam a ser entendidas ora como exclusão, ora como evidência da desfiliação em relação à proteção estatal, ambas confluindo na defesa de estratégias de inclusão e inserção, sem a referência do trabalho (MOTA, 2018, p. 142).

Segundo Silva (2018), se processa, então, uma real investida político-ideológica e prático-concreta em vias de outorgar à assistência social a capacidade operacional e administradora no que tange à classe trabalhadora, principalmente em relação a administração emergencial das condições de vida da superpopulação relativa. Dentro dessa lógica, a focalização nos segmentos mais pobres que tratamos anteriormente, traz um novo desenho para a política de assistência social, sob o discurso de que o desenvolvimento social só seria alcançado através do fortalecimento dos programas sociais. Posto isso, em detrimento de uma real ampliação dos serviços socioassistenciais, indo na contracorrente da universalização do acesso ao SUAS, há, nesse processo, uma centralidade dos Programas de Transferência Monetária como principal estratégia de proteção social aliada à agenda global de alívio à pobreza da época.

### **3 Programas de transferência monetária e alívio à pobreza: estratégias para reprodução da força de trabalho empobrecida**

#### **3.1 A definição de uma agenda global de alívio à pobreza e os programas de transferência monetária no Brasil**

A partir da década de 1940, após a conferência de Bretton Woods, são criados os organismos multilaterais que passam a ter uma enorme importância e influência mundial, principalmente sobre os países latino-americanos de capitalismo dependente. São eles: o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) (CORLETTTO; GALIZA, 2010).

O primeiro se origina como um organismo destinado a apoiar a reconstrução e o desenvolvimento econômico dos países capitalistas, porém, com o tempo, ele passa a financiar investimentos de impulsionamento do desenvolvimento econômico dos países da América do Sul. O segundo, surge com o objetivo de prover recursos financeiros para os países que estivessem em situações de déficits em suas contas externas, para que o agravamento da crise fosse evitado.

Segundo Corletto e Galiza (2010), inicialmente os investimentos e os empréstimos se limitavam ao desenvolvimento nas áreas de energia, comunicações e transporte, porém, a partir da década de 1970, eles passaram a se direcionar ao financiamento de projetos de investimento na área social e de infraestrutura. Além disso, nessa mesma época o BIRD começa a destinar alguns de seus empréstimos para a implementação de projetos de combate à pobreza, com o objetivo de conter as tensões políticas<sup>18</sup> nesses países, derivadas

---

18. Como os desequilíbrios nas economias que não eram produtoras de petróleo ou ameaças de lutas revolucionárias nesses países.

da crise estrutural do capital internacional em curso.

Ao final dos anos 1970, com o aumento das taxas de juros nos Estados Unidos, o montante da dívida externa dos países dependentes, que já eram significativamente altos, aumentou ainda mais. Segundo as autoras citadas acima,

A dívida abriu as portas para a entrada do neoliberalismo, e foram os setores trabalhadores os que mais sofreram as consequências negativas da implementação desse projeto político-econômico do grande capital: aumento da pobreza e do desemprego, redução da garantia dos direitos sociais e trabalhistas, perda de potencial de luta e organização etc. É na década de 80 que a maior parte dos países da América Latina começa a implementar os programas e políticas neoliberais (CORLETTTO; GALIZA, 2010, p. 76)

De acordo com Siqueira (2007), o neoliberalismo se expande mundialmente a partir da década de 1980, como uma resposta político-ideológica à crise estrutural do capitalismo, a partir da “suposta ineficácia do Estado em controlar a crise, da funcionalidade dos novos preceitos para a classe dominante e a derrocada do socialismo real”.

Assim, a partir da segunda metade da década de 1980, o Banco Mundial volta suas ações à inserção das economias locais na globalização, promovendo a expansão do capitalismo através de seus financiamentos e ideias, tornando a lógica da acumulação, da maximização do lucro e da competição universais. Para que essa universalidade do capitalismo seja garantida, se torna crucial a concepção de desenvolvimento e a definição de estratégias para atingi-lo. Tendo isso em vista, as políticas macroeconômicas impostas, condicionantes à aprovação de novos empréstimos, passam a ser ditadas pelos interesses do capital financeiro, e acabam por estimular o acirramento das desigualdades, da concentração de renda, da injustiça e da instabilidade.

A crise global, junto ao processo de restauração capitalista, sob a hegemonia econômica do capital financeiro e do neoliberalismo, cria as condições materiais necessárias para um crescimento crônico do trabalho precário e do desemprego, fazendo com que a pobreza e a miséria no mundo aumentem, como defende Maranhão (2004)

[...] na fase de crise e estagnação atual do capitalismo o desenvolvimento da acumulação está inherentemente associado ao crescimento contínuo do desemprego de longa duração, gerando pobreza e miséria para uma parcela cada vez maior dos trabalhadores”. (MARANHÃO, 2004, p. 187)

De acordo com o autor, diferentemente dos países centrais<sup>19</sup>, nos países periféricos

---

19. Segundo Silva (2019), nos países capitalistas centrais, os Estados passaram a seguir as orientações do pensamento keynesiano e a implementar políticas de segurança social beveridgianas, como os programas de renda mínima como complemento das provisões de serviços. Com base nisso, conforma-se nesses países o que foi denominado de “Estado de Bem-Estar Social”.

e dependentes, os efeitos da crise capitalista global e o acelerado crescimento das populações supérfluas, acabam por agravar os conflitos sociais existentes, criando um cenário de instabilidade social e política que são desfavoráveis à legitimação da estrutura financeira do capitalismo. Assim sendo, a partir da década de 1990, a “questão da pobreza” passa a ter protagonismo na agenda global, principalmente na agenda dos mecanismos internacionais, incluindo a Organização das Nações Unidas (ONU).

Em consequência das políticas de ajuste automático impostas pelo FMI e pelo BIRD, como condição para novos empréstimos, a situação de pobreza dos países em desenvolvimento passa a se agravar de forma significativa. Assim sendo, é nesse mesmo momento que esses se voltam aos programas e políticas de ajuste neoliberais.

A imposição desses programas e políticas tinha como objetivo central a realização de ajustes que correspondem aos limites estabelecidos para a expansão do crédito interno, o que ocasiona no aumento das taxas de juros, na diminuição da demanda interna, facilitando a entrada de recursos externos, reduzindo os déficits públicos, com o objetivo de elevar a eficiência do sistema econômico nesses países (SIQUEIRA, 2007).

Em 1989, o Governo dos Estados Unidos, junto a economistas latino-americanos e representantes das agências de financiamento internacional<sup>20</sup>, realizam um acordo de diversas reformas econômicas para a América Latina, conhecido como “Consenso de Washington”. Segundo Carcanholo (1998 apud SIQUEIRA, 2007, p. 36), o referido acordo traz diversas recomendações para o continente latino-americano, são elas: facilitação de investimento direto estrangeiro, regime cambial, liberalização comercial, disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, privatização, propriedade intelectual e desregulação.

Portanto, a autora define que o processo de mundialização do capital, junto à expansão do pensamento neoliberal, passa a constituir um novo cenário mundial a partir da década de 1990, onde o mercado latino-americano passa a se firmar por novas diretrizes, baseadas na desregulação dos mercados, na entrada de capitais estrangeiros e na desobstrução do comércio internacional. Além disso, concomitante a esse processo, ocorre também uma redefinição do papel do Estado, onde seu papel passa a ser drasticamente reduzido ao mesmo passo em que ocorre uma abertura total e irrestrita dos mercados, como define Carcanholo (1998):

---

20. FMI, BIRD, Banco Mundial e, posteriormente, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

[...] quanto a ação do Estado, chamemos a atenção para a contenção dos gastos públicos, redução de investimento em políticas sociais; para o processo massivo de privatizações, a diminuição do patrimônio público para o suposto pagamento de dívidas estatais; reforma tributária, uma forma de beneficiar o grande capital pela menor intervenção estatal no mercado; nisso estão circunscritas novas posturas estatais e definidas outras características das políticas sociais diferentes da ideia de distribuição de renda (CARCANHOLO, 1998 apud SIQUEIRA, 2007, p. 37).

Em 1990, o Banco Mundial divulga publicamente suas avaliações em relação à crise capitalista dos anos 80, que atingiu mais perversamente os países denominados pela instituição como “em desenvolvimento”, no qual defende que, apesar de ter sim existido um efeito econômico negativo na região, “os pobres continuam sendo pobres e continuam sendo muitos”. Deste modo, fica evidente que a postura do organismo frente à situação econômica e social grave dos países latino-americanos é de naturalização, tratando-os como meros traços característicos das economias subdesenvolvidas.

De acordo com Siqueira (2007),

As políticas sociais e econômicas implementadas na América latina vinculam-se às determinações dos órgãos multilaterais, que constituem um poderoso instrumento para promover a ideologia da “modernização” (dependente) dos países periféricos; estimulando os empréstimos, aumentando a dívida pública dos países, que reduzem os investimentos produtivos e cortam gastos sociais para pagar os juros da dívida, dessas medidas o resultado obtido é de aumento da pobreza (SIQUEIRA, 2006, p. 41).

De acordo com Maranhão (2004), o Banco Mundial defende que os crescentes números da pobreza e da miséria social resultam em obstáculos para a estabilidade socio-política, dificultando a eficácia da economia de mercado, partindo do princípio de que o mercado costuma absorver a pobreza quando há condições favoráveis ao seu desenvolvimento. Uma vez que a governabilidade<sup>21</sup> e a ordem social estejam asseguradas, o papel dos Estados passa a ser melhorar o capital humano dos pobres que não se encontram em posição de empregabilidade e colocá-los como os alvos das políticas de assistência social.

Tendo em vista o aumento da pobreza, a deterioração dos indicadores sociais, os conflitos indesejáveis e a ameaça de aumento contínuo da superpopulação - dos países que adotaram o receituário econômico do BM e do FMI - as estatísticas oficiais e a preocupação com a governabilidade fazem com que os mecanismos internacionais, em principal o BIRD, começem a admitir o custo social e político dos ajustes. Na realidade, “tinha-

---

21. Segundo Maranhão (2004), o conceito de “governabilidade” utilizado nos relatórios dos órgãos multilaterais significa “a necessidade de garantir a ordem democrática e a estabilidade política nos países emergentes”. Assim, a governabilidade se torna uma nova forma de manifestar a necessidade do capital de garantir a estabilidade política e social nos países periféricos. Além disso, constitui-se também como condição para a extração dos superlucros pelas grandes empresas multinacionais a partir dos investimentos estrangeiros.

se como objetivo organizar a nação do ponto de vista institucional, político, econômico, social e cultural em função das necessidades do desenvolvimento econômico capitalista” (CORLETTTO, 2010, p. 141).

Assim, passam a propor, de forma impositiva, a implementação de programas, ações e políticas assistenciais compensatórias e paliativas, além de medidas emergenciais focalizadas no contingente mais empobrecido da população, em vias de garantir alívio à situação de pobreza e fome desses países. Tais propostas têm como objetivo construir uma nova concepção de assistência social e de proteção social na América Latina, procurando um novo modelo econômico de crescimento que consiga garantir o uso produtivo do trabalho dos pobres e um amplo fornecimento de serviços sociais básicos aos mesmos (MARANHÃO, 2004).

Além disso, outra característica importante das propostas dos organismos internacionais para os países dependentes é a deslegitimização do Estado, caracterizando-o como incapaz de oferecer políticas sociais universais. Diante desse cenário, tendo em vista a necessidade do capital por estabilidade e legitimização, se torna “crucial” a implementação de “algum tipo de política social para atender os mais pobres dos pobres”.

