

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

GABRIELA FERNANDES GUIMARÃES

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O IMPACTO DO DESFINANCIAMENTO
PÓS EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/ 2016**

**FRANCA
2022**

GABRIELA FERNANDES GUIMARÃES

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O IMPACTO DO DESFINANCIAMENTO
PÓS EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95 /2016**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” como requisito para a titulação de Mestre em Serviço Social. Área de concentração: Serviço Social – Trabalho e Sociedade.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Cirlene Aparecida Hilário da Silva Oliveira

**FRANCA
2022**

G963p	<p>Guimarães, Gabriela Fernandes</p> <p>A Política de Assistência Social e o impacto do desfinanciamento pós Emenda Constitucional nº 95/ 2016 / Gabriela Fernandes Guimarães. -- Franca, 2022</p> <p>104 p.</p> <p>Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca</p> <p>Orientador: Cirlene Aparecida Hilário da Silva Oliveira</p> <p>1. Assistência Social. 2. Orçamento Público. 3. EC 95/ 2016. 4. Novo Regime Fiscal. I. Título.</p>
-------	---

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

GABRIELA FERNANDES GUIMARÃES

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O IMPACTO DO DESFINANCIAMENTO
PÓS EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95 /2016**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” para a obtenção do Título de Mestre em Serviço Social. Área de concentração: Serviço Social – Trabalho e Sociedade. Linha de Pesquisa: Serviço Social, Formação e Trabalho Profissional.

BANCA EXAMINADORA

**Presidenta: _____
Prof.^a Dr.^a Cirlene Aparecida Hilário da Silva Oliveira**

**Examinador(a): _____
Prof.^o Dr.^o Cássio Garcia Ribeiro Soares da Silva**

**Examinador(a): _____
Prof.^a Dr.^a Andréia Ap. Reis de Carvalho Liporoni**

Franca, 22 de fevereiro de 2022.

Aos meus pais, Sidinéia e Elias pelos ensinamentos e dedicação.

AGRADECIMENTOS

Trilhar o caminho da pesquisa e do desenvolvimento é uma escolha diária e nem sempre é fácil continuar a caminhada rumo aos objetivos que um dia foram sonhos.

Agradeço a meus familiares, amigos, comunidade acadêmica e rede de trabalhadores que me acompanharam nesses anos de mestrado, essa conquista tem a participação de cada um foi única e essencial.

Agradeço especialmente à Profa. Dra. Cirlene Aparecida Hilário da Silva Oliveira pelo acolhimento e paciência em cada momento de orientação. Cir, você foi a escolha certa para essa caminhada. Capaz de transbordar carinho, conhecimento e tranquilidade. Palavras são insuficientes para descrever e essa vivência será carregada eternamente. Através de sua experiência e conhecimento no campo da pesquisa, fui capaz de superar obstáculos e buscar a melhor versão possível dessa pesquisa.

Aos avaliadores da banca, meu agradecimento pela participação e pelos direcionamentos dados na qualificação. A influência dos Professores Doutores Andreia Aparecida Reis de Carvalho Liporoni e Cássio Garcia Ribeiro Soares da Silva ampliaram as possibilidades de análise e foram participantes ativos do aprimoramento da pesquisa.

Por fim, fico grata ao amadurecimento acadêmico, profissional e pessoal que o processo de ensino e aprendizagem durante o desenvolvimento da dissertação trouxeram-me. O desenvolvimento de habilidades na área da pesquisa trouxeram um novo olhar para a atuação profissional e agora a pesquisa se mostra ainda mais parte indissociável do trabalho profissional. Cada informação abre as margens de uma infinidade de análises e possibilidades de pesquisa.

A pesquisa e a atuação com direcionamento ético- político é o caminho para o desenvolvimento, e o conhecimento é a única opção para a construção de dias melhores. Obrigada!

**“O correr da vida embrulha tudo.
A vida é assim: esquenta e esfria,
aperta e daí afrouxa,
sossega e depois desinquieta.
O que ela quer da gente é coragem.”**

Guimarães Rosa

GUIMARÃES, Gabriela Fernandes. **A Política de Assistência Social e o impacto do desfinanciamento pós Emenda Constitucional Nº 95 /2016**. 2022. 105 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca. 2022.

RESUMO

A pesquisa apresenta os impactos da diminuição de recursos públicos destinados à execução da Política de Assistência Social, com ênfase na Proteção Social Básica. Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, entrou em vigor o chamado Novo Regime Fiscal, normativa que limita os reajustes orçamentários destinados ao orçamento fiscal e ao orçamento da seguridade social. Tendo como premissa que a ideologia neoliberal tem grande influência nos desdobramentos atuais de limitação do orçamento público e contínuo desmonte dos serviços públicos, iniciamos a pesquisa apresentando a gênese teórica do neoliberalismo e como se deu a aplicação desses preceitos na política brasileira nos anos seguintes à promulgação da Constituição de 1988. Em seguida, é apresentada a análise da trajetória histórica da Política de Assistência Social em sua protoforma anterior à Constituição de 1988, pontuando os desafios para a instituição dessa política pública e determinantes históricos que marcaram seu desenvolvimento até os dias atuais. Por fim, analisaremos alguns pontos políticos e econômicos que antecederam a aprovação da EC nº 95/2016 e a intensificação da disputa pelo fundo público pelo mercado. Trata-se de uma pesquisa de abordagem crítico-dialética, fazendo uso da análise de determinantes que culminaram e caracterizaram o tema de estudo. Foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental, desenvolvida através de uma abordagem qualitativa, fazendo uso de documentos de fontes primárias e secundárias e visou a análise dos dados considerando o cenário de desvalorização e desmonte dos serviços da Política de Assistência Social. Com essa pesquisa, foi possível confirmar o impacto negativo da EC 95/2016 na execução dos serviços e benefícios da Política de Assistência Social, tendo em vista que os recursos direcionados para essa finalidade tiveram reajustes insuficientes frente às alterações da proposta de serviços e benefícios e do aumento da demanda por atendimentos diante do agravamento da desigualdade social no Brasil.

Palavras-chave: Assistência Social, Orçamento Público, EC 95/2016, Novo Regime Fiscal.

GUIMARÃES, Gabriela Fernandes. **The Social Assistance Policy and the impact of post-Constitutional Amendment definancing No. 95 /2016**. 2022. 105 f. Dissertation (Master's Degree in Social Work) - Faculty of Humanities and Social Sciences, São Paulo State University "Júlio de Mesquita Filho", Franca. 2022.

ABSTRACT

The paper presents the impacts of the reduction in public resources destined to the execution of the Social Assistance Policy, with emphasis on Basic Social Protection. With the approval of Constitutional Amendment No. 95/2016, the so-called New Tax Regime came into force, a regulation that limits budget adjustments intended for the fiscal budget and the social security budget. Based on the premise that neoliberal ideology has a great influence on the current increase of limiting the public budget and the continuous dismantling of public services, we began the research by presenting the theoretical genesis of neoliberalism and how these precepts were applied in Brazilian politics in the years following the enactment of the 1988 Constitution. Then, the analysis of the historical trajectory of the Social Assistance Policy in its protoform prior to the 1988 Constitution is presented, pointing out the challenges for the institution of this public policy and historical determinants that have marked its development until the present day. Finally, we will analyze some political and economic points that preceded the approval of Constitutional Amendment number nº 95/2016 and the intensification of the dispute for the public fund by the market. A critical-dialectical approach was used for this research, making use of the analysis of determinants that culminated and characterized the subject of study. A bibliographic and documentary research was carried out, developed through a qualitative approach, using documents from primary and secondary sources and aimed at analyzing the data considering the scenario of devaluation and dismantling of the services of the Social Assistance Policy. With this research, it was possible to confirm the negative impact of the Constitutional Amendment number 95/2016 on the execution of the services and benefits of the Social Assistance Policy, given that the resources directed to this purpose had insufficient readjustments in the face of changes in the proposal for services and benefits and of the increased demand for care given the worsening of social inequality in Brazil.

Keywords: Social Assistance, public budget, Constitutional Amendment number 95/2016, New Tax Regime.

LISTA DE SIGLAS

BM	Banco Mundial
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento
CF	Constituição Federal
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
NOB RH SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
NOB SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NRF	Novo Regime Fiscal
OMS	Organização Mundial da Saúde
OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde
PAIF	Serviço de Proteção Integral à Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 NEOLIBERALISMO: GÊNESE TEÓRICA E APLICAÇÃO NA POLÍTICA BRASILEIRA	24
1.1 O surgimento do neoliberalismo na década de 1970	33
1.2 Brasil na década de 1990: adoção do viés neoliberal	37
1.3 Anos 2000: mudança de paradigma ou conciliação	40
1.4 Governo Temer e a radicalização da política neoliberal no Brasil	48
2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: AVANÇOS E CONTRADIÇÕES	50
2.1 A assistência social antes da constituição de 1988	54
2.2 Carta magna de 1988: avanços jurídicos	60
2.3 Assistência social na década de 1990 e anos 2000: entre o anacronismo e o novo ordenamento jurídico	62
3 NOVO REGIME FISCAL E O DESFINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	64
3.1 Novo Regime Fiscal e seu impacto imediato nas políticas públicas	73
3.2 A disputa do fundo público e o neoliberalismo	76
3.3 O novo e o velho: emendas parlamentares e a assistência social	78
3.4 Desafios à atuação profissional: impactos do desfinanciamento no cotidiano profissional	80

3.5 A pandemia de Covid-19 e as restrições orçamentárias vigentes	91
CONSIDERAÇÕES FINAIS	96
REFERÊNCIAS	99

INTRODUÇÃO

Os primeiros passos de uma pesquisa figuram como um processo complexo, primeiramente por toda a carga de responsabilidade que a necessidade de coerência teórica e metodológica exige. Há ainda um misto de sentimentos que encontram-se com os passos metodológicos e teóricos, pois juntam-se a alegria, a curiosidade, além da preocupação de apresentar uma análise condizente com o nível de exigência acadêmica que uma dissertação de mestrado requer. Mas afinal, 'o que ela quer da gente é coragem', como Guimarães Rosa (2006) já nos disse em Grande Sertão Veredas e será com esse mote que iniciaremos a apresentação dessa pesquisa de mestrado.

Apresentamos um panorama da Política de Assistência Social no Brasil com vistas a estudar o impacto inicial da Emenda Constitucional número 95/2016 no financiamento dessa política pública e tal assunto se apresenta relevante para o cenário de estudos do Serviço Social devido à importância da compreensão do orçamento público na atuação do assistente social. A construção das políticas públicas tem centralidade na formação acadêmica desse profissional e a capacidade argumentativa frente aos desafios postos ao financiamento público faz parte das matérias que auxiliam na melhor compreensão da Política de Assistência Social brasileira.

A participação dos assistentes sociais nos direcionamentos do orçamento público, além de ser necessária para um melhor desempenho do trabalho profissional de qualidade nos serviços públicos, é também parte do compromisso explícito no Código de Ética Profissional (1993), uma vez que em todas as áreas de trabalho profissional nas quais o assistente social se insere, temos como norte o compromisso com a defesa dos direitos da classe trabalhadora. Compreendemos que a possibilidade da liberdade é produto da capacidade de fazer escolhas e para isso o conhecimento crítico deve ser desenvolvido.

O aprofundamento do conhecimento de como funcionam os mecanismos de financiamento público é necessário para qualificar o debate a respeito do fundo público, sendo este o conjunto de recursos financeiros captados na forma de impostos e gerido pelo Estado. E será a partir desse embasamento que poderemos

adquirir habilidade e acúmulo teórico para questionar o atual discurso hegemônico que aponta a conquista dos direitos sociais instituídos pela Constituição de 1988 como responsáveis pela drenagem do orçamento público e o agravamento da crise econômica.

A trajetória profissional da pesquisadora sempre esteve profundamente atrelada à prestação de serviços públicos prestados à população. Atuante na política de educação durante os anos de graduação, chamou-lhe a atenção o estudo da construção das políticas públicas no Brasil ao mesmo tempo em que foram observados os ataques voltados aos serviços públicos, seja pela crescente sobrecarga de profissionais, sucateamento de prédios ou pelo fechamento de equipamentos públicos de forma repentina

Anos após, finalizada a graduação e atuante na Política de Assistência Social em um Centro de Referência da Assistência Social em uma cidade de grande porte no interior de Minas Gerais, foi possível observar o aumento da ocorrência de fatos políticos e econômicos que convergiam no agravamento no movimento de desmonte dos serviços públicos, e contando com mais referências a respeito dos movimentos atrelados aos desvios de destinação de recursos do fundo público à iniciativa privada e pagamento da Dívida Pública, influenciados pela ideologia neoliberal, a inquietação profissional caminhou rumo ao estudo das raízes do desmonte da Política de Assistência Social.

Foi no curso de Especialização em Gestão Pública, ofertado pela Universidade Federal de São João Del Rei, que a pesquisadora aprimorou o conhecimento a respeito dos instrumentos orçamentários e trajetória histórica dos serviços públicos, se aproximando da especificidade técnica das peças orçamentárias.

Em continuidade, agora em durante o mestrado acadêmico em Serviço Social, a presente pesquisa toma forma com a discussão sobre o impacto da Emenda Constitucional nº 95/2016 na Política de Assistência Social. Esta emenda constitucional aprovada em dezembro de 2016 estabeleceu o “Novo Regime Fiscal”, e limita os reajustes do Orçamento Fiscal e do Orçamento da Seguridade Social,

colocando como teto de correção o IPCA¹ do ano anterior. Sua vigência começou em 2017 e os valores orçamentários empenhados em 2016 foram utilizados como referência inicial para aquele ano fiscal. O ponto mais controverso dessa aprovação se deve ao fato que operações financeiras e de amortizações da dívida pública não foram limitadas por essa emenda constitucional, fato que será pontuado no decorrer da pesquisa.

A instituição do Novo Regime Fiscal foi uma conquista para a camada mais conservadora do país, que coloca os parcos avanços na instituição de políticas públicas como responsáveis pela crise econômica que foi agravada entre os anos de 2015 e 2016. A limitação orçamentária figura ainda como uma forma do mercado especulativo ter maior acesso aos recursos do fundo público, que se torna fonte para o aumento do lucro de instituições financeiras.

Tendo em consideração a vigência do Novo Regime Fiscal, e como se dá o impacto dessas modificações orçamentárias na atuação na Política de Assistência Social, vem à tona questionamentos que complementam a análise do financiamento, considerando a complexidade que esta política pública carrega desde antes de sua instituição formal na Constituição de 1988 assim, pontuamos múltiplos fatores como: a gestão profundamente afetada pela influência do patrimonialismo e nepotismo, a falta de capacitação dentro dos setores de prestação de serviços e benefícios da Política de Assistência Social e ainda a falta da participação coletiva nos espaços de decisão.

Partindo da intrínseca relação da construção do Serviço Social brasileiro e as fases de desenvolvimento das políticas públicas em nosso país, buscaremos analisar como essa trajetória foi acometida pelas investidas neoliberais contra o orçamento público destinado especialmente à Seguridade Social, com foco na Política de Assistência Social. Questionamo-nos quanto a concepção da função social das políticas públicas para os agentes políticos do país, que tanto alteram e articulam os regulamentos de desfinanciamento dessas políticas, uma vez que há uma profunda contradição entre os preceitos fundamentais da Constituição Federal de 1988 e os regulamentos legais publicados a partir da década de 1990.

¹ O Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) é um índice de inflação que mede a variação dos preços vigentes no mercado de consumo do país. A variação dos valores dos alimentos, combustíveis e valores de utilidades públicas são os principais itens de análise.

Com o apoio da literatura construída principalmente entre as décadas de 1980 e 1990, exploraremos as análises do desenvolvimento da Política de Assistência Social no país, trazendo a trajetória da modificação da Seguridade Social inaugurada pela Constituição de 1988 e como tais avanços foram intercalados com constantes ameaças de desfinanciamento e difusão de falas atrelando crises financeiras aos moldes de construção dos direitos sociais recém instalados.