Para essas organizações, é necessário banir dos países periféricos a ideia de que a proteção social pode ser ancorada em um estatuto universal de segurança e a política pública pode ser oferecida a toda a população. Não basta a esses organismos acabar com a possibilidade financeira do Estado desenvolver uma segurança social universal, trata-se, também, de criar um ambiente ideológico que aponte para outro caminho, indicando as estratégias focalizadas e mercantilizadas como única alternativa ao combate à pobreza. (MARANHÃO, 2004, p. 122)

Além da proposição e organização das políticas públicas, o BIRD também passa a ficar responsável pelo controle da implementação das mesmas e pelo monitoramento sistemático dos progressos realizados no que se refere ao cumprimento da meta de redução da pobreza nos países devedores, em vias de garantir um desempenho satisfatório tanto em relação às políticas macroeconômicas quanto dos programas compensatórios implementados. Segundo Corletto e Galiza (2006), tais programas terão como elementos centrais:

Parcerias entre instituições públicas e organizações da sociedade civil (dentre elas, empresas privadas, associações voluntárias, ONGs) com o intuito de buscar sinergias para reduzir a pobreza; Focalização das ações assistenciais para as populações comprovadamente necessitadas, como forma de obter mais eficácia e eficiência dos programas sociais, assim como da utilização dos escassos recursos; Caráter compensatório dos programas, definido como essencial para atender uma falta ou necessidade individual, geralmente entendida como ausência de rendimentos que permita a sobrevivência biológica; Solidariedade entendida como engajamento ético de quem está preocupado com a situação de miséria em que vive parte da população mundial; dessa forma se substitui a ética da solidariedade que cimenta as políticas universais, pela ética da eficiência (CORLETTTO; GALIZA, 2006, p. 88).

Logo, fica evidente que as propostas reformistas, sob o ideário do neoliberalismo, principalmente a partir da década de 1990, vão em direção à junção de estratégias de privatização das estruturas permanentes de proteção social, ou seja, a previdência e a saúde, com a seletividade focalizada na escolha dos beneficiários e das intervenções sociais.

Para que seja possível a reorientação da estrutura ideológica de proteção social construída até o momento nos países subdesenvolvidos, através do desenvolvimento de novas estratégias políticas de intervenção estatal, se torna necessária a criação e a implementação de uma nova base teórico-prática e ideo-política que guie as referidas políticas, em vias de construir uma rede de proteção social. Assim, foram desenvolvidos diversos estudos, por diferentes intelectuais das mais variadas áreas e posições políticas, que se tornaram diferentes concepções acerca dos diferentes fenômenos que atingem a sociedade contemporânea, em vias de encontrar respostas que atendam às suas demandas.

Porém, de acordo com Maranhão (2004), tais estudos acabaram por criar elaborações ideológicas imediatistas acerca dos fenômenos sociais da pobreza e da desigualdade, ou seja, não se aprofundaram nas raízes dessas contradições. Tal cenário possui como consequência o reforço da formulação e implementação de ações que não visam mudanças concretas, muito pelo contrário, se limitam somente à manutenção e à reprodução ampliada do sistema capitalista e, por consequência, a reprodução da miséria e da pobreza, que diziam tentar combater.

O cenário pós-1990 é caracterizado na América Latina por diversas transformações na economia, consequentes da reestruturação produtiva<sup>22</sup> que traz mudanças ao mundo do trabalho e agrava as expressões da questão social. Assim, de acordo com Silva (2019),

---

22. No contexto de nova fase de acumulação capitalista, a reestruturação produtiva é definida por Siqueira (2007) como “uma reorganização produtiva e uma flexibilização dos direitos trabalhistas”.

Em resposta a esse aumento da pobreza e da extrema pobreza e como desdobramento das contrarreformas dos sistemas de proteção social inconclusos, que foram guiadas pelos princípios do ideário neoliberal para as políticas sociais (focalização, descentralização e privatização), surgem na região os primeiros programas de renda mínima condicionada (SILVA, 2019, p. 116).

Tais programas surgem e se desenvolvem de forma complementar, articulados com os Estados de Bem-Estar Social, nos países centrais. Porém, na América Latina, incluindo o Brasil, esses programas surgem tarde, num cenário marcado pela privatização e pela mercantilização das políticas sociais constitutivas dos seus sistemas de proteção social inconclusos<sup>23</sup>, a partir da pressão dos mecanismos multilaterais pós Consenso de Washington.

Corletto e Galiza (2006) reforçam que as reformas e as transformações, ocorridas nos sistemas de proteção social em cada país da América Latina, não se deram de forma igualitária, uma vez que dependem das decisões tomadas pelas elites políticas que governam cada um deles. Apesar disso, é necessário salientarmos que, de forma geral, as orientações dos organismos multilaterais, que foram seguidas pelos governos dos países subdesenvolvidos, beneficiam significativamente mais esses órgãos multinacionais do que os países empobrecidos e sua população.

É neste cenário heterogêneo e diverso que surgem os primeiros programas de transferência monetária (PTM) na América Latina. De acordo com Silva (2016), os PTM nessa época são denominados de Rede de Proteção Social, conjunto de intervenções compensatórias focalizadas na pobreza e na extrema pobreza, que se constituem como o principal mecanismo de combate à pobreza intergeracional. Pobreza intergeracional no sentido de que os beneficiários dos PTM são provenientes de famílias classificadas como pobres e extremamente pobres, selecionadas por meio de complexos sistemas de identificação, seleção e acompanhamento (SILVA, 2019). do continente latino-americano.

De acordo com a autora, os PTM latino-americanos, apesar de não serem idênticos, apresentam diversas características em comum, que os qualifica como a principal estratégia de enfrentamento das sequelas dos processos de ajuste econômico. São eles: a focalização na pobreza e na pobreza extrema, as famílias como os principais beneficiários dos programas e a adoção de condicionalidades. Os programas se diferem entre os

---

23. “o processo de construção nacional na América Latina, apoiado na ideia de cidadania associada com a liberdade individual e igualdade como princípios de justiça, de forma contrárias às sociedades europeias, não foi completo, ou seja, foi um processo inconcluso, que contribuiu para a reprodução de alguns traços característicos das nossas sociedades de economia dependente, tais como: altos níveis de desigualdades sociais, exclusão, autoritarismo e pouca integração” (CORLETTTO, 2010, p. 139).

países principalmente em relação aos níveis de cobertura e os orçamentos dos recursos destinados aos beneficiários.

Outro ponto crucial trazido pela autora é a concepção de pobreza utilizada na formulação e implementação desses programas, e na agenda global em geral, quando nos referimos à “agenda global de alívio à pobreza”, uma vez que essa concepção é relativa e determinada principalmente pela forma como a sociedade se organiza para distribuir o produto do trabalho. Ou seja, a concepção de pobreza não é e nem pode ser considerada como algo estável. Além disso, apesar de ser um fenômeno multidimensional, sua primeira determinação é sua dimensão estrutural, considerando os fatores externos que geram a pobreza.

Essa é uma concepção de pobreza orientada pelo pressuposto de que a exploração é uma dimensão constitutiva do sistema de produção capitalista, decorrente da separação do trabalhador dos meios de produção, da concentração da propriedade nas mãos de poucos (os capitalistas). Esse é um sistema gerador de mais valia, que permite a apropriação do excedente do trabalho pelos capitalistas, proprietários dos meios de produção, base da exploração social (SILVA, 2019, p. 196-197).

A principal concepção de pobreza utilizada na formulação dos PTM é a concepção formulada por Amartya Sen, filósofo e economista indiano. Para ele, a pobreza deve ser concebida em sua multifuncionalidade, sendo um fenômeno social complexo, decorrente de diferentes privações de necessidades materiais, de bem estar e da negação de acesso a bens e serviços. Além disso, considera a pobreza como privação de necessidades materiais e de bem estar, e de negação de oportunidades, assim sendo, os PTM passam, na América Latina, a se colocar como um mecanismo capaz de criar oportunidades que satisfaçam essas necessidades negadas que, junto à disponibilização de ações complementares de serviços como educação e saúde, possibilitam os indivíduos a romper com o ciclo da pobreza intergeracional.

Porém, essa concepção não leva em conta a dimensão estrutural da pobreza, o que acaba por instituir um processo de individualização da mesma, estigmatização dos beneficiários e de responsabilização dos pobres por estarem em situação de pobreza, além de ser sua responsabilidade também a superação dessa realidade. Além disso, segundo Silva (2019), outra consequência dessa concepção é que, ao ignorar a dimensão estrutural, a intervenção sobre o fenômeno da pobreza através desses programas se dá de forma limitada, se restringindo somente a melhorias imediatas das condições de vida dessa população. Assim, a intervenção se reduz ao processo de mitigação da pobreza, com ações focalizadas

e compensatórias.

Tais estratégias de combate à pobreza, junto à disseminação do discurso neoliberal de ampliar o mercado enquanto regulador das necessidades sociais e o Estado como provedor do contingente da população em situação de pobreza e pobreza extrema, começam a tomar força no Brasil a partir dos anos 1990. É nesse cenário que passam a surgir no país as primeiras propostas de programas de transferência monetária que rapidamente se expandiram — chamados, à época, de “programas de renda básica/mínima” —, tema que abordaremos no próximo ponto.

## **3.2 A expansão dos Programas de Transferência Monetária no Brasil**

A partir da década de 1990, sob a lógica da ofensiva neoliberal que adentra o país, o Estado brasileiro passa por uma ampla contrarreforma, iniciada ainda no governo Collor, mas desenvolvida efetivamente no governo FHC. O principal e mais perverso aspecto dessa reforma é o corte dos recursos na área social, definido por Behring (2003 apud SIQUEIRA, 2007) da seguinte forma:

A reforma do Estado, tal qual está sendo conduzida, é a versão de uma estratégia de inserção passiva e a qualquer custo na dinâmica internacional e representa uma escolha político-econômica, não um caminho natural diante dos imperativos econômicos. Uma escolha, bem ao estilo da condução das classes dominantes brasileiras ao longo da história, mas com diferenças significativas: esta opção implicou, por exemplo, uma forte destruição dos avanços, mesmo que limitados, sobretudo se vistos pela ótica do trabalho, dos processos de modernização conservadora que marcaram a história do Brasil (BEHRING, 2003 apud SIQUEIRA, 2007, p. 44)

Como abordamos no ponto anterior, os programas assistenciais não possuíam importância estrutural nem política até a segunda metade dos anos 1980. De acordo com Corletto e Galiza (2006), isso foi entendido na época como um problema e, por isso, se tornou necessária a criação de mecanismos constitucionais que incluíssem as populações excluídas historicamente, dentro dos sistemas de proteção social. Entretanto, com a hegemonia do ideário e das reformas neoliberais, ocorre o processo de centralidade da política de Assistência Social, onde o desenvolvimento social seria alcançado via fortalecimento dos programas sociais. Dessa forma, esses programas passam a ter um protagonismo financeiro e político jamais visto, passando a ter um papel definidor dos sistemas de pro-

teção.

O debate em torno dos programas de transferência monetária ganhou corpo no Brasil em 1991, com a elaboração do projeto de lei no 80 de 1991, proposto por Eduardo Suplicy, senador na época pelo Partido dos Trabalhadores (PT). O programa buscava instituir um imposto de renda negativo a todos que tivessem renda menor do que 45 mil cruzeiros, porém, a proposta não foi bem-quista pelos senadores e deputados da época. Apesar de não ter conseguido ir para frente, o projeto foi essencial para o fomento do debate acerca desse tipo de programa no país. Em paralelo a esse debate, ocorria a aprovação do Benefício de Prestação Continuada<sup>24</sup>, pioneiro no Brasil como o primeiro programa de transferência monetária do país, garantido na Constituição Federal de 1988 e regulamentado na LOAS, em 1993, passando a ser implementado a partir de 1996. (MARANHÃO, 2004).

De acordo com Siqueira (2007), o Brasil se diferencia dos demais países da América Latina por sua tardia adoção da agenda global imposta pelos mecanismos internacionais a partir do Consenso de Washington, devido à promulgação da Constituição Federal em 1988, apenas um ano antes do referido consenso. Porém, mesmo com a adoção tardia, durante os governos de FHC a política social passa a se subordinar completamente à orientação macroeconômica estabelecida pelos órgãos multilaterais e nos ditames do grande capital.

O governo, então, é marcado pela redução do protagonismo do Estado, passando a intervir apenas emergencialmente, ou seja, o enfrentamento da questão social se dá de forma focalizada e possui um caráter intermitente. Assim sendo, as conquistas realizadas na CF/88 são significativamente esvaziadas no governo de Fernando Henrique, através da implementação de políticas sociais e econômicas que têm como princípios: a privatização, o pagamento da dívida externa, a estabilização da moeda e a retração do poder do Estado, ao passo em que fortalece as ONGs e desmonta as políticas sociais.

Trata-se de um governo com claras direções sociais, pela impressão de nefastas macropolíticas, pelo seu claro direcionamento de classes, “pelos contingentes populacionais que ela privilegia ou onera, pelas alternativas que instaura para ulteriores soluções às problemáticas dadas e/ou emergentes” (SIQUEIRA, 2007, p. 45).

Em dezembro de 1997, foi promulgado um novo projeto de Renda Mínima que

---

24. O BPC é responsável por assegurar idosos e deficientes em situações que os impossibilitam ao trabalho e que possuam uma renda familiar de até ¼ do salário mínimo. Ele garante aos beneficiários o recebimento de 1 salário mínimo mensal.

previa a instituição de programas sociais de transferência monetária. Porém, esse projeto vai na linha totalmente oposta ao proposto por Suplicy, definindo outro enfoque e delimitando muito mais sua abrangência das ações dos referidos programas.

Segundo Maranhão (2004), é a partir deste projeto que o Governo Federal, com a ajuda das agências internacionais (BIRD, ONU, BID, FMI) passa a elaborar programas sociais diversos. Cada um desses programas possuía objetivos e metas diferentes, mas todos destinados a garantir uma transferência monetária que garantisse a subsistência das famílias beneficiárias, que se encontram em situação de pobreza e pobreza extrema em decorrência das consequências terríveis da estagnação da economia periférica e, assim, inserindo o Brasil na agenda global de alívio à pobreza. O autor defende que

Assim, a principal estratégia do Estado brasileiro para amenizar as condições miseráveis de uma parcela considerável da população tem sido garantir uma renda mínima mensal, através dos diversos programas de assistência social, atingindo apenas as populações pobres, possibilitando e exigindo o acesso dos beneficiários aos serviços públicos de educação e saúde, além de agregar renda às famílias beneficiadas. Em pouco tempo, os programas de renda mínima assumiram o posto principal na condução das estratégias de “inclusão social” no Brasil (MARANHÃO, 2004, p. 163).

Como resultado desse projeto, são criados diversos programas de transferência monetária no país, resultando numa expansão dos programas de transferência monetária no Brasil, principalmente a partir de 2001. Alguns deles são: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) (1996); Bolsa Escola (2001); Bolsa Alimentação (2001); Auxílio Gás (2002), Carta Alimentação (2003); e, posteriormente, unificando os programas anteriores, o Programa Bolsa Família (2003).

O avanço do debate da transferência monetária no Brasil se situa a partir da realidade de aumento do desemprego, da insegurança nas grandes cidades, da baixa qualificação da mão-de-obra nacional para atender às novas demandas do novo modelo de produção e do alto índice de pobreza. A rápida expansão e consolidação desses programas e a intensidade com que ganharam protagonismo frente às outras políticas de assistência social deixa evidente a eficácia da transferência monetária em atingir as metas e os objetivos do governo federal de atenuar os efeitos negativos das alternativas macroeconômicas e as políticas de ajuste neoliberal (MARANHÃO, 2004)

Apesar de se diferenciarem em seus objetivos e metas, todos esses programas, possuem diversas características semelhantes como a focalização nas famílias em situação de pobreza extrema, a aplicação de condicionalidades e o fato de que, apesar de comporem

o sistema de proteção social, possuem uma contundente fragilidade jurídico-institucional, uma vez que não estão previstos constitucionalmente.

Silva (2008) destaca que muitos desses programas, principalmente aqueles de iniciativa municipal, foram inspirados em propostas dos políticos do PT, e buscavam se orientar em direção à redistribuição da riqueza socialmente produzida, evidente nos discursos dos governos petistas e na centralidade da política de assistência social principalmente a partir do Governo Lula. Porém, apesar de garantirem a subsistência diária de grandes parcelas da população, a forma com que se deu a formulação e a implementação desses programas nacionais, fruto de um aparente consenso entre os políticos de diferentes posicionamentos político-econômicos, surgiram de forma orientada pelos ideários neoliberais. Fica evidente, então, que seu real fundamento é reproduzir as condições necessárias para a garantia da legitimação do capitalismo financeiro.

Tendo isso em vista, de acordo com Silva (2016), os resultados alcançados por esses programas jamais serão capazes de ir além de uma mera manutenção das desigualdades sociais e da mitigação da pobreza. Isto é, sem realmente causar qualquer mudança real na condição de vida dessa população e sem interromper o ciclo da pobreza geracional. Além disso, esse processo também transforma o beneficiário, que antes era enquadrado como um “sujeito perigoso”, transformando-se em um consumidor marginal, em vias de garantir a estabilidade da ordem social. Ou seja,

Na situação atual de aumento do desemprego e dominação do capital financeiro, somada a manutenção da estrutura fundiária do país e a histórica marca do patrimonialismo de Estado Brasileiro - sempre servindo aos interesses das classes abastadas - os atuais programas sociais se limitam a gerir condições mínimas de sobrevivência dos pobres sem oferecer nenhuma possibilidade aos beneficiários de sair de sua condição de “pobre”. Assim, apesar de portarem algumas potencialidades, os programas sociais de combate à pobreza e inclusão que têm hegemonizado as ações de assistência social no Brasil funcionalizam a condição de pobreza no interior de um sistema social que cada vez mais se especializa em tornar supérfluos os trabalhadores e, com isso, negar-lhes o acesso aos bens produzidos pela sociedade (MARANHÃO, 2004, p. 191-192).

Porém, é necessário ressaltarmos que, apesar da extrema focalização desses programas e do não enfoque na raiz do problema da pobreza geracional, eles possuem um papel essencial na vida de seus beneficiários, sendo, na maioria das vezes<sup>25</sup>, a única forma de acesso dessa população às condições básicas de subsistência e de acesso a bens e serviços primários.

---

25. O BPC, por exemplo, de acordo com o Relatório de Gestão da Assistência Social produzido em 2001, era a única renda regular de 45% das famílias dos beneficiários (MARANHÃO, 2004).

Maranhão (2004) traz dois aspectos que considera fundamentais no desenho dos programas de transferência monetária do país: o estabelecimento de condicionalidades para o recebimento dos benefícios e a articulação desses programas com as políticas estruturais de saúde e previdência. Primeiramente, o estabelecimento de condicionalidades<sup>26</sup>, apesar de demandarem contrapartidas das famílias beneficiárias, é a partir delas que ocorre a diminuição do quadro<sup>27</sup> perverso em que se encontra uma parcela significativa da população. Assim, fica evidente a potencialidade desses programas de garantir o mínimo de acesso dos beneficiários tanto a produtos de necessidade básica, quanto aos serviços públicos que não tinham seu acesso garantido especificamente. Porém, por outro lado

As contrapartidas também responderam ao interesse do poder público em legitimar-se perante organismos que defendem os direitos sociais das crianças como a UNESCO e OIT, criando, para isso, estratégias que unem a concessão da renda mínima a requisitos obrigatórios que visam aumentar o número das crianças matriculadas na escola, incentivar a diminuição da subnutrição, da mortalidade infantil, da violência entre os jovens e, com isso, minimizar os números que historicamente afetaram o capitalismo periférico e que frequentemente colocam o Brasil entre os primeiros do ranking, no que diz respeito, ao crescimento da desigualdade social e da miséria (MARANHÃO, 2004, p. 168).

Embora o desenvolvimento dos PTM e suas condicionalidades tenham auxiliado no aumento do acesso da população beneficiária a serviços públicos, para que essa articulação entre as políticas estruturais de saúde e previdência se articulem efetivamente com esses programas assistenciais, de modo que garanta resultados satisfatórios e melhorias concretas nas condições de vida dessa população, se torna crucial um investimento contínuo por parte do Estado em ambas as políticas, o que não ocorre até então.

O cenário vivenciado na realidade brasileira é de falta de investimentos públicos e de estrutura em ambos os casos, como consequência de fatores macroestruturais alinhados com uma narrativa de crise fiscal do Estado que visa submetê-lo às imposições dos credores financeiros dos órgãos multilaterais. Dessa forma, como defende o autor supracitado, o resultado disso é uma política de enxugamento de gastos sociais, por conta do compromisso do Estado em pagar a dívida pública, impossibilitando a existência de qualquer programa social que vá além da mera mitigação das desigualdades.

---

26. A matrícula das crianças e adolescentes nas escolas, a retirada dos mesmos do trabalho extenuante, a cobertura vacinal completa e visita frequente aos postos de saúde, a prestação de serviços à comunidade e a participação do beneficiário em atividades pedagógicas extraescolares.

27. Com a efetivação do PETI, por exemplo, de acordo com os dados divulgados pela SEAS/MPAS em 2002, houve uma redução de 74% na evasão escolar e uma diminuição de 70% do trabalho infantil, entre outros dados.

Tal cenário de prevalência da transferência monetária como estratégia central da proteção social brasileira se mantém nos governos petistas “neodesenvolvimentistas” e nos governos seguintes, se agravando ainda mais frente à nova crise capitalista, a radicalização neoliberal e o processo de precarização do trabalho. Assim sendo, se torna necessário que nos debrucemos sobre essas questões e sobre a funcionalidade desse cenário para a expansão do capitalismo no país.

## **4 Crise capitalista, radicalização neoliberal e desproteção ao trabalho: o significado da política de assistência social na reprodução da força de trabalho**

### **4.1 Crise capitalista e a radicalização neoliberal no Brasil**

A primeira crise aguda do capitalismo do século XXI se espalha mundialmente a partir de 2008 e passa a atingir com maior força o Brasil por volta da segunda metade da década de 2010. Essa crise é uma manifestação parcial da crise estrutural do capital em curso desde o final da década de 1960, marcada por uma depressão contínua, duradoura, sistêmica e estrutural, como caracteriza Cislaghi (2020).

Segundo Carcanholo (2018), o capitalismo contemporâneo se constitui a partir das respostas do modo de produção capitalista à crise dos anos 1960/70, que inclui a reestruturação produtiva<sup>1</sup>, reformas estruturais nos mercados de trabalho, a expansão dos mercados, liberalização financeira, abertura comercial e a mudança na lógica da acumulação do capital. Conjuntamente, ocorre um processo de crescimento do endividamento dos países capitalistas centrais, em consequência da perda do poder político das democracias a partir da ascensão e hegemonia do neoliberalismo no mundo, que serve de respaldo às respostas a essa crise.

A crise de 2008, mesmo que, assim como toda e qualquer crise do capitalismo, se trate da consequência da superprodução de capital e da redução da taxa de lucro (subconsumo), é considerada por diversos autores<sup>2</sup> como uma crise única, mais grave e diferente das outras, por ter irrompido potentemente por todo o mundo. O epicentro da crise se dá nos Estados Unidos, decorrente da mudança na forma de dominação imperialista do país,

que passam de maiores credores para maiores devedores mundiais, por conta de permanentes déficits orçamentários e comerciais. Apesar de ser caracterizada como uma “crise do setor público”, na realidade, tratou-se de uma crise das atividades financeiras do setor privado (BLYTH apud CISLAGHI, 2020).

Carcanholo (2018) defende que é possível caracterizarmos o presságio da crise no início dos anos 2000, a partir do estouro da bolha especulativa das ações das empresas de alta tecnologia, que acabou por obrigar a massa de capital fictício superacumulada a encontrar outras formas de valorização, como o mercado de financiamento imobiliário.

Em detrimento da desregulamentação financeira e bancária, uma das respostas do capital à crise dos anos 1970, os bancos passam a ter uma maior liberdade na captação de recursos, ao mesmo passo em que a atuação das instituições financeiras fica desregulamentada. Assim, o mercado imobiliário começa a crescer em cima do financiamento via empréstimos bancários<sup>28</sup>, que propulsiona uma lógica autoexpansiva do mercado<sup>29</sup> — se torna característica da economia mundial.