Esse movimento, formador de cultura, expressa uma tendência geral de enfrentamento da crise que perpassa as esferas da economia e da política e assume especificidades nas diversas áreas da vida social, como é o caso dos sistemas de seguridade social (MOTA, 2015, p.26).

Com autores como Ana Elizabete Mota (2015), em sua análise sobre a Cultura da Crise e seguridade social, nos é apresentado um panorama de como os direcionamentos do mercado influenciaram na disputa da construção de direitos sociais antes e após a promulgação da Constituição de 1988, ilustrando que não é recente a discussão sobre o impasse da não priorização de investimentos nas políticas sociais.

Ao nos depararmos com o objetivo central do Estado brasileiro explicitado na Constituição 1988, que versa sobre a construção de uma sociedade livre de desigualdades, contando com princípios de não discriminação de raça, sexo, cor ou orientação sexual, dentre outras premissas – questionamos como vem sendo desenvolvida esta garantia das condições de vida dos cidadãos? Há de fato uma proposta e execução de políticas públicas que estimulem o movimento coletivo da população e que norteie o aparato do Estado visando a melhora nas formas de acesso aos bens e serviços básicos para a reprodução da vida dos brasileiros?

Considerando os objetivos estabelecidos e defendidos na Lei Maior do país, visamos entender como a Política de Assistência Social foi influenciada pelas alterações jurídicas e financeiras desencadeadas desde a década de 1990, movimento este que se faz contraditório e complexo. Com momentos de ataques diretos aos direitos universais e participativos instituídos em 1988 e em outros momentos, avanços legais e de construção de procedimentos de atendimento e o avanço da efetivação da Assistência Social na área teórica e da estrutura, com o

estabelecimento das instituições que hoje formam a rede de atendimento socioassistencial presentes na totalidade do território nacional.

Teremos como objetivo analisar como o recrudescimento da drenagem de recursos dessa política pública, apresentando seu ápice no estabelecimento da Emenda Constitucional nº 95/2016, que institui o Novo Regime Fiscal, responsável por iniciar novas regras na forma de financiamento das despesas primárias do orçamento brasileiro. Essa emenda constitucional estipula a duração de vinte anos fiscais, que coincidem com os anos civis iniciados em janeiro, com duração até dezembro e atinge o Orçamento Fiscal e o Orçamento da Seguridade Social. Na divisão da administração pública do orçamento, existe uma terceira divisão orçamentária voltada para o investimento das empresas estatais, mas este ficou excluído das alterações impostas por este novo regime.

O NRF impõe que durante esses vinte anos fiscais, o Orçamento Fiscal e o da Orçamento da Seguridade Social citados serão reajustados levando em consideração:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária (BRASIL, 2015).

Destacamos ainda que esses ataques e desfinanciamento estão sendo postos em marcha há décadas, mas que esse novo ordenamento legal faz parte da desconfiguração de finalidade do orçamento que vem sendo materializado no aprofundamento das sucessivas contrarreformas² do Estado brasileiro. Essas alterações vêm sendo apresentadas desde a primeira reforma administrativa, proposta encaminhada no primeiro mandato no governo de Fernando Henrique

² Nessa produção, adotaremos a concepção de contrarreforma descrito por Elaine Rossetti Behring.

Cardoso (1995 -1998) até a mais recente reforma trabalhista³ aprovada em 2017 no governo interino de Michel Temer⁴, que deixou ainda mais abrangente a precarização dos trabalhadores, sejam eles vinculados à iniciativa pública ou privada.

As particularidades da formação social e histórica do Brasil se fazem presentes nessa disputa pelo Fundo Público sob a forma de favorecimento de instituições e direcionamento de verbas por critérios de afinidade política, quando se trata das intervenções de desfinanciamento de políticas públicas em prol de ongs e entidades sem fins lucrativos. Já quando se trata de empresas de participação exclusivamente privada, essas intervenções ocorrem sob a forma de desonerações, incentivos e/ou renúncias fiscais - dinheiro que deixa de ser contato nas peças orçamentárias e deixa o orçamento público refém de consecutivas ameaças de oscilações, cortes e contingenciamentos.

Dessa forma, essas estratégias que buscam usufruir do Fundo Público serão desenvolvidas com a análise dos direcionamentos políticos que vêm sendo tomados pela classe política brasileira, que mantêm costumes patrimonialistas responsáveis por aumentar a participação de emendas parlamentares nos projetos e serviços dos municípios e estados em detrimento do respeito às premissas do orçamento estabelecido por regras técnicas e de repasses fundo a fundo. Essa renovação de formas patrimonialistas de financiamento tornam-se um risco para o orçamento distribuído com critérios estabelecidos por estudos técnicos e populacionais, pois favorece que políticos destinem o fundo público conforme seus interesses eleitorais, e sem as premissas democráticas de participação da população.

³ A Reforma Trabalhista foi sancionada em 13 de julho de 2017 pelo Presidente Michel Temer, Lei Nº 13.467 e que entrou em vigor em 11 de novembro no mesmo ano trouxe inovações que se faziam necessárias devido ao desenvolvimento das forças produtivas e mudanças de configuração trazidas pela inserção tecnológica no trabalho, porém alterações na forma de afastamento de grávidas de trabalhos insalubres e a modificação na compreensão dos acidentes no percurso para o trabalho deixaram trabalhadores mais expostos à inseguranças e desprotegidos pela legislação trabalhista quando esses acidentes são mais graves e interrompem a vida laboral do indivíduo.

⁴ O governo interino de Michel Temer será tratado com maiores detalhes no decorrer da pesquisa, uma vez que nessa gestão, após o impeachment de Dilma Rousseff, que se deu a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016.

Levando em consideração os fundamentos teóricos, metodológicos e técnicos que direcionam a atuação do profissional do Serviço Social, em especial nos campos da Política de Assistência Social, devemos ressaltar que o tema se faz relevante pela necessidade de difundir a socialização do conhecimento dos mecanismos de construção das políticas públicas, instigando e favorecendo a participação tanto da população quanto dos profissionais atuantes na execução dessa política pública. Contradizendo aqueles que insistem em falar que “na prática a teoria é outra”, reforçamos que a academia é palco para a apresentação de experiências profissionais e local central que oportuniza a troca de vivências e aprofundamento do embasamento teórico dos profissionais.

Sendo assistentes sociais no exercício da docência, da pesquisa ou na execução das políticas públicas, os dados produzidos pelo trabalho profissional são importantes e passíveis de aprofundamento e discussão, pois apenas com a junção das áreas de atuação e favorecimento da real democracia participativa é que faremos alterações nos direcionamentos políticos no Brasil.

Cabe ainda ressaltar que “política” é em seu significado radical a arte de governar, sem alusões aos partidarismos ou campanhas eleitorais. Seguimos então a interpretação de que todo e qualquer ato de reflexão a respeito da melhor decisão a ser tomada, seja no âmbito da vida privada ou coletiva, faz referência a decisões políticas.

Destacamos que foi a partir do crivo da análise materialista dialética que o caminho da pesquisa foi calcado. O percurso histórico que traz os determinantes sociais, econômicos e políticos que são participantes contínuos dos direcionamentos tomados pela sociedade e é a partir dessas determinações que o atual quadro econômico e ideológico resulta no Novo Regime Fiscal. A escolha metodológica se deve ainda à relação entre o estudo teórico e o cotidiano profissional da autora, que ao atuar como assistente social na Política de Assistência Social, vive na rotina do trabalho profissional as consequências trazidas pelas alterações na legislação e no direcionamento do orçamento público.

Trata-se de uma pesquisa de cunho qualitativo, conduzida com o intuito de analisar determinantes sociais, econômicos, políticos e culturais, levando em consideração as características marcantes da construção social e histórica brasileira, dentre elas, o patrimonialismo. Essa análise tem em consideração os múltiplos fatores que direcionam o processo histórico e culmina no que entendemos como o desmonte da proteção social – colocando em foco a Política de Assistência Social.