Em última instância, a lógica da acumulação e do crescimento obedeceu a um círculo “virtuoso”, onde a riqueza (renda) obtida nesses mercados especulativos expandia o consumo das famílias, que incentivava maior produção, requeria maior emprego, gerava mais renda (rendimentos), permitindo maior expansão da riqueza (fictícia), elevação adicional do consumo; e assim sucessivamente. (CARCANHOLO, 2018, p. 29)

Porém, de acordo com o autor supracitado, esse processo chega ao seu limite, onde a demanda pelo capital monetário não é acompanhada pelo financiamento gerador das dívidas e, mais importante, a massa de capital fictício acumulada durante o processo não é mais sustentada financeiramente, em consequência da alta dos preços. Assim sendo, o processo se reverte. Uma vez que ocorre um aumento das inadimplências das hipotecas ao mesmo passo em que ocorre uma elevação das taxas de juros dos EUA, ocasionando a redução dos preços dos imóveis e da oferta do crédito imobiliário, aumentando ainda mais a inadimplência.

A tentativa de reverter o cenário catastrófico, revendendo as hipotecas em vias de “anteciparem” ao movimento de queda dos preços, essas instituições financeiras, credores

---

28. Esses empréstimos tinham como base o crédito hipotecário, ou seja, trazia como garantia ao credor o próprio imóvel que estava sendo financiado. (CARCANHOLO, 2018)

29. “A elevação dos preços dos imóveis permitia aos tomadores de empréstimo, que necessitavam pagar suas hipotecas, saldá-las e ainda conseguir a apropriação de recursos adicionais, que eram utilizados na aquisição de novas residências, também com base no crédito hipotecário, o que eleva ainda mais a demanda no setor de imóveis, aumentando adicionalmente os preços; e assim por diante.” (CARCANHOLO, 2018, p. 28-29).

dos bancos que disponibilizam os créditos imobiliários, acabam por gerar um excesso de oferta no mercado, o que abaixa ainda mais os preços. Assim a denominada “crise do *subprime*”<sup>30</sup> dos EUA se torna uma crise dos mercados financeiros internacionais e, então, do próprio modo de produção capitalista.

Porém, é necessário deixar explícito que tal cenário não ocasionou no fim da hegemonia dos EUA, uma vez que

Os EUA mantiveram sua hegemonia por múltiplos meios: econômicos, financeiros, militares, ideológicos, impondo ao mundo a sustentação de sua insolvência. O financiamento de seus déficits se deu pela inversão de capitais em favor do país apoiada em um aumento da produtividade de suas empresas – por meio da ampliação das taxas de exploração de sua força de trabalho e taxas de juros atrativas. (CISLAGHI, 2020, p .14)

Essa nova manifestação da crise estrutural do capitalismo não atinge somente as economias centrais como os EUA pois, ao passo em que o panorama externo do capitalismo central se transforma, isso impacta diretamente nos países de economia periférica, como o Brasil. Nesses países, a crise acaba por agravar o quadro conjuntural de sua inserção no capitalismo mundial, que é dependente e subordinado aos ditames do capitalismo central (CARCANHOLO, 2018).

Em vias de enfrentar e amenizar os efeitos da crise retoma-se o ideário e a estratégia neoliberal, sem nenhuma linha progressista ou ligada ao “bem-estar social”, muito pelo contrário. As propostas são de intenso ajuste fiscal, retomada e avanço dos processos de privatização e de abertura e liberalização dos mercados. Além disso, esgota-se completamente a possibilidade antes posta, em consequência do panorama externo favorável<sup>31</sup>, a manutenção das políticas de conciliação de classe, implementadas pelos governos progressistas, chamados também de “neodesenvolvimentistas”.

---

30. *Subprime* é como é chamado o segmento do mercado destinado aos tomadores de empréstimo que o banco entende como “não tão confiáveis” em relação a honrar o pagamento de seus financiamentos, seja por não possuírem renda fixa/estável ou por estarem inseridos em empregos temporários e/ou instáveis.

31. O panorama conjuntural externo era favorável em decorrência do crescimento das economias dos mercados internacionais para as quais a economia brasileira exportava produtos, além de um cenário favorável dos mercados internacionais de crédito. Assim, tornou-se possível que o governo petista da época (segundo governo Lula), sem necessidade de mudar suas estratégias, conseguisse alcançar um aumento nas taxas de crescimento, sem altas da inflação, e maiores arrecadações do governo, que passaram a permitir algum tipo de política social compensatória (CARCANHOLO, 2018)

O que a atual conjuntura econômica e política traz para a América Latina e o Caribe é, portanto, uma disjuntiva muito clara. O que se vê, de maneira hegemônica na região, é o renascimento do neoliberalismo sem concessões, com robusta base política conservadora, que procura repassar os custos do ajuste da crise econômica para a classe trabalhadora. A proposta é clara: poderosos ajustes fiscais, baseados nos gastos públicos que minimizavam os efeitos sociais do capitalismo dependente; programas de reformas que reforçam as privatizações, abertura de mercados, flexibilização de leis e direitos sociais, entre outros. Não há espaço mais para nenhum tipo de conciliação, seja nas políticas sociais, ou no interesse de classes sociais diferentes (CARCANHOLO, 2018, p. 37).

Em detrimento da longa duração da crise, tem-se dois principais impactos na política econômica do país: a ampliação dos déficits fiscais e o superendividamento das famílias, uma vez que o avanço do consumo é restringido, comprometendo uma considerável parcela de suas rendas para o pagamento de serviços da dívida.

Austeridade fiscal, caracterizada pela deflação voluntária, onde ocorre o ajuste da economia via redução dos salários, preços e despesas públicas, torna-se uma política inquestionável em todos os países em detrimento da crise. Segundo Blyth (apud CISLAGHI, 2020), esse processo pretende restabelecer a competitividade dos países e aumentar a confiança dos mercados, por meio do corte do orçamento, das dívidas e dos déficits dos Estados. Porém,

Seus efeitos, no entanto, foram um imenso custo social, associado a baixo crescimento e continuidade do aumento da dívida pública. Para Blyth (2017, p.36) a austeridade é uma ideia perigosa que, em suma, não funciona na prática e faz com que os pobres paguem pelos erros dos ricos, tornando-se um argumento moral que transfere a responsabilidade das finanças para o Estado. “Poucos de nós são convidados para a festa, mas nos pedem, a todos, que paguemos a conta” (CISLAGHI, 2020, p. 15).

A partir disso, é possível afirmarmos que a crise de 2008 leva o capitalismo neoliberal financeirizado a outro patamar, que acaba por possibilitar o surgimento de um novo bloco histórico para sua legitimação e possui como consequência a ascensão de governos radicalmente neoliberais, conservadores e neofascistas, que possuem um caráter reacionário, misógino e racista (CISLAGHI, 2020).

Como apontamos anteriormente, os resultados da crise se agudizam no Brasil principalmente a partir da segunda metade da década de 2010. Carcanholo (2018) argumenta que, mesmo antes da campanha eleitoral de 2014, estava evidente que “independente de quem ganhasse a eleição e dos discursos proferidos na campanha, a resposta aos efeitos da crise seria um ajuste ortodoxo”. Isso se dá pelo fato de que o ajuste recessivo é dado pelo capital como a única maneira conjuntural de garantir a atual estratégia de desenvol-

vimento, que tinha o objetivo claro de beneficiar as classes dominantes.

As exigências colocadas pelo capital, em detrimento da crise de 2008, passam a impor o aprofundamento e a radicalização dos pressupostos neoliberais, se desvinculando mais e mais dos pressupostos da democracia liberal e dos direitos sociais, mesmo que mínimos. Dardot e Laval (2019, apud CISLAGHI, 2020, p. 16), argumentam que o neoliberalismo, ao se tornar um sistema mundial de poder, se alimenta de suas próprias crises econômicas e sociais, isso porque são as respostas à crise que reforçam e aprofundam seu ideário, colocando-o como principal e única alternativa. Concordamos com Cislagli (2020) quando ela define esse novo período como “ultraneoliberalismo”.

Para a autora, essa inserção do ultraneoliberalismo no Brasil se dá a partir de 2016, com o processo do golpe parlamentar, jurídico e midiático sofrido pela então presidente Dilma Rousseff, onde a crise econômica foi um dos motores ideológicos do processo de impeachment<sup>32</sup>, e a posse de seu vice Michel Temer, representante da direita tradicional, e mais profundamente com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018, ultraneoliberal abertamente reacionário.

Cortês (2021) defende que a superação da atual crise capitalista se sustenta na expropriação primária e secundária de direitos, via contrarreformas. Uma vez que se trata de um período onde o capital convive mais e mais com ciclos recessivos, a classe trabalhadora é quem mais sofre com as consequências da crise e das formas escolhidas pelo capital para seu enfrentamento. Em relação a isso, a autora diz que

Por se tratar de uma quadra histórica em que o capital convive mais com ciclos recessivos do que com ciclos expansivos de acumulação, a força de trabalho, essencialmente, o único “motor” de produção de mais-valor, tende a ser lançada permanentemente em situação de disponibilidade ao mercado, seja por meio das expropriações secundárias, como das expropriações primárias. Assim, é possível favorecer a política monetária e alavancar o processo de acumulação e de centralização do capital (CORTÊS, 2021, p. 76)

A partir desse momento, instaura-se no país um quadro de agressiva ofensiva sobre o trabalho, com uma maior brutalidade na retração dos direitos sociais e trabalhistas, conquistados historicamente através de muita luta da classe trabalhadora e dos movimentos

---

32. Muitas vezes a crise do capitalismo é caracterizada como o mero resultado de uma má gerência estatal, em detrimento do “excesso” de intervenção. Nesse processo, invisibiliza-se o capitalismo e suas contradições, que são as geradoras das crises de tempos em tempos. Esse discurso, de acordo com Keller e Keller (2020), é reforçado também nos governos petistas, onde, mesmo se caracterizando como progressista, não realiza uma real crítica ao capitalismo, muito menos traz esse debate do capitalismo como motor da crise à público. Assim, o capitalismo deixa de “povoar o imaginário comum”, tornando-se indizível. Essa postura acaba por apenas reforçar a ideia de que a crise econômica contemporânea é consequência da gestão, ou então da “corrupção generalizada”, como definem os autores.

sociais. Uma vez que esses processos de expropriação são fundamentais para o modo de produção capitalista e seu processo de acumulação, para extração de mais-valia e para a valorização do valor, ele acaba por se intensificar significativamente durante os contextos de crise. Assim, evidencia-se então “os limites civilizatórios do capital, que não pode separar avanço de destruição. E, a destruição assenta-se, nessa medida, nos direitos da classe trabalhadora” (CORTÊS, 2021, p. 63)

Ademais, durante os tempos de crise, o Estado no ultraneoliberalismo passa a buscar formas de se eximir de sua responsabilidade para com a população, no que se refere à reprodução da força de trabalho, subtraindo os direitos sociais e trabalhistas. Tendo em vista isso, a expressão do caráter ultraneoliberal nos dois governos pós-PT, explicitam-se através das diversas medidas contrarreformistas implementadas por eles. Segundo a autora supracitada, essas medidas perversas se constituem como uma forma de expropriação de uma parcela do fundo público, que antes era acessado pelos trabalhadores, em benefício do capital e da manutenção das taxas de lucro. Além disso, formulam-se programas de reformas que visam às privatizações, a abertura de mercados, e a contínua flexibilização de leis e direitos trabalhistas.

Os governos de Temer e Bolsonaro, então, são marcados por seus ataques contínuos aos direitos sociais e trabalhistas, redimensionando a ação do Estado em relação às expressões da “questão social”. Nos aprofundaremos nessas medidas contrarreformistas, os processos de expropriação e seus impactos sobre a classe trabalhadora, além da desproteção socialposta a partir desse cenário.

## 4.2 Contrarreformas sociais e (des)proteção social

O governo de Michel Temer aprovou e buscou implementar uma agenda político-econômica formulada no final de 2015 pelo PMDB, denominada de “Uma Ponte para o Futuro”. De acordo com Carcanholo (2018), se trata de uma agenda de reformas que teria como suposto objetivo a retomada do crescimento e do desenvolvimento econômico do país. Tal agenda é posta no documento como necessária e fruto de um “consenso” e, por isso, se definiria pela impossibilidade de contraposição, se colocando como a “única proposta correta para retirar a economia brasileira da crise”, como define o autor.

Dentro dessa agenda, a política de ajuste fiscal possui um papel central, uma vez

que

Segundo o diagnóstico, o caráter irresponsável (ampliação dos gastos públicos, aliada à desoneração de alguns setores) do governo anterior teria estabelecido uma trajetória crescente dos déficits públicos que, para serem financiados, teriam levado a uma trajetória também ascendente da dívida pública. Esta seria, segundo a concepção econômica do governo pós-golpe, a causa básica da profunda crise da economia brasileira. Como o governo estaria obrigado a tomar financiamento no mercado de crédito, isto elevaria as taxas reais de juros, o que deprime os investimentos privados e freia o crescimento econômico (CARCANHOLO, 2018, p. 41-42).

Tendo isso em vista, é posto como crucial para a retomada do crescimento econômico a realização de uma ampla reforma fiscal, com vistas a reduzir os gastos públicos, recuperar a capacidade de arrecadação e reduzir a pressão da demanda do Estado no mercado de crédito. É a partir dessa lógica que são formuladas duas das mais perversas medidas tomadas pelo governo de Temer: a Emenda Constitucional no 31/2016 e a Emenda Constitucional no 95/2016 (CORTÊS, 2021)

A Emenda Constitucional no 31/2016 trata da prorrogação da Desvinculação das Receitas da União (DRU) até 2023. Além disso, aumenta de 20% para 30% o contingente dos recursos da seguridade social, disponíveis ao bel-prazer da União, para que formem o superávit primário, realocado no pagamento dos encargos e da dívida pública.

Já a Emenda Constitucional no 95/2016, conhecida popularmente também como a “PEC do fim do mundo”, foi responsável por instituir um “Novo Regime Fiscal” que congelava os gastos públicos primários, destinados a direitos sociais fundamentais<sup>33</sup>, pelos próximos 20 anos. A Emenda tinha como objetivo retomar o equilíbrio das contas públicas, em detrimento da crise econômica em curso. Na prática, acaba por retirar parcela significativa do orçamento das políticas sociais, transferindo esse montante ao mercado financeiro através do pagamento da dívida (IDEM).

Ambas as Emendas Constitucionais explicitam o processo de asfixia do orçamento da União em favor do processo de financeirização<sup>34</sup> do capital adotado frente ao enfrentamento da crise. Além disso, se tornam responsáveis pelo redimensionamento da ação estatal frente o enfrentamento das expressões da “questão social”. Além disso, Cortês (2021) defende que o “Novo Regime Fiscal” se constitui em “engrenagens expropriadoras de direitos e políticas sociais e públicas”, que buscam remunerar os credores dos títulos

---

33. Como a saúde, a educação e a assistência social

34. Processo que designa as ligações entre os sistemas monetários e os mercados financeiros internacionais, resultantes da liberalização e da desregulamentação dos sistemas financeiros nacionais em prol da formação de superávit primário para amortizar a dívida pública. Assim, acaba por supervalorizar o capital financeiro em detrimento das políticas públicas (CARTAXO; CABRAL, 2022).

da dívida pública ao mesmo passo em que impõem ataques e expropriações sucessivas dos direitos sociais e trabalhistas.

De acordo com a autora supracitada, a partir desse processo de asfixia do orçamento, onde já no primeiro ano foi reduzido em cerca de R\$ 4,7 bilhões<sup>35</sup>, passa a se desenhar um quadro extensivo de subtração de direitos, principalmente no âmbito da saúde<sup>36</sup>, da educação<sup>37</sup> e da assistência social, tendo, por outro lado, o avanço da financeirização sobre as políticas públicas. Em relação à política de assistência social,

o quadro de expropriação também foi substantivo. O Bolsa Família teve em 2017 o menor número de beneficiários (TAJRA, 2020), contemplando 12,7 milhões de famílias, perdendo apenas para o ano de 2019, que registrou 13,1 milhões de famílias. O Minha Casa Minha Vida também teve seus recursos reduzidos, em 2017, 72,5% da meta da construção de moradias foram alcançadas (LUGARIN, 2020). Em 2019 essa redução é mais expressiva, quando foi disponibilizado R\$ 4,4 bilhões, o menor orçamento da história do programa (CORTÊS, 2021, p. 75).

Carcanholo (2018) ressalta que, apesar da política econômica ser crucial no processo de restabelecimento da estabilidade macroeconômica, sozinha ela não é capaz de garantir a retomada dos investimentos privados, essencial para o processo de financeirização do capital. Além dela, se torna necessária a formulação e implementação de uma série de reformas — como a reforma trabalhista e a previdenciária —, em vias de reduzir a atuação do Estado nos diversos mercados, seja em relação à sua atuação produtiva ou no que tange à legislação/regulamentação. Assim, essa é a razão que dá base para a proposta de Reforma Trabalhista de Temer e a Reforma Previdenciária de Bolsonaro, dentre outras medidas tomadas por esses governos em relação à proteção social.

A contrarreforma trabalhista<sup>38</sup> de Temer é consolidada pela Lei no 13.467 de julho de 2017 e tinha por finalidade a flexibilização das relações entre empregado e empregador, a redução da taxa de desemprego<sup>39</sup> e o combate ao emprego informal. A “reforma” acaba por alterar mais de 100 artigos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e possui 4 principais eixos: a supremacia das negociações nas contratações em detrimento das normas trabalhistas, a expansão das atividades terceirizadas, a amplitude dos contratos

---

35. (MÁXIMO, 2020 *apud* CORTÊS, 2021, p. 74).

36. Vide o desmonte do Sistema Único de Saúde posto pelo Ministério da Saúde durante o governo de Temer (CORTÊS, 2021)

37. O orçamento da política de educação vem sendo reduzido drasticamente desde 2016, atingindo a redução de 16,13% em 2020 (IDEM).

38. Com base em Passos e Lupatini (2020), utilizamos o termo ”contrarreforma” para caracterizar as reformas realizadas que caminham em direção contrária aos interesses da classe trabalhadora, restringindo seus direitos

39. Via aumento dos ganhos de produtividade e expansão da economia

de trabalho e jornadas de trabalho ajustáveis e a limitação do acesso e atuação da Justiça do Trabalho. Da forma que se consolidou a reforma trabalhista, ela vem impactando significativamente, de forma negativa, os direitos da classe trabalhadora.

Tendo em vista esse cenário, concordamos com os autores Passos e Lupatini (2020) quando caracterizam a nova legislação trabalhista de Temer como “contrarreforma”, pois ela caminha em direção completamente contrária aos interesses e aos direitos da classe trabalhadora. Assim, passa a se observar uma realidade de destruição dos avanços conquistados pela luta dos trabalhadores do Brasil ao longo dos anos no que se refere a seus direitos. Sobre a contrarreforma Behring (2008 apud PASSOS; LUPATINI, 2020) diz que ela

[...] representa uma escolha político-econômica, não um caminho natural diante dos imperativos econômicos. Uma escolha, bem ao estilo de condução das classes dominantes brasileiras ao longo da história, mas com diferenças significativas: esta opção implicou, por exemplo, uma forte destruição dos avanços, mesmo que limitados, sobretudo se vistos pela ótica do trabalho, dos processos de modernização conservadora que marcaram a história do Brasil [...]. O que, a meu ver, não permite caracterizar o processo em curso como modernização conservadora, mas como uma contrarreforma, que mantém a condução conservadora e moderniza apenas pela ponta (BEHRING, 2008 apud PASSOS; LUPATINI, 2020, p. 137-138).

Porém, a reforma trabalhista não cumpre aquilo que promete. A supremacia das negociações entre o empregador e o empregado e a flexibilização nas contratações, junto ao processo de enfraquecimento das entidades sindicais, acaba por expandir a atividade terceirizada, ao passo em que diminui os direitos e elimina as responsabilidades do empregador. Isso resulta no aumento da precarização das relações de trabalho, na desigualdade socioeconômica e jurídica e no desequilíbrio entre as classes.

Além disso, apesar de pregar a redução do desemprego e do trabalho informal, mesmo após um ano de contrarreforma, não há redução significativa na taxa de desemprego, que se encontrava em volta de 13,6% no primeiro semestre de 2017 e passou a 12,4% no final de 2018<sup>40</sup>, representando quase 13 milhões de pessoas. O trabalho informal também cresce durante esse período. Entre 2016 e 2018, ocorre um acréscimo de mais de 2,7 milhões de trabalhadores inseridos em relações de trabalho informais, representando 38,1% do total de pessoas ocupadas no país em 2018 (PASSOS; LUPATINI, 2020).

Segundo os autores supracitados, a expansão do trabalho informal<sup>41</sup> traz dois prin-

---

40. (PNAD Contínua, 2019).

41. Por conta da contrarreforma trabalhista, mas também devido à aprovação da Lei no 4.302/1998 em

cipais problemas para os trabalhadores e para o sistema de proteção social do país. Primeiramente, é evidente que os trabalhadores inseridos em relações informais de trabalho, seja pelo trabalho sem carteira ou pelo trabalho “por conta própria”, não estão inseridos na proteção social, o que reduz significativamente seus direitos. Além disso, o aumento do número de trabalhadores informais implica diretamente na redução de trabalhadores contribuintes da previdência social, o que ocasiona na falta de arrecadação de impostos, resultando no enfraquecimento do financiamento das políticas sociais e na expansão da seguridade social.

O processo de expropriação dos direitos da classe trabalhadora segue no governo de Jair Bolsonaro, aliado à financeirização e a austeridade fiscal, aprofundando o processo de desmonte dos direitos sociais e trabalhistas. Uma de suas primeiras ações como presidente da república foi a instauração da Medida Provisória (MP) 870/2019, que extingue o Ministério do Trabalho e, em consequência disso, acaba por facilitar o descumprimento das leis trabalhistas.

Houve também outras medidas de ataque aos direitos trabalhistas durante o seu primeiro governo, são elas: a Portaria 604/2019, conhecida popularmente como a “mini reforma trabalhista”, que versava sobre a retirada de direitos da classe trabalhadora; a MP 905/2019 que procurava instituir a “Carteira verde e amarela”, mais uma espécie de reforma trabalhista velada que também buscava a retração de direitos, sob a justificativa do “primeiro emprego”; etc (CORTÊS, 2020).

Porém, a principal política do governo de Bolsonaro em relação à expropriação dos direitos da classe trabalhadora é a aprovação da Reforma da Previdência, elaborada por Temer em 2016, mas aprovada em novembro de 2019. Essa contrarreforma empreende diversas mudanças no corpo da previdência social, algumas delas são: o fim da aposentadoria só por tempo de contribuição, conjugando-a à idade mínima; o aumento da idade mínima; mudanças no cálculos dos benefícios; a desconstitucionalização das futuras leis complementares; mudanças no orçamento da seguridade social e a privatização dos benefícios não programados (CARTAXO; CABRAL, 2022).

Boschetti (2023) argumenta que a redução e a repressão de direitos da previdência social após a instituição da Contrarreforma da Previdência se concretizam como uma forma de expropriação social, através de três mecanismos, que ocasionam na desprote-

---

março de 2017, após quase dez anos em trânsito na Câmara, que autoriza a terceirização irrestrita.

ção social desse contingente da população. O primeiro deles se refere à limitação e a redução da aplicação do fundo público nos benefícios previdenciários, o que faz com que uma parcela do fundo público seja descolada e passe a fazer parte da acumulação, que posteriormente será utilizada para amortizar a dívida. Ou seja, empurra o trabalhador ao mercado, seja por meio de subvenções aos fundos de pensões públicos ou privados.

Em segundo, se tem a supressão e restrição dos direitos sociais da previdência. A autora diz que tal cenário acaba por obrigar a classe trabalhadora a despender de uma parte de seu salário para que consiga comprar os bens e serviços necessários para a garantia de sua subsistência. Então, a partir da supressão dos direitos previdenciários, os direitos passam a se tornar mercadorias. Por último, o terceiro mecanismo de expropriação social citado pela autora é a desvalorização dos montantes dos direitos previdenciários, em detrimento do teto estabelecido na contrarreforma e dos reajustes muito além da inflação, rebaixando o valor da força de trabalho, que se encontra obrigada a se vender a qualquer custo e sob qualquer condição, seja ela extremamente precária ou não.