Considerando os procedimentos metodológicos, a escolha do método histórico dialético é justificado pois consideramos que é uma perspectiva de pesquisa que está alinhada às premissas do compromisso ético político do assistente social. O compromisso de alinhamento com a pesquisa que busque respostas e avanços às demandas coletivas e oportunize uma análise de determinantes da realidade social. Ir além do imediato, e fazer aproximações sucessivas do assunto estudado, buscando o aprofundamento da análise dos determinantes que compõem a complexidade da realidade.

Foi utilizada a pesquisa bibliográfica, para conseguirmos trazer um panorama dos precedentes históricos que precisavam ser estudados para contextualizar a análise do impacto trazido pelas alterações orçamentárias à Política de Assistência Social.

A Pesquisa Bibliográfica é uma técnica de coleta de dados que pode ser usada tanto em pesquisas quantitativas quanto nas qualitativas e que utiliza como fonte de dados livros e artigos científicos. Para realizar uma pesquisa bibliográfica, é importante que o pesquisador tenha definido sua questão de pesquisa, seus objetivos etc, ou seja, tenha delineado sua pesquisa e escolhido o método e as técnicas de coleta e análise de dados (AZEVEDO, 2016, SN).

Com a finalidade de entender melhor os fatos precedentes às alterações trazidas pelo Novo Regime Fiscal, optamos por aprofundar o estudo dos determinantes sociais, econômicos e legais que ocorreram entre as décadas de 1970 e 1980, com a análise de momentos cruciais para o desenvolvimento do neoliberalismo e sua expansão internacional. Entre o período entre 1990 e anos 2000 a investigação bibliográfica foca em analisar o desenvolvimento do neoliberalismo posto em marcha pelos governos brasileiros.

Fez parte deste estudo as análises documentais, com a utilização de fontes primárias como leis, decretos e publicações que fazem o direcionamento do orçamento público. A partir dessas análises foi possível apresentar a interpretação qualitativa dos dados encontrados, que nos encaminharam para algumas conclusões a respeito do impacto do NRF nos recursos dessa política pública.

O uso de documentos em pesquisa deve ser apreciado e valorizado. A riqueza de informações que deles podemos extrair e resgatar justifica o seu uso em várias áreas das Ciências Humanas e Sociais porque possibilita ampliar o entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural (SÁ-SILVA, ALMEIDA, GUINDANI, 2009, p. 2).

As pesquisas bibliográfica e documental são importantes para o desenvolvimento do percurso metodológico visando a produção do conhecimento e especialmente para o Serviço Social, que tem na dimensão investigativa um local de destaque no desenvolvimento do trabalho profissional.

A análise dos fatores sociais e econômicos coloca a pesquisa em um caminho dialético, em que cada modificação traz consequências ao todo. Além disso, especificamente na pesquisa social produzida por pesquisadores e profissionais do Serviço Social, a opção metodológica deve ser mantida estreita ao direcionamento ético-político da categoria.

É importante, porém, que reconheçamos a necessidade de as investigações pautarem-se em fundamentos coerentes com os que orientam a profissão, com o de resto, as demais estratégias que materializam valores coletivamente legitimados pelo coletivo profissional, como princípios para o ensino e o trabalho profissional (PRATES, 2012 p. 117).

Por trata-se de uma pesquisa de cunho quanti-qualitativo, será a partir de documentos que mostram dados financeiros do orçamento fiscal que pudemos analisar as consequências trazidas para a execução das políticas públicas atreladas à Política Nacional de Assistência Social. Análises quanti-qualitativas caminham juntas a fim de expressar de forma global o direcionamento que o viés neoliberal trás, materializado na diminuição do orçamento direcionado aos serviços e benefícios vinculados àquela política e a gradual corrosão do parco aparato social construído entre as décadas de 1990 e 2010 no Brasil. Segundo Prates (2012):

Entendemos que a caracterização de uma pesquisa como quanti-qualitativa ou mista difere dos estudos classificados como quantitativos e qualitativos, e não só pode, como deve, valer-se de características de ambos, mesmo que enfatize um ou outro, conformando-se com outro tipo de estudo, com particularidades que emanam de ambos. Exatamente por enfatizar a articulação de dados dos dois tipos, são mais coerentes com o método marxiano de investigação, que ressalta essa relação como necessária (PRATES, 2012 p. 123).

Na pesquisa documental, foram estudadas as publicações de aprovação dos Parâmetros da Proposta Orçamentária para a Assistência Social dos anos 2017, 2018 e 2019, buscando compreender quais são as rubricas de financiamento descritas nessas propostas e em sequência, as análises foram focadas nas Propostas Orçamentárias da Assistência Social dos exercícios fiscais dos anos referidos.

Foi a partir das publicações do Conselho Nacional de Assistência Social que pudemos analisar os itens de destinação orçamentárias, considerando a Proteção Social Básica e seus programas, serviços e também os valores destinados ao Benefício de Prestação Continuada. Analisamos ainda as inclusões e exclusões de itens e os possíveis impactos dessas alterações.

Além dos itens discriminados, foram analisados os valores orçamentários destinados, levando em consideração a limitação de reajuste anual imposta pelo Novo Regime Fiscal a partir de 2017 e relacionamos as alterações nos itens com o baixo índice de reajuste em relação ao aumento da demanda por serviços.

No primeiro capítulo da pesquisa, apresentamos a contextualização histórica da construção do Neoliberalismo com foco na 1970, momento em que a adesão a esse viés político e econômico começou a ganhar destaque devido ao início de uma onda longa de recessão econômica. Tal análise teve como ponto de partida da investigação o percurso histórico das iniciativas neoliberais. Milton Friedman, Friedrich Hayek e Ludwig Von Mises que iniciaram seus trabalhos em meados da década de 1930, mas tiveram interrompidos os ensaios de aplicação da reinvenção liberal com o advento das grandes guerras e a posterior ação do Estado na

recomposição da produção e circulação capitalista, com as formas de produção em massa e incentivo ao consumo desses bens produzidos.

Foram analisados os determinantes sociais e econômicos que permearam essa trajetória histórica, levando em consideração o cenário de sucessivas crises do modo de produção capitalista, que desde a década de 1970 há esforços do mercado internacional de reaver as taxas de lucratividade, seguimos ainda a premissa de que essa busca pelo aumento da taxa de lucratividade do mercado tem ligação direta com ações visando o sequestro do fundo público gerido pelo Estado. Há em seguida a apresentação de marcos históricos que fortaleceram o neoliberalismo nos Estados Unidos e na Inglaterra, implicando em uma mudança no paradigma de forte atuação do poder público na oferta de serviços à população. Em seguida, foi apresentado o desenvolvimento do neoliberalismo no Brasil, com as devidas diferenciações assinaladas em cada governo - Collor (1990-1992), FHC (1995-2002), Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016).

O segundo capítulo discorre sobre os primórdios das formas de atendimento público à população, atendimentos esses que se iniciaram como forma ligada à filantropia e que com o desenvolvimento dos modos de produção no Brasil tiveram seu direcionamento alterado. Há em seguida a apresentação do desenvolvimento da Política de Assistência Social, após sua transformação em direito social, estabelecido na Constituição de 1988 e a legislação complementar responsável por iniciar a materialização dessa política pública no país.

Já o terceiro capítulo traz o aprofundamento do estudo do desfinanciamento da Política de Assistência social, iniciando com uma análise a respeito da Auditoria Cidadã, iniciativa civil tem como uma das principais pesquisadoras a ex-auditora fiscal da Receita Federal Maria Lúcia Fattorelli. A pesquisa de Fattorelli tem destaque nessa pesquisa por figurar como iniciativa de participação popular e que faz auditorias nas peças orçamentárias públicas das unidades federativas do Brasil em documentos que datam desde a Ditadura Militar. Essas pesquisas têm como objetivo embasar a requisição de finalizar da cobrança de empréstimos do executivo federal realizados aos estados e municípios com juros abusivos e contratos pouco

transparentes - essa discussão foi desenvolvida pelo recorte do impacto dessas cobranças na qualidade da oferta de serviços públicos.