A expropriação via Reforma da Previdência é fundamental ao capital por duas razões: sem qualquer anteparo que permita que os trabalhadores cessem as suas atividades, estes se veem obrigados a vender a sua força de trabalho em condições mais brutais, degradantes e aviltantes, permitindo a ampliação do processo de acumulação e de centralização do capital. Em segundo lugar, por ampliar a previdência complementar aberta (bancos) e privada (fundos de pensão), permitindo novas formas de circulação do capital super acumulado (CORTÊS, 2021, p. 77).

Com base no que vimos até agora, fica evidente que ambos os governos atuam sob uma ofensiva extremamente nociva às classes subalternas, por meio de agendas reformistas regressivas no que tange às políticas públicas e à proteção social. Além disso, operam com base em um “trinômio destrutivo”, como caracteriza Cortês (2021), que se baseia no desfinanciamento das políticas sociais, na flexibilização das leis trabalhistas e na privatização das políticas públicas, possibilitando ao capital novas formas de valorização do valor. Tendo isso em vista,

podemos afirmar que, na atual fase de subsunção formal e real do trabalho ao capital, a potenciação da exploração do trabalho, através da sua precarização e das expropriações, pode ser compreendida como um processo que, além de restringir a reprodução dos trabalhadores e da sua família aos mínimos de sobrevivência, obriga-os a se endividarem para ter acesso a habitação, serviços de iluminação e abastecimento ou abrirem mão de bens essenciais para consumir produtos sem os quais, na sociedade de uma vida dedicada ao trabalho e à industrialização da vida doméstica, é impossível estabelecer laços de sociabilidade (MOTA, 2018 apud CORTÊS, 2021 p. 75).

Em consequência desse cenário de desmonte da política de previdência social, de-

semprego, precarização do trabalho e de expropriação dos direitos sociais e trabalhistas, Boschetti (2023) alega que um maior contingente da classe trabalhadora se vê “forçado” a acessar os benefícios de transferência monetária, aumentando a demanda e reforçando a centralidade da política de assistência social dentro do padrão de proteção social aliado ao neoliberalismo e ao ultraneoliberalismo. Assim, a política de assistência social passa a ter uma importante funcionalidade no que se refere à gestão da força de trabalho mais empobrecida.

### **4.3 Trabalho precário e a função da assistência social no circuito da reprodução social**

O Estado Social capitalista se engendra em uma tensa e contraditória relação entre a luta da classe trabalhadora por seus direitos e as necessidades do capital de regulação estatal com vias de garantir a acumulação e a reprodução da força de trabalho. A assistência social possui um papel crucial no processo de reprodução social, assentando uma relação historicamente tensa, mal resolvida e insolúvel entre o trabalho e a Assistência Social como política estatal (BOSCHETTI, 2017).

[...] é interessante notar que, desde a origem das relações capitalistas, trabalho e assistência social vivem uma contraditória e, na minha opinião, insolúvel relação de atração e rejeição. Rejeição porque aquele que têm o “dever” de trabalhar, mesmo quando não conseguem trabalho, precisam da assistência social, mas não tem direito a ela. [...] E a atração porque a ausência de um deles impele a classe trabalhadora para o outro, mesmo que não possa, não deva ou não tenha direito. Na sociabilidade capitalista, essa tensão, levada ao extremo, conduz à pior das servidões. (BOSCHETTI, 2017, p.83).

Couto e Berwig (2018) explicitam que, no início do debate acerca da Assistência Social, era hegemônica a ideia de que a inserção no mercado de trabalho retiraria dos sujeitos a necessidade de buscar os serviços socioassistenciais. Porém, ao longo da institucionalização da política, ficou evidente que os trabalhadores também são usuários(as) que buscam atendimento na política de Assistência Social, pela necessidade de complementar sua renda, para que consigam garantir efetivamente sua subsistência.

O cenário de radicalização neoliberal em resposta à crise estrutural do capital, gerador dos processos contrarreformistas que realizam o acirramento da expropriação de direitos sociais e trabalhistas, resultam em um quadro de tragédia social, onde cada vez mais

um contingente maior da classe trabalhadora se encontra inserida em relações precárias de trabalho. Com base no que tratamos no ponto anterior, fica evidente que as contrarreformas postas por Temer e Bolsonaro criam um cenário de acirramento da precarização do trabalho, uma vez que ele é caracterizado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) como

trabalho realizado na economia formal e informal, caracterizado por vários níveis e graus de características objetivas (situação legal) e subjetivas (sentimento) de incerteza e insegurança. Embora um trabalho precário possa ter muitas faces, é geralmente definido pela incerteza quanto à duração do emprego, existência de vários empregadores, relação de trabalho ambígua ou disfarçada, falta de acesso à proteção social e aos benefícios geralmente associados a emprego, baixa remuneração, com obstáculos substanciais, legais e práticos, para ingressar em um sindicato e negociar coletivamente (OIT apud FERNANDES, 2023, p. 5).

O processo de tragédia social e precarização do trabalho se intensificam e se torna evidente durante a pandemia da Covid-19, conforme é possível observar, e fica ainda mais evidente quando analisamos os estudos e análises feitos pelo IBGE, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) realizada no primeiro trimestre de 2022.

A variação da renda individual do trabalho do período entre o final de 2019 e a metade de 2021 chega a -21,49% entre os 50% mais pobres, enquanto a variação dos 10% mais ricos ficou em -7,17%. A taxa de desemprego saiu de 11,9%, em 2019, para 13,5% em 2021, mas se recupera a partir do final de 2020 atingindo 9,3% em 2022. Mas, isso se dá às custas do aumento da informalidade que atinge 42,1% no mesmo ano.

Tendo em vista a caracterização de trabalho precárioposta pela OIT, considerase que, dentre as categorias de emprego analisadas pelo IBGE, na realização da PNAD, as categorias que representam trabalhos precários são: trabalho informal, trabalho por conta própria e trabalho sem carteira assinada. Os dados coletados na PNAD trimestral, referente ao primeiro semestre do ano de 2022, definem que 38,2 milhões de trabalhadores se encontravam inseridos em relações de trabalho informais; 25,2 milhões trabalhavam por conta própria; e 12,2 milhões trabalhavam dentro do setor privado, mas sem carteira assinada. Então, temos um contingente de 75,6 milhões de trabalhadores inseridos no trabalho precário.

É importante ressaltarmos que a pandemia da Covid-19, apesar de aprofundar e evidenciar os processos de precarização do trabalho e desemprego, devido ao panorama global de recessão, não é culpada pelo atual cenário de “desastre econômico”. A crise,

novamente, se trata de uma crise estrutural do capitalismo, onde períodos de recessão são inerentes a ele. Alves (2020) define as crises estruturais do capitalismo como crises estruturais de lucratividade, devido à pressão histórica da composição orgânica do capital.

Segundo Marx (*apud* ALVES, 2020), as mudanças na lucratividade dependem do movimento da composição orgânica do capital e da taxa de mais-valia/taxa de exploração. Em um cenário onde a Composição Orgânica do Capital (COC) cresce e a Taxa de Exploração não acompanha seu crescimento, ocorre a queda da Taxa de Lucro. Assim sendo, o capital, durante seus períodos de crise, necessita que a Taxa de Exploração cresça mais do que a COC, porém, é um cenário consideravelmente improvável. Esse processo possui um papel crucial na definição das condições de trabalho dentro do capitalismo ultraneoliberal contemporâneo, uma vez que

A necessidade do aumento da Taxa de Exploração (ou da Taxa de Mais-Valia) é o que explica a precarização estrutural do trabalho no capitalismo global. A disseminação da superexploração do trabalho para além do capitalismo dependente é outro movimento do capital visando aumentar a Taxa de Exploração. Tanto a exploração, quanto a superexploração, articulam-se com o tecnocapitalismo e o novo imperialismo do século XXI, colocando novos elementos da transfiguração crítica do processo de trabalho e das cadeias de valor no século XXI (ALVES, 2020, p. 59).

A pandemia expõe a barbarização da vidaposta pelo capitalismo em sua tentativa de garantir sua reprodução ampliada, além da convergência perversa do padrão de proteção social brasileiro. Uma vez que ela também atinge as classes média e alta, evidentemente que não da mesma forma que afeta as classes subalternas, torna-se necessária a formulação de medidas de enfrentamento e mitigação, por parte do Estado, dos estragos causados pela crise. Assim, dentro do cenário de radicalização neoliberal expropriadora de direitos, desmonte e desfinanciamento do SUAS, a política de assistência social passa a ter uma funcionalidade central nesse processo. Com o propósito de dar conta das demandas de reprodução da classe trabalhadora, principalmente aquela situada na pobreza e na pobreza extrema, que compõe o que Maranhão (2004) denomina de “população supérflua”<sup>42</sup>, a política terá sua demanda acrescida significativamente.

Os efeitos deletérios da pandemia recaem principalmente sobre a classe trabalhadora, e mais duramente sobre os trabalhadores informais, MEIs, os que trabalham sem

---

42. “Dadas as proporções atuais da crise global do capital e das estratégias políticas anti-cíclicas desenvolvidas para aumentar a acumulação e o lucro, entre as quais se encontra uma monumental revolução tecnológica e um reordenamento mundial da produção, o capital recria, recompõe, em escala ampliada, uma superpopulação relativa (Marx, 1999) que em parte será absorvida por novos ramos da indústria capitalista e sua outra parte tornada supérflua para os interesses de acumulação do capital” (MARANHÃO, 2004, p. 15).

carteira assinada e os trabalhadores por conta própria, que ficaram impossibilitados de trabalhar e/ou seguiram trabalhando em condições de extrema precariedade e insalubridade, como é o exemplo dos entregadores de aplicativo<sup>43</sup>, e se encontram sem nenhum tipo de proteção trabalhista.

De acordo com Silva (2023), durante o período pandêmico, o Auxílio Emergencial se torna a principal medida para atender o trabalho desprotegido. Isso se dá em consequência do cenário onde a focalização se esgota em frente às contradições postas a partir do processo de desmonte da seguridade social, em consequência do duro ajuste fiscal, e da expropriação dos direitos sociais e trabalhistas da população.

o enorme contingente de trabalhadores em trabalho informal e sem garantias trabalhistas, a pobreza absoluta de pessoas que sobrevivem por meio das atividades mais precárias, instáveis e espoliativas, a fragilidade de rendimentos de indivíduos que sobrevivem da autoexploração intensiva e de seus familiares, glamourizados sob o mantra do empreendedorismo, terceirizados, artistas, pequenos comerciantes, vendedores ambulantes, trabalhadoras domésticas, trabalhadores de aplicativos de toda sorte e uma miríade de tantos outros que compõem o fenômeno da uberização do trabalho, mostrou que a focalização - que viabilizou o apassivamento da parte mais pobre da classe trabalhadora e que suportava o peso da pobreza absoluta - não responde mais às contradições resultantes da destruição dos direitos sociais e trabalhistas (SILVA, 2023, p. 481).

O Auxílio Emergencial é regulamentado pela Lei 13.982/2020 e se dirigia aos trabalhadores informais e MEIs, dependendo dos critérios para o recebimento do benefício, e aos beneficiários do PBF, totalizando 68,3 milhões de cadastros elegíveis. Mais da metade desses cadastros não vieram dos já beneficiários do PBF, e nem de pessoas inseridas no Cadastro Único, mas sim através da solicitação pelo aplicativo da Caixa, totalizando 38,2 milhões de cadastros. Ou seja, não se tratou de um contingente que já era atendido pela assistência social, mas sim do contingente da classe trabalhadora que não eram alcançados pelos programas de alívio à pobreza, mas que se viu desprotegida frente à pandemia e em consequência da Reforma Trabalhista e do processo geral de acirramento do neoliberalismo e suas contrarreformas.