Na continuidade do terceiro capítulo, são analisadas as propostas orçamentárias voltadas para a Política de Assistência Social, com dados disponíveis sobre as despesas autorizadas para os anos de 2017, 2018 e 2019. Buscamos compreender as oscilações nesses recursos disponibilizados para a execução financeira e levaremos em consideração apenas os valores que fazem parte dos recursos provenientes do governo federal, uma vez que as peças orçamentárias da seguridade social e fiscal são elaboradas nesse nível de gestão.

Nas considerações finais, foi apresentado os resultados obtidos a partir da pesquisa realizada, momento em que fizemos uma breve síntese dos capítulos, apresentamos nossa análise de como os desafios postos à Política de Assistência Social foram agudizados diante do cenário de limitações orçamentárias. Pontuamos ainda que com a ocorrência da emergência sanitária iniciada em 2020, apontou como é urgente e necessário reavaliar a destinação orçamentária às políticas públicas, principalmente a de Assistência Social, diante da centralidade da mesma durante o período de calamidade pública.

Por fim, ressaltamos que a atual pesquisa é de relevância para o cenário social e político por buscar analisar os impactos do Novo Regime Fiscal, instaurado pela emenda constitucional 95/2016, em contraposição aos avanços da legislação social em vigor, visando explorar as formas de resistência contidas no bojo da categoria profissional através da pesquisa e de análises críticas sobre os fatores sociais, políticos e econômicos que vêm influenciando e determinando os direcionamentos do desmonte dos serviços públicos. Objetivamos ainda ter a possibilidade de atrelar a pesquisa ao cotidiano de atuação profissional, tendo acesso aos meios de produção de pesquisa e mediação da realidade profissional, gerando produções acadêmicas de qualidade sobre a atuação dos profissionais do Serviço Social.

1 NEOLIBERALISMO: GÊNESE TEÓRICA E APLICAÇÃO NA POLÍTICA ECONÔMICA

Ao estudar e interpretar a relação do início do Neoliberalismo com os desdobramentos que vivemos no cotidiano do século XXI são necessários recortes temporais e explicações da aplicação dessa doutrina econômica em cada área a que se relaciona. Nessa pesquisa, o recorte escolhido abrange a área política econômica e o impacto na elaboração de políticas públicas. Trata-se de uma trajetória histórica longa e há implicações econômicas, sociais e políticas em sua construção e na efetivação de seus ideais, assim sendo é necessário buscar referências desde sua gênese. O Neoliberalismo foi fruto da reformulação do Liberalismo do século XVII, momento em que teve como principal filósofo Jean-Jacques Rousseau , que em 1762 publicou seu livro O Contrato Social (1996) pregava como os direitos humanos primordiais: a vida, a propriedade privada e a liberdade individual.

Esses direitos primordiais são estabelecidos a partir de uma troca consciente, onde população e dirigentes fizessem de comum acordo a troca de responsabilidades - os primeiros “abrindo mão de suas paixões e do estado de ataque permanente”, tendo garantido o direito à vida e a possibilidade do estabelecimento de propriedade sem as constantes ameaças. Rousseau (1996) coloca ainda como base da construção política a educação, pois esse contrato seria possível apenas com escolhas e estabelecimento de responsabilidades de forma consciente pelos participantes.

No que concerne à aplicabilidade da lei, Rousseau também define que esta deve ser aplicada a todos da mesma forma e está nessa igualdade de aplicação a face justa. E por fim, outro ponto que colocamos como importante trazer é a importância da religião no estabelecimento do contrato social, uma vez que será o guia moral construído pela religião que garantirá a adesão e a continuidade do indivíduo às normas construídas.

As premissas que tomam novas formas durante essa “reforma” do liberalismo tinham críticas a qualquer intenção de regulação do Estado diante da vida em sociedade, questionando impostos, participação pública em serviços considerados não essenciais e sobre qualquer auxílio destinado às populações pobres, apelando

para argumentos de cunho moralizante e de responsabilização dos indivíduos por sua situação de necessidade. O fator em comum desse ideário era a extrema valorização do indivíduo, atribuindo a cada um seu êxito ou fracasso nos negócios e até na capacidade/ incapacidade de subsistência básica.

A Mont Pelerin Society⁵ retrata o desenvolvimento da construção teórica dessa nova fase do neoliberalismo. O nome desse conjunto de estudiosos entusiastas da liberdade individual se deu pelo fato da primeira reunião ter acontecido em um spa em Mont Pelerin, Suíça. Convocada em 1947 por Ludwig von Mises⁶, a reunião contou com economistas que se apresentavam como defensores das liberdades individuais e da propriedade privada, e que viam uma crescente ameaça à essas liberdades com o desenvolvimento das sociedades democráticas e também pelo avanço do comunismo.

Os membros do grupo se descreveram como “liberais” (no sentido europeu tradicional) devido a seu compromisso fundamental com ideais de liberdade pessoal. O rótulo “neoliberal” marcava sua adesão aos princípios de livre mercado da economia neoclássica que emergira na segunda metade do século XIX (graças aos trabalhos de Alfred Marshall, William Stanley Jevons e Leon Walras) para substituir as teorias clássicas de Adam Smith, David Ricardo e, naturalmente, Karl Marx (HARVEY, 2014, p. 29-30).

Esse desenvolvimento teórico tem como principal premissa a fala de que o Estado é incapaz de gerir recursos, pois suas ações têm a influência de agentes externos como sindicatos e grupos de pressão corporativa, e que tal influência seria prejudicial para os objetivos do mercado. Essa interpretação da atuação pública é carregada de uma noção simplista de Estado, que não considera as relações de poder existentes na relação entre o Estado e a sociedade. Suas críticas eram direcionadas à política intervencionista de Bem-Estar Social⁷, e tinha como uma das soluções para a diminuição das demandas sociais a recriação de taxas de

⁵ A Sociedade Mont Pèlerin, fundada em 1947, é uma organização internacional composta por filósofos, economistas e políticos de diversos países, reunidos em torno da promoção do liberalismo e de seus valores e princípios.

⁶ Mises foi um economista e filósofo que fez parte da construção dos preceitos liberais. Foi teórico da Escola Austríaca de Economia no século XX. Escreveu uma vasta bibliografia, dentre eles a Teoria do dinheiro e do crédito (1912), Liberalismo (1927) e Ação Humana (1949).

⁷ As políticas de Bem Estar Social ou de Welfare State foram políticas econômicas executadas pós Segunda Guerra Mundial de investimentos públicos de incentivo ao consumo doméstico atrelados ao pleno emprego. Teve sua execução principal durante a gestão de Franklin Delano Roosevelt.

desemprego, com o intuito de frear as demandas dos coletivos trabalhistas pela via da escassez de empregos.

Em síntese, as ideias propostas pelos teóricos do neoliberalismo giravam em torno de dez⁸ premissas, das quais apresentamos cinco para análise: disciplina fiscal, através do estabelecimento da centralidade da obtenção de superávits primários; privatizações com o objetivo de tirar da responsabilidade do Estado empresas e serviços considerados não essenciais, ou ainda mantendo aquelas que não atraíam o interesse de investidores privados; desregulamentação: retirada de entraves jurídicos para a atuação da iniciativa privada. Essas desregulamentações poderiam ser tanto nas leis trabalhistas e de garantias de proteção para os trabalhadores quanto em regulamentos e limites ambientais estabelecidos proteção da exploração excessiva de recursos naturais.

Incluimos ainda a desestatização: pode ser descrita de forma muito abrangente, desde a diminuição da responsabilidade pública na oferta de serviços e garantias públicas até a não atuação do Estado para a garantia de regulação. E por fim, a liberalização, que retira todo e qualquer controle público das iniciativas do mercado. Trata-se principalmente da diminuição de normativas e regras impostas pelo poder público na abertura e manutenção dos negócios e comércios, atingindo principalmente a forma pública de captação de impostos.

Socialmente, esse conjunto de ações expõe a população às oscilações do mercado e da concorrência desenfreada, além de extinguir aparatos de respostas públicas às expressões da questão social, que ganham novos contornos dramáticos com a retirada de garantias trabalhistas e desresponsabilização do Estado. Cabe incluir que a partir da interpretação clássica do liberalismo, existe a interpretação de que com a troca de responsabilidades efetivadas entre população e estado, aconteceria uma escolha consciente e existiria a igualdade na aplicabilidade da lei para todos. Nesses termos mais declinados à utopia do que deveria ser, são desconsiderados o ambiente real de influências econômicas desproporcionais, corrupção e má utilização do fundo público.

⁸ Uma análise das dez premissas pelo Consenso de Washington pode ser estudada no artigo "Reformas políticas na América Latina na década de 80" publicado por John Williamson na Revista de Economia Política, v. 12, em 1992.

O Liberalismo, data do final da Mercantilista, quando os avanços do comércio e as modificações sociais que se consolidaram trouxeram demandas por maior liberdade no comércio. Adam Smith foi o principal expoente da teoria liberal, colocando como necessidade para o bom funcionamento da sociedade o livre comércio e a regulação do mercado sem entraves externos do Estado.

Após os danos causados pela Segunda Guerra Mundial, as ideias liberais foram interrompidas e as iniciativas de regulação do mercado pelo próprio mercado ficaram em segundo plano, dando espaço para as premissas de John Maynard Keynes. O Estado de Bem-Estar Social, as linhas de produção em massa e a recomposição das taxas de emprego mantiveram influência do poder público e dos serviços de atendimento ao público em alta por trinta anos, até que na década de 1970 ocorrem nossas oscilações no mercado que atingem a economia que já estava no caminho da globalização.

Quando a década de 1970 anunciava novo ciclo de esgotamento da acumulação capitalista, ressurgiu a oportunidade de questionamento da participação do Estado na reprodução da vida da população que vive do trabalho. Assim, foi reaberto o caminho para o retorno das ideias liberais e os principais responsáveis pela popularização e execução dos preceitos neoliberais são a Primeira-Ministra do Reino Unido Margaret Thatcher e o Presidente dos Estados Unidos Ronald Reagan.

Margaret Thatcher esteve à frente do parlamento inglês de 1979 a 1990 e Ronald Reagan foi presidente de 1981 até 1989. Esses políticos foram centrais para a mudança de paradigma diante da compreensão mundial de qual deve ser a participação do Estado e da difusão do apelo à individualização da responsabilidade pelo sucesso material do cidadão, buscando isentar aos poucos a responsabilidade coletiva colocada ao Estado durante as décadas anteriores.

No mandato desses dois dirigentes, espalharam-se e se consideraram válidos, para o mundo inteiro, os princípios defendidos por Friedman. Concomitantemente, aumentaram as desigualdades, o desemprego e a deterioração dos serviços públicos. Esse processo, pelo menos até o momento em que acontece o debate, resultou na incerteza em relação ao futuro, na supremacia dos grupos mais poderosos, no estabelecimento da irracionalidade, na concentração de renda entre os países e nos países, em suma, numa perda constante da qualidade de vida para a maioria dos habitantes do planeta (VICENTE, 2009, p. 133).

Margaret Thatcher teve sua trajetória de vida cortada pela influência conservadora desde sua primeira formação universitária em química, oportunidade em que se uniu à Associação Conservadora da Universidade de Oxford e teve acesso às obras de Friedrich Hayek⁹. Atuou brevemente na área de sua formação em química, e em 1953 obteve sua formação em advocacia e especializou-se em tributação, e a partir daí, Margaret Thatcher concorreu em candidaturas pelo Partido Conservador, até ser eleita como deputada em 1959.

Sua influência política crescia conforme ocupava cargos no governo conservador e no governo trabalhista, a depender de qual partido estava à frente do Parlamento, ela permanecia como figura de crescente importância e teve a oportunidade de fazer uma viagem oficial aos Estados Unidos, que a colocou em contato com figuras importantes do FMI.

Em 1979, diante de sua eleição como Primeira-Ministra – sendo a primeira mulher a ocupar o cargo, mesmo que esse fato não trouxesse nenhuma referência de orgulho para a própria Margaret Thatcher – sua missão já se iniciava com o cenário econômico desafiador de enorme estagflação na Grã-Bretanha. Para ela, os efeitos da crise tinham estreita ligação com o Estado social-democrata e com as exigências trabalhistas encampadas pelos sindicalistas.

Sua vitória política mais marcante aconteceu em 1984 diante do enfrentamento de uma greve de mineiros, categoria trabalhista de destaque devido à importância estratégica para a indústria inglesa. Essa greve tinha como pano de fundo um cenário econômico de estagflação¹⁰ desde 1972 e que teve seu pico em 1976. Em 1974, os mineiros organizaram uma greve reivindicando a recomposição salarial após anos de corrosão inflacionária. Devido à combatividade deste sindicato, o Governo Trabalhista, que estava à frente do parlamento no mandato anterior ao de Thatcher, cedeu às demandas e recorreu a empréstimos internacionais para tentar cumprir os compromissos firmados. Porém, o cenário econômico impediu que o governo conseguisse pagar o prometido – e em resposta, foi desencadeada uma

⁹ Friedrich Hayek foi participante da Escola Austríaca de Economia. Deu continuidade à teoria de Mises e tem como principal obra o livro *O Caminho da Servidão* (1944).

¹⁰ Movimento descrito por economistas como retração da produção juntamente com o aumento da inflação do país.

nova grande greve que parou serviços essenciais de saúde, transporte entre outros, causando insatisfação nas camadas médias do país.

A corrente principal da mídia atacou com força total sindicatos gananciosos e perturbadores da ordem pública, e o apoio público aos trabalhadores caiu bastante. O governo trabalhista se desfez, e na eleição que se seguiu Margaret Thatcher obteve uma ponderável maioria, com um claro mandato emitido por seus apoiadores de classe média para restringir o poder sindical do funcionalismo público (HARVEY, 2014, p.68).

Quando eleita em 1979, Margaret Thatcher focou sua atuação na retirada de recursos do aparato social e impõe um duro controle orçamentário que recai no aumento das taxas de desemprego, que chegou a 1 milhão de pessoas (Harvey, 2014). Nessa segunda jornada de greve dos mineiros, no ano de 1984, Margaret conseguiu desmobilizar os trabalhadores com sua postura impassível e com o exército de reserva de trabalhadores criado, foi capaz de desarticular a histórica capacidade de negociação dos serviços estatizados, deixando marcada uma nova realidade do sindicalismo naquele país.

Já Ronald Reagan começou sua carreira na área artística e da comunicação, e teve seus primeiros passos políticos vinculados ao Partido Democrata, mudando-se para o Partido Republicano na década de 1960. Desde então passou a divulgar ideias pró-mercado e contra a legislação social aprovada nas décadas seguintes, voltados aos costumes - marca do direcionamento republicano americano. Ocupou o cargo de governador da Califórnia de janeiro de 1967 a janeiro de 1975, quando colocou em prática seus ideais liberalizantes, diminuindo o déficit orçamentário com reformas e privatizações, além de ter atuado na repressão de manifestações populares.

Como Presidente, manteve sua linha liberalizante, buscando a diminuição de impostos, desregulamentações e aumento de empregos, conseguindo uma taxa de crescimento anual de quase 8%, mas que também foi responsável pelo aumento descontrolado da dívida pública americana.

O governo Reagan então ofereceu o apoio político necessário por meio de mais desregulamentação, cortes de impostos, cortes orçamentários e ataques ao poder sindical e profissional. Reagan derrotou o PACTO, o sindicato dos controladores de voo, numa longa e amarga greve em 1981 (HARVEY, 2014, p 34).