Os resultados do Auxílio Emergencial acerca da pobreza extrema explicitam a efí-

---

43. “O crescimento de pessoas ocupadas no setor de entrega de mercadorias no Brasil avançou marcadamente na pandemia, refletindo a expansão do comércio de alimentos mediado por aplicativos. Tomando o primeiro trimestre de 2016 como base, observa-se um crescimento de 76,8% até o segundo trimestre de 2017; entretanto, o pico de expansão ocorre durante a pandemia. Ao final de 2020, observa-se evolução de 750%, chegando a 979,8%, no segundo trimestre de 2021<sup>26</sup>. Apesar de haver diferentes estimativas considerando trabalhadores de entrega de mercadorias por meio de aplicativo ou motociclistas profissionais sem carteira assinada, Lapa, em estudo que analisa dados da PNAD-COVID19, refere a existência de 678.527 entregadores, por conta própria, em novembro de 2020 no país” (FERNANDES, 2023, p. 6)

cácia dos programas de transferência monetária na gestão da miséria. De acordo com o IBGE, comparando os dados de 2020 com os de 2019, os percentuais de população em extrema pobreza caem de 6,8% para 5,7%, e em relação à pobreza, de 25,9% para 24,1%. O instituto realizou um estudo que demonstrou que, sem os programas de transferência monetária, durante a pandemia, a extrema pobreza alcançaria 12,9% e a pobreza 32,1%.

Passado o período mais acirrado da pandemia, o AE foi sendo deixado de lado, com uma diminuição gradual do valor do benefício, uma vez que o governo argumentava que o valor que estava sendo repassado aos beneficiários “quebraria a economia”, sem se importar com os milhões de brasileiros os quais precisavam do benefício para conseguir garantir sua subsistência. Junto a esse processo, há um corte brutal nos recursos da política de assistência social, uma vez que em 2020 o valor repassado foi de cerca de 434 bilhões e, em 2021, passa a 156 bilhões (SILVA, 2023).

O AE foi muito bem visto pela população e, a partir disso o então presidente Jair Bolsonaro, que sempre se colocou contra tais programas<sup>44</sup>, passou a ver nos programas de transferência monetária uma maneira de capitalização política, com vistas a aumentar sua popularidade e suas chances de reeleição. Isso fica ainda mais evidente quando ele opta por extinguir o Programa Bolsa Família, formulado e executado pelos governos do PT, seu adversário na eleição de 2022, cujo candidato liderava as pesquisas. Assim, institui o Programa Auxílio Brasil (PAB) através da MP no 1.061/2021. A instituição do PAB se deu de forma unilateral, sem qualquer debate com a população ou com as instâncias de pactuação da política de assistência social. Assim, rompe com o pacto federativo e demonstra seu desprezo sobre a institucionalidade do SUAS. Além disso, o programa possuía uma enorme fragilidade institucional, uma vez que não estava previsto na LOAS, nem na Lei Orçamentária Anual (IDEM).

A institucionalização do PAB evidencia o padrão de política social compatível com o ultraneoliberalismo do governo ultraconservador de Bolsonaro, definido por Silva (2023) como uma política social compensatória, ainda mais focalista e criteriosa que outros programas dessa modalidade presentes no país. De acordo com a autora,

---

44. Durante toda sua carreira política, Bolsonaro se colocou veementemente contra os programas de transferência monetária, caracterizando-os como estimuladores à preguiça, com posicionamentos descaradamente reacionários e preconceituosos. Nos anos 2000, foi o único deputado a votar contra a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Além disso, vale ressaltar que sua proposta inicial para o Auxílio Emergencial seria colocá-lo no valor de 200 reais, apenas chegando a 600 reais em consequência da mobilização da oposição (SILVA, 2023).

A precarização do trabalho, o desemprego estrutural e o aumento da informalidade, em consonância com a regressão no campo das políticas sociais aprofundam o empobrecimento. Os programas focalizados de alívio à pobreza, centrados na transferência monetária, são consolidados e reconfigurados como mecanismos centrais de gestão da pobreza, conformando um Auxílio Brasil que é expressão do modo bolsonarista de governar: nem sequer as estruturas recentes e os tímidos avanços dos governos de conciliação de classe petistas, em termos de gestão e institucionalidade alcançadas pela política assistência social, são preservados e articulados de modo a potencializar o alcance de um programa desse gênero, com todas as críticas que tenhamos a eles (SILVA, 2023, p. 488-489).

Tendo em vista tudo o que trabalhamos até aqui, fica evidente que, uma vez que o ultraneoliberalismo se confirma como a forma contemporânea de reprodução do capitalismo, o principal mecanismo do Estado para o enfrentamento das expressões da questão social, principalmente a pobreza e a extrema pobreza, será a política de assistência social, mais especificamente os programas de transferência monetária.

Boschetti (2017) argumenta que, uma vez que os programas de transferência monetária condicionada são focalizados em situações específicas, como é o caso dos programas que tratamos ao longo do texto que são focalizados na pobreza e na pobreza extrema, acabam por possuir um caráter de mera minimização da situação da classe trabalhadora, não possuindo uma perspectiva de prevenção ou superação dessa realidade. Esse cenário fica evidente quando analisamos alguns aspectos desses programas.

Em primeiro lugar, tais programas são concedidos apenas com base em diversas condicionalidades<sup>45</sup>, além da inserção do beneficiário na pobreza ou na extrema pobreza. Além disso, seus valores são extremamente reduzidos, uma vez que, com exceção do BPC, eles não são indexados no salário-mínimo e, por isso, se tornam incapazes de assegurar uma plena satisfação das necessidades básicas da classe trabalhadora. Assim, esses beneficiários são obrigados a vender sua força de trabalho sem se importar com a atividade ou com a condição da mesma.

A autora supracitada define que, em relação a esses casos, os programas de transferência monetária acabam se caracterizando como uma “armadilha da pobreza”, uma vez que impedem que o beneficiário obtenha mudanças concretas em suas condições de vida. Outro ponto importante é que, apenas excepcionalmente, esses programas são inscritos na legislação como direito, e permanecendo como benefícios populistas e clientelistas políticos, como no caso do PAB que discutimos acima.

---

45. Condisionalidades essas relacionadas à idade, deficiência, moradia, participação em atividades sociais, inserção no mercado de trabalho, qualificação profissional, etc.

Dessa forma, essa forma de assistência social acaba por assumir uma função econômica, dentro do capitalismo neoliberal, de reabilitar a atividade econômica e tornar “produtivos” esses beneficiários. Além disso, concordamos com a autora quando ela argumenta que

O investimento em programas assistenciais pífios, focalizados e recheados de condicionalidades, aliado à manutenção do desemprego estrutural e ao não investimento em políticas universais é uma estratégia útil ao capitalismo para regular o mercado a baixo custo em contexto de crise estrutural. A tendência de ampliação da assistência social imperante tanto nos países do capitalismo central europeu como no capitalismo periférico da América Latina e Caribe se insere na determinação capitalista de garantir a reprodução da superpopulação relativa em todas as suas formas, como uma condição da acumulação (BOSCHETTI, 2016, p. 25).

Mesmo que os PTM possuam uma potencialidade subversiva e uma importância concreta nas condições de vida da classe trabalhadora, muitas vezes sendo a única fonte de renda das famílias beneficiárias, dentro do atual cenário de ultraneoliberalismo e de expropriação de direitos, eles vêm sendo operacionalizados e colocados com a funcionalidade não de atender a todos os trabalhadores que se encontram desempregados, e sim na perspectiva de se criar formas de incluir esse contingente da população dentro da lógica do consumo, funcionalizando sua condição de pobreza à lógica de satisfação de suas necessidades através do mercado.

Quando nos referimos à um cenário de desemprego crescente, de informalidade e de precarização do trabalho, onde os trabalhadores se veem obrigados a venderem sua força de trabalho por salários praticamente desumanos, conjuntamente com o aumento do exército industrial de reserva e da superpopulação supérflua, fica evidente que grande parte da população, sem os PTM, não possui condições financeiras de consumir para além do básico necessário para sua subsistência, muitas vezes nem isso. Assim, o interesse e a preocupação dos governos ultraneoliberais em implementar esses programas é de torná-los consumidores, muito antes de se preocuparem com a garantia de seus direitos sociais e trabalhistas (FREIRE; CORTÊS, 2020).

Então, com o aumento exponencial do contingente da classe trabalhadora inserida no mercado de trabalho informal, junto às outras formas de precarização do trabalho, - como a uberização do trabalho e a terceirização - a política de assistência social, então, não aparece apenas como uma forma instituída legalmente para dar conta dos “excluídos” do mercado de trabalho. Ademais, ela assume uma função social na reprodução da força de trabalho na garantia do mínimo de sua subsistência, com o objetivo de que essa popu-

lação se mantenha no mercado de trabalho e sigam ativos na esfera do consumo, mesmo quando inseridos em situações cada vez mais precárias de trabalho em consequência das contrarreformas e da necessidade do capital de garantir o aumento da sua taxa de lucro.

## 5 Considerações Finais

As análises empreendidas ao longo desse trabalho nos possibilitaram fazer algumas ilações acerca da relação da política de assistência social e dos programas de transferência monetária, no contexto de surgimento e aprofundamento do capitalismo ultraneoliberal. Nesse sentido, podemos observar que esses programas passam a ter uma centralidade na dinâmica de acumulação capitalista contemporânea, principalmente após a definição de uma agenda mundial de alívio à pobrezaposta pelos mecanismos internacionais como uma resposta político-ideológica à crise estrutural do capitalismo.

A ofensiva de radicalização neoliberal brasileira, pós-golpe, tem como resultado o adensamento de políticas econômicas austeras, o ataque e a expropriação dos direitos sociais e trabalhistas, a mercantilização dos direitos sociais e previdenciários e o desmonte da seguridade social. Assim, observamos a consolidação de um padrão de proteção social cada vez mais restritivo e quase incapaz de se realizar via proteção social pública, ao passo em que se adequa ao padrão imposto pelo ultraneoliberalismo.

Esse processo, então, se torna responsável pelo acirramento das condições precárias de vida e de trabalho da classe trabalhadora, ao mesmo tempo em que beneficia significativamente o capital garantindo ótimas condições para sua reprodução e acumulação. As medidas contrarreformistas destituem os trabalhadores de seus meios de vida e de seus direitos, fazendo com que aceitem trabalhar sob qualquer condição e salário. Além disso, o conservadorismo, característica dos governos de Temer e Bolsonaro, ao se negar ao reconhecimento das diferenças e justificar a crise com base em critérios morais, passam a pôr em xeque diversas conquistas históricas frutos da luta dos movimentos sociais.

Os serviços prestados pela política de assistência social, apesar de virem de um processo de institucionalização e legitimação durante os governos do PT, sempre sofreram com os desafios acerca do financiamento e, nesse contexto, ocorre um aprofundamento de sua precarização e limitação de suas ações. Durante a pandemia da Covid-19,

observamos a convergência perversa do padrão de proteção social brasileiro, sob o projeto ultraneoliberal.

A crise sanitária acentua as mazelas do trabalho desprotegido e os efeitos da acentuada precarização das relações e condições de trabalho que vigoram no Brasil, fazendo emergir, durante a pandemia, um expressivo novo contingente de trabalhadores que se viram sem trabalho e sem condições de buscar outra atividade laboral, mesmo que precarizada. Assim, ocorre a explosão da tragédia social do trabalho desprotegido, ocasionando num aumento expressivo da demanda da política de assistência social.

Dentro desse contexto de agudização da crise do capital, a política de assistência social, dentro do Estado social capitalista neoliberal, é centralizada como a principal estratégia de garantia da gestão, manutenção e reprodução da força de trabalho mais empobrecida. A partir da garantia de um recurso monetário mínimo necessário ao consumo, é colocada sobre ela a função de dar conta, principalmente, do contingente da população excluída das relações formais de trabalho e, por isso, estão inseridos em trabalhos precários demarcados por suas instabilidades e sua baixa remuneração.

Uma vez que a centralidade da política de assistência social se dá ao mesmo passo em que ocorre o desmonte e o desfinanciamento das outras políticas sociais, a noção de seguridade social presente na Constituição Federal de 1988 é profundamente tensionada, mesmo que nunca tenha se efetivado concretamente até então. A expansão da política de assistência social ocorre via centralidade dos Programas de Transferência Monetária, cuja focalização e seletividade indicam uma política de mera mitigação da pobreza.

A expansão desses programas é fruto do cenário onde o capitalismo se impossibilita de realizar a erradicação das consequências nefastas de sua crise estrutural e dos ajustes neoliberais, colocados como resposta a esse cenário. Então, procura oferecer respostas políticas que consigam minimizar o quadro de aumento exponencial da pobreza e da pobreza extrema, intrínsecos do modo de produção capitalista ultraneoliberal, que tem como uma de suas principais características a financeirização.