O enfrentamento da greve dos controladores de voo representados pela PATCO (Professional Air Traffic Controllers Organization)¹¹ no ano de 1981 teve o mesmo valor simbólico que a greve dos trabalhadores ingleses do ramo da mineração, mas nessa situação fica marcado o fato de serem trabalhadores com mais prestígio social devido à formação de ensino superior e salários bem acima do salário-mínimo americano. Thatcher e Reagan demonstraram nesses episódios que a reestruturação do trabalho e, conseqüentemente, dos direitos trabalhistas teriam impacto para todas as camadas das classes que viviam de seus salários.

Ambos os ícones políticos, Margaret Thatcher e Ronald Reagan, se referiam aos autores clássicos liberais como Adam Smith, John Locke, Jean-Baptiste Say e David Ricardo, que traziam a liberdade do mercado como fator central para a garantia das necessidades da população, mantendo o poder público a tarefa de manter o ambiente ideal de controle inflacionário.

Após fatos políticos marcantes naqueles dois países chave dos direcionamentos do modo de produção capitalista, que marcaram tanto a crise econômica que se estendia quanto a mudança das bases culturais geradas, a década de 1980 chega, e a partir da leitura de Mota (2015), é possível entender que tal crise instalada se relacionava tanto com as crises cíclicas daquele modo de produção, quanto das modificações profundas nas instituições até então conhecidas pela sociedade contemporânea. Nessas alterações, as relações de classe davam o tom de exploração em nome da defesa dos interesses de classe.

A ideia de crise global ou societal, aqui adotada, diz respeito ao conjunto de transformações econômicas, políticas, sociais, institucionais e culturais que interferem no processo de reprodução social, seja no sentido de incorporar potencialmente elementos ameaçadores da reprodução, seja no sentido de catalisar mudanças que permitam a reestruturação da reprodução. Tratada historicamente, essa concepção aponta para o fato de que, num período de crise, os velhos padrões estão se esgotando, mas o novo padrão ainda não se põe (MOTA, 2015, p.98).

Vemos que as mudanças que tomaram forma nesse período tinham materialidade no modo de produção que se esgotava e também a intenção de atingir e modificar o modo subjetivo de reprodução social, buscando alterar as diversas camadas de influência nas pessoas. Partindo de um momento social de união social

¹¹ Em tradução livre Organização dos controladores de tráfego aéreo.

baseado em instituições estabelecidas, principalmente entre a classe trabalhadora, passando para a adesão pelas classes dirigentes de estratégias de desarticulação coletiva e de valorização do individualismo.

As mudanças nas estruturas produtivas têm como uma das tarefas a iniciativa de valorização do individualismo e da competitividade. Terreno fértil para a culpabilização do indivíduo por sua situação social e alibi para o desmonte dos serviços e aparatos públicos de garantia da reprodução da força de trabalho. Esse modo de interpretação dos serviços públicos tivera seus primeiros passos na referida gestão de Margaret Thatcher, que via com discordância todo o aparato social estabelecido na Inglaterra.

Assim, já socializando uma visão da crise, no leito de uma programática neoliberal, a burguesia necessita criar condições para instituir os novos objetos do consenso, quais sejam: a desqualificação teórica, política, e histórica da existência de alternativas positivas à ordem capitalista e a negação de qualquer mecanismo de controle sobre o movimento do capital, seja enquanto regulação estatal, seja por meio de outros mecanismos democráticos de controle social, em favor da regulação do mercado (Mota, 2015, 108).

Margaret e Ronald foram centrais para as mudanças na correlação de forças existente entre os trabalhadores, sindicalistas e empregadores, sendo os primeiros a ter uma posição que desconsiderava as negociações coletivas que até então garantiram diversos avanços no campo dos direitos.

Nessa pesquisa cabe a análise da aplicação dos preceitos neoliberais na execução e construção da Política de Assistência Social e para isso é necessário pontuar sobre o que são políticas públicas e como essa interpretação é modificada conforme o cenário econômico e político, além dos avanços trazidos pelas exigências coletivas da população. Nesse contexto, é importante enfatizar que consideramos a compreensão das políticas públicas como algo em construção e influenciadas pelo cenário econômico, político e pela fase de desenvolvimento do modo de produção capitalista, retirando análises dualistas que ora as colocam como atuação unicamente do Estado, em resposta a necessidade de reprodução da força de trabalho, ora compreendem a evolução da oferta de atendimentos como resultado exclusivamente das demandas e correlação de forças da classe trabalhadora. Trata-se de uma fusão de determinantes de classe, de demanda e de interesses que se misturam e historicamente delineiam os rumos da história.

O recente aprofundamento mundial da crise financeira também inaugura a face mais violenta do Estado, que mesmo sob as premissas democráticas atuantes na maioria dos países, mostra que o tempo de diálogo e negociações só é valorizado em tempos de tranquilidade pra rentabilidade, e agora, em momento agonizante, esse capital coloca em marcha o ataque àqueles que se colocam em nome do questionamento e análise dos direcionamentos sociais.

Os desenvolvimentos geográficos desiguais do neoliberalismo no cenário mundial têm sido evidentemente um processo muito complexo, que envolve determinações múltiplas e caos e confusão não negligenciáveis. Por que então ocorreu a virada neoliberal, e quais as forças que a tornaram hegemônica no âmbito do capitalismo global? (HARVEY, 2014, p. 19)

Na seção seguinte trataremos com mais detalhes o desenvolvimento teórico do Neoliberalismo, a fim de apresentar as raízes principais dos movimentos que influenciaram na modificação da interpretação das políticas públicas e da função do Estado.

1.1 O surgimento do neoliberalismo na década de 1970

O Neoliberalismo teve como seus principais teóricos os economistas Ludwig von Mises e Friedrich Hayek, que baseavam seu modelo econômico nas teorias clássicas Liberais de Adam Smith, naquilo que se referia às bases da auto-regulação do mercado e em premissas voltadas à liberdade individual, favorecendo a intervenção mínima do Estado em ambos os setores.

As premissas do neoliberalismo não tiveram aplicação durante o despertar teórico dos autores citados, pois logo foi iniciada a Primeira Guerra Mundial, que exigia que os países envolvidos enviassem braços e se adaptassem às indústrias para a produção de insumos de guerra.

Temerosos dos efeitos políticos, num cenário pós-guerra, da aliança com a União Soviética e da economia de comando construída nos Estados Unidos durante a Segunda Guerra Mundial, estavam prontos a aceitar qualquer coisa - do macarthismo aos bancos de ideias neoliberais - para proteger e aumentar seu poder. Mas esse movimento permaneceu à margem tanto política como da influência acadêmica até os conturbados anos da década de 1970 (HARVEY, 2014, p 31).

Após o final da Segunda Guerra Mundial, o modelo de produção guiado pela produção monopólica teve uma longa fase de prosperidade, fase que se baseava

em produção e consumo em largas escalas. Essa forma de produção desenvolvida também teve como característica o desenvolvimento do maior envolvimento global da produção, contando com a expansão de empresas multinacionais.

Nesse período, com a disputa entre os mercados, se fez presente a disputa pelo desenvolvimento contínuo da tecnologia aplicada em cada produto e essa tecnologia em ascensão retroalimenta a disputa entre os parques industriais dos países e tornava mais rápida a difusão de informação e rapidez na produção. Com o desenvolvimento contínuo de tecnologia assistido entre as décadas de 1970 e 1980 as mudanças na forma de empregabilidade da classe trabalhadora também mudaram profundamente.

A partir do final da década de 1970, com o esgotamento do ciclo expansivo da Segunda Revolução Industrial e Tecnológica e da estrutura de competição intercapitalista herdada do final do século XIX, a hegemonia dos Estados Unidos passou a registrar contradições importantes. O abandono dos acordos do Segundo Pós-guerra, que mantinham vigente o padrão monetário ouro-dólar e a estabilidade na taxa de juros e de câmbio, levou à desregulação da competição capitalista e, por consequência, à transformação do Estado e suas políticas públicas nacionais (POCHMANN, 2017, p 314).

O FMI e os empréstimos aos países latinos com exigências de reformas liberalizantes tomaram o sul do continente a partir das décadas de 1980, pois com a persistente crise cíclica do modo de produção capitalista somada a busca pela efetivação da alteração cultural vigente nos anos pós-guerra, se fazia necessário unir a busca pela adesão aos preceitos neoliberais. Para isso, a já estabelecida dependência dos países latinos foi o primeiro passo para incluir os países em desenvolvimento nas exigências de reformas liberalizantes.

O FMI e o Banco Mundial se tornaram a partir de então centros de propagação e implantação do “fundamentalismo do livre mercado” e da ortodoxia neoliberal. Em troca do reescalonamento da dívida, os países endividados tiveram de implementar reformas institucionais como cortes nos gastos sociais, leis do mercado de trabalho mais flexíveis e privatização. Foi inventado assim o “ajuste estrutural” (HARVEY, 2014, p 38).

Essa transformação com foco na transnacionalização dos mercados atingiu os países em desenvolvimento de forma específica, especialmente os latino-americanos, que com seus governos ditatoriais vigentes no período optaram por desenvolver seus parques industriais através do endividamento externo, escolha

que arrasta as consequências até os dias de hoje sob a forma de transferências de recursos em nome do pagamento da dívida externa.

Além do ensejo da retomada das taxas de lucratividade via transnacionalização, essa instalação de parques industriais é nociva às economias exploradas por fazer a repatriação dos lucros às sedes das indústrias. Esse efeito é observado com mais gravidade no momento de saída dessas empresas do país de instalação, quando deixam suas marcas de desemprego e o hiato da desindustrialização nacional deixa a população à mercê da própria sorte.

Tal opção, realizada no cenário político das ditaduras militares, que imperavam no Cone Sul do continente, subordinou alguns países latino-americanos aos interesses econômicos e políticos dos países centrais, aumentando, ainda mais, a desigualdade nas relações entre centro e a periferia (MOTA, 2015, p. 76).

Essa nova configuração do modo de produção, gerada após os desgastes da produção fordista de massas e com a conseqüente queda das taxas de lucratividade inauguram o que ficou chamado de produção flexível. Essa nova fase de produção é marcada pelo crescimento da importância do Japão no cenário econômico, e os métodos produtivos Kaban e Toyotismo¹² ganham destaque, colocando como premissa central de suas indústrias produtos customizáveis e a drástica diminuição dos estoques produtivos.

Para os trabalhadores inseridos nessas esteiras produtivas, as mudanças nas formas de emprego também foram profundas, considerando que a produção passou a ter um cariz voltado à personalização e em produtos produzidos mais rapidamente, a quantidade de trabalhadores nas esteiras de produção diminuiu e as responsabilidades dirigidas a cada trabalhador aumentou. A fase de superespecialização do trabalhador foi substituída pelo trabalhador multitarefas – diminuindo a quantidade de empregados concentrados em um único parque fabril. Houve ainda a verticalização das carreiras, deixando de manter cargos de alta especialização técnica nas centrais administrativas e de criação de tecnologias.

¹² Com a evolução do modo de produção, foram implementados modos de produção com foco na personalização da produção e a retirada dos estoques de produtos. Essas inovações foram iniciadas primeiramente no Japão e ficaram conhecidas principalmente pelos nomes que fazem referência às indústrias que colocaram em marcha tais alterações.

No campo da organização sindical, essa nova configuração do trabalho fragiliza a atuação de sindicatos e pressões grevistas, marcantes nos processos de negociações e avanços nos direitos da classe trabalhadora. Diante da mundialização produtiva e busca por cortes contínuos nos processos de produção, havia a descentralização dos trabalhadores, e cada uma das peças componentes de um único produto poderiam ser confeccionadas em qualquer parte do globo. A gênese da terceirização e desagregação fabril dá seus primeiros passos.

Diante do cenário de transição para o modelo de acumulação flexível, outro fator pode ser considerado central para a desagregação das demandas trabalhistas: o processo intenso de demissões e readequação de quadros de funcionários. A ideia do consenso e da conciliação dos interesses de patrões, sindicatos e trabalhadores passou a ser mais uma constante ameaça de desemprego que uma oportunidade de disputa por avanços de classe.

Para os países em desenvolvimento, a entrada nessa lógica de produção foi ainda mais nociva, pois além do endividamento dos países com a busca por condições de produção parecidas com as dos países desenvolvidos, houve o desgaste para conseguir inserir trabalhadores sem bases materiais nessa nova lógica exploratória, em empregos precários e sem nenhuma garantia de permanência ou respaldo do Estado.

Durante esses trinta anos de expansão e de altas taxas de lucro, o capital financeiro tomou mais espaço como área de investimento dos grandes operadores da bolsa, desenvolvendo a fase de financeirização do capital, que é a diminuição dos investimentos em produção - aquela que de fato gera produtos e os coloca em circulação - substituindo essa iniciativa por investimentos em ações de empresas já construídas, tendo como objetivo o recebimento de dividendos.

A desindustrialização doméstica e a tendência a levar a produção para o exterior tornaram-se muito mais comuns. O capital financeiro buscou crescentemente, no exterior, taxas de retorno mais elevadas. O mercado, descrito ideologicamente como forma de promover a competição e a inovação, tornou-se veículo da consolidação do poder monopolista. Os impostos corporativos sofreram uma dramática redução e a faixa mais alta passou de 70% a 28%, naquilo que foi denominado "a maior redução de impostos da história" (Harvey, 2014, p 35).

Essa prática acabou por ser uma via de injeção de dinheiro nas indústrias já instituídas, que diante da diminuição da demanda de compra desses produtos, diminui a produção direta, terceiriza parte da produção a fim de diminuir custos e não ter responsabilidades trabalhistas. Tais medidas agregam valor ao produto ao diminuir razoavelmente os custos de produção, gerando taxas de lucro capazes de manter a distribuição de dividendos atrativa para manter o ciclo financeirizado.

Outro acontecimento que se fez central para o ponto de transição que deu movimento ao neoliberalismo em escala global foi a crise do petróleo em 1973, ocasião em que houve o aumento dos preços dos insumos de petróleo, matéria prima central para a produtividade industrial. Desencadeado o conjunto de reformas no mundo do trabalho com vistas a terceirização da mão de obra, incentivos à desregulamentações trabalhistas e apelo a desvinculação da importância dos sindicatos - junto a crescente renovação microtecnologia agregada à produção, as taxas de lucro foram restabelecidas por certo tempo.

No campo de difusão das premissas do neoliberalismo para fora dos países centrais do capitalismo, o Consenso de Washington foi uma peça teórica e ideológica importante. Realizado em 1989, o Consenso de Washington uniu economistas dos países latino-americanos e foi divulgado como um evento acadêmico. A partir de seus resultados, foram postas em prática algumas determinações fiscais que objetivavam alcançar o equilíbrio fiscal das economias em desenvolvimento por meio de reformas em suas economias e formas de aplicação de recursos públicos.

Objetivado em propostas políticas macroeconômicas e de reformas estruturais, o *Consenso de Washington* deve ser pensado como um dos meios pelos quais a burguesia internacional imprime uma direção política de classe às estratégias de enfrentamento da crise dos anos 80, especialmente no que diz respeito às reformas a serem implementadas pelos países periféricos, devedores do capital financeiro internacional (MOTA, 2015, p. 88).

Na América Latina, o Chile tornou-se referência para a aplicação econômica do neoliberalismo como forma de controle e direcionamento da economia. Após o golpe político de setembro de 1973, direcionado pelo militar Augusto Pinochet que tomou o comando do país, ocorreu a reversão das nacionalizações e privatizaram

dos ativos públicos, e houve a liberação dos recursos naturais (pesca, extração de madeira etc.) à exploração privada e não regulada (HARVEY, 2014).

Dessa forma, fica explícito que inclusive estruturas centrais para a autonomia do país, como as indústrias de base e a autorização para a exploração dos recursos naturais ficam à mercê do lucro, sem regulamentações que protegesse os interesses coletivos. Cabe ainda ressaltar que no exemplo chileno, as manifestações