Assim, aliado a um contexto de expropriação dos direitos trabalhistas, a partir das contrarreformas, e de expansão do trabalho precarizado no país, a política de assistência social é posta como a única alternativa, via proteção social pública, de garantir a reprodução imediata dos trabalhadores informais. Tendo isso em vista, fica evidente que a política de assistência social não possui a função de atuar apenas como um mecanismo do Estado

para “dar conta” dos excluídos do mercado de trabalho, mas também possui uma funcionalidade de garantir que essa população se mantenha no mercado de trabalho e sigam ativos na esfera do consumo, mesmo quando inseridos em situações cada vez mais precárias de trabalho.

É inegável a importância dos programas de transferência monetária em relação à garantia das necessidades básicas da classe trabalhadora, que muitas vezes possui somente os programas como fonte de “renda”. Porém, a forma que se deu a ampliação desses programas nos governos ultraneoliberal conservadores deixam explícito que seu principal objetivo não se refere à atender a todos os trabalhadores que estão inseridos no trabalho informal ou se encontram desempregados. Tampouco visa resolver o cenário de desemprego, pobreza crônicos e o aumento do contingente da população supérflua ao capital.

Na realidade, essa ampliação é fruto das escolhas políticas desses governos que buscam construir estratégias de inclusão dos indivíduos que se encontram em situação de pobreza e pobreza extrema, funcionalizando sua condição de pobreza, com o objetivo de garantir a reprodução das condições necessárias à legitimação e a acumulação do capitalismo. Assim, fica evidente que não existe nenhuma perspectiva de superação real da miséria e da pobreza, na verdade muito pelo contrário, o cenário de expropriação de direitos e aumento da precarização e da taxa de exploração da classe trabalhadora, não é apenas benéfica, mas é crucial para a reprodução do capitalismo.

O atual governo Lula (2023-2026) tem feito investimentos no sentido de reestruturar, reforçar e expandir a política de assistência social e a garantia dos benefícios sociais, com vistas ao enfrentamento da fome, garantia de direitos sociais à população e a diminuição da taxa de desemprego no país. Após o primeiro ano de governo, já foi possível observar alguns avanços, embora muito tímidos dada a composição de poder e a tensão permanente com a “corda” do ajuste fiscal, agora com o chamado “Novo Arcabouço Fiscal”.

Segundo a PNAD contínua (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) realizada pelo IBGE no final de 2023, a taxa de desemprego no país caiu de 13,2% em 2021 para 7,8% em 2023. Porém, apesar da queda nas taxas de desemprego no país, a maior parte desse “novo” contingente da classe trabalhadora não se inseriu no mercado de trabalho formal, sendo que, hoje, cerca de 45% da população economicamente ativa está inserida em situações de trabalho precarizadas.

O “Novo Arcabouço Fiscal” acaba por limitar as despesas do governo, incidindo principalmente sobre as políticas sociais e, consequentemente, sobre os programas de transferência monetária que, mesmo sendo tratados como centrais no atual governo, se tornam possíveis vítimas dos cortes que vêm sendo feitos. Como exemplo disso, é possível observarmos cortes iniciais no Programa Bolsa Família que, apesar de ter uma certa ampliação de sua cobertura, de 17% para 19% do total de famílias brasileiras, vêm sendo objeto de esforços a fim de melhorar o direcionamento do programa, permitindo economia de cerca de 12 bilhões de reais entre 2023 e julho de 2024, se caracterizando como uma política de “pente fino” nos cadastros dos beneficiários.

Ademais, o nefasto pacote apresentado pelo governo, que propõe mudanças duras no BPC, que vão impactar seriamente na concessão de novos benefício, aponta para uma tendência de manutenção da jaula de aço do ajuste fiscal permanente, em que a classe trabalhadora — nesse caso sua fração mais empobrecida — acaba assumindo o maior ônus da crise.

O quadro colocado para a classe trabalhadora a partir do acirramento do neoliberalismo é extremamente destrutivo e bárbaro. Não há saída dessa realidade que não pela via da crítica e do questionamento dos processos de financeirização, precarização do trabalho, expropriação de direitos e desmonte da proteção social que caracterizam o capitalismo neoliberal. Não existe cooptação, neodesenvolvimentismo ou política de assistência social que, dentro do modo de produção capitalista, seja capaz de reverter ou superar as desigualdades e as outras expressões da “questão social” presentes na sociedade atual. A superação real desse cenário só se tornaria possível apenas e tão somente com o fim do modo de produção capitalista.

## **Referências Bibliográficas**

ALVES, Giovanni. A Crise Estrutural do Capitalismo Global - O Capital diante de Seus Limites no Século XXI. Trabalho e os limites do capitalismo: novas facetas do neoliberalismo. 1ed. Uberlandia: Navegando Publicações, 2020, v. 1, p. 49-65.

BOSCHETTI, Ivanete. Assistência Social e Trabalho no Capitalismo. 1a. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2016. v. 1. 192p.

\_\_\_\_\_. Expropriação de Direitos, Superexploração e Desigualdades de Classe, Gênero e Raça no Brasil Recente. In: Ivanete Boschetti; Sara Granemann; Fernanda Kilduff; Mossicleia Mendes da Silva. (Org.). Os Direitos não Cabem no Estado: Trabalho e Política Social no Capitalismo. 1ed. São Paulo: Usina Editorial, 2023, v. 1, p. 275-310.

\_\_\_\_\_. Tensões e Possibilidades da Política de Assistência Social em contexto de crise do capital. Argumentum (Vitória), v. 8, p. 16, 2016.

BORGES, Maria Elizabeth S.; MATOS, Maurílio Castro. As duas faces da mesma moeda: ultraneoconservadorismo e ultraneoliberalismo no Brasil da atualidade. In: Maria Inês Souza Bravo; Maurílio Castro de Matos; Silene de Moraes Freire. (Org.). Políticas sociais e ultraneoliberalismo.. 01ed.: Navegando Publicações, 2020, v. , p. 71-88.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. A crise do capitalismo dependente brasileiro. In: Dimensões da crise brasileira: dependência, trabalho e fundo público. 1a ed. Fortaleza: 2018, p. 23-56.

CISLAGHI, Juliana Fiuza. O ultraneoliberalismo e a política dos ressentidos. Disponível em: <<https://esquerdaonline.com.br/2020/06/25/parte-iii-o-ultraneoliberalismo-e-a-politica-dos-ressentidos/>>. Acesso em: 1 dez. 2024.

CORTÊS, Thaís Lopes. A potenciação da expropriação no ultraneoliberalismo brasileiro. *Mundo Livre: Revista Multidisciplinar*, v. 7, n. 1, p. 62–85, 2021.

CORLETTTO, Alejandra Pastorini. Elementos orientadores das reformas de proteção social na América Latina. *Argumentum (Vitória)*, v. 2, p. 133-149, 2010.

\_\_\_\_\_. GALIZIA, Silvina. A Redefinição do Padrão de Proteção Social Brasileiro. *Revista Praia Vermelha*. Rio de Janeiro: PPGSS/UFRJ, v. 1, n. 14-15, p. 72-103, set. 2006.

DEMIER, FELIPE ABRANCHES. Burguesia e pandemia: notas de conjuntura sobre neofascismo e ultraneoliberalismo no Brasil de Bolsonaro. In: Maria Inês Souza Bravo; Maurilio Castro de Matos; Silene de Moraes Freire. (Org.). *Políticas sociais e ultraneoliberalismo*. 1ed. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020, v. 1, p. 89-102.

DINIZ, Beatriz Rodrigues. A condição da Política de Assistência Social no capitalismo dependente. Tese (Doutorado em Política Social) Faculdade de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília 2020.

FREIRE, Silene de Moraes ; CORTÊS, Thaís Lopes. Políticas de combate à pobreza e avalanche ultraneoliberal: aportes para reflexão. In: Maria Inês Bravo, Maurílio Matos e Silene Freire. (Org.). *Políticas sociais e ultraneoliberalismo*. 1ed. Juiz de Fora: Navegando Publicações, 2020, v. , p. 27-52.

FERNANDES, Rita de Cássia Pereira. O construto multidimensional trabalho precário, o futuro do trabalho e a saúde de trabalhadoras(es). *Cadernos de Saúde Pública*, v. 39, p. e00100522, 12 maio 2023.

IBGE. Com pandemia, 20 estados têm taxa média de desemprego recorde em 2020. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30235-com-pandemia-20-estados-tem-taxa-media-de-desemprego-recorde-em-2020>>.

\_\_\_\_\_. Desemprego recua para 13,9% no 4º tri, mas taxa média do ano é a maior desde 2012. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30130-desemprego-recua-para-13-9-no-quarto-trimestre-mas-e-o-maior-para-o-ano-desde-2012>>

\_\_\_\_\_. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) 2016.

\_\_\_\_\_. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) 2022.

\_\_\_\_\_. Taxa média de desemprego cai a 9,3% em 2022, menor patamar desde 2015. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/36351-taxa-media-de-desemprego-cai-a-9-3-em-2022-menor-patamar-desde-2015>>.

KELLER, Suéllen Bezerra Alves; KELLER, René José. Capitalismo, Crise e Ideologia: a supressão de direitos como resposta da aliança conservadora-neoliberal. In: MAURIEL, A. P. O.; KILDUFF, F.; SILVA, M. M. da; LIMA, R. S.. (Org.). Crise, ultraneoliberalismo e desestruturação de direitos. 1ed. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020, v. , p. 45-68.

LARDONI, Eliana; GIMENES, Junia Garcia; SANTOS, Maria Lucia dos; NOZABIELLI, Sônia Regina. O processo de afirmação da assistência social como política social. SERVIÇO SOCIAL EM REVISTA, v. 08, p. 01-100, 2005.

MARANHÃO, Cézar Henrique. Crise do Capitalismo, Recomposição da Superpo-

pulação Relativa e os Programas de Assistência social: Uma reflexão crítica sobre as determinações e estratégias de combate à pobreza. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2004 (Dissertação de Mestrado).

MOTA, Ana Elizabete. O mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MUNIZ, Marize. Brasil tem 13,7 milhões de desempregados e 73,2 milhões com trabalho precário. Disponível em: <<https://www.cut.org.br/noticias/brasil-tem-13-7-milhoes-de-desempregados-e-73-2-milhoes-com-trabalho-precario-be0a>>. Acesso em: 1 dez. 2024.

PASSOS, Saionara da Silva; LUPATINI, Márcio. A contrarreforma trabalhista e a precarização das relações de trabalho no Brasil. *Revista Katálysis*, v. 23, n. 1, p. 132–142, abr. 2020.

PEREIRA, Poryara A. Pereira. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. *SER Social*, n. 20, p. 63–84, 14 ago. 2009.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. A Política Social Brasileira no Século XXI. A prevalência dos programas de transferência de renda. 6a. ed. São Paulo: Cortez, 2012. v. 1. 236p.

\_\_\_\_\_. A Pobreza enquanto categoria teórica de fundamentação e foco de intervenção dos Programas de Transferência de Renda na América Latina. In: VII Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2015, São Luís. CDROM - Para Além da Crise Global: experiências e antecipações concretas. São Luís: UFMA, 2015.

SILVA, Mossicléia da Silva. Desenvolvimento capitalista e assistência social no Brasil: a encruzilhada da modernização com o Plano Brasil sem Miséria, 2011-2016. 2018. 417f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

\_\_\_\_\_. Programas de transferência monetária e gestão da pobreza no Brasil. In: Ivanete Boschetti; Sara Granermann; Fernanda Kilduff; Mossicleia Mendes da Silva. (Org.). Os direitos não cabem no Estado: trabalho e política social no capitalismo. 01ed. São Paulo: Usina, 2023, v. , p. 469-498.

SILVA, Robson Roberto da. Renda mínima e proteção social: aspectos históricos, teóricos e conjunturais. *Revista Katálysis*, v. 22, n. 1, p. 110–119, abr. 2019.

SILVA, Sheyla Suely de Souza. Contradições da Assistência Social no governo “neodesenvolvimentista” e suas funcionalidades ao capital. *Serviço Social & Sociedade*, n. 113, p. 86–105, mar. 2013.

SIQUEIRA, Luana de Souza. Programa Bolsa-Família: política pública de ruptura ou continuidade? Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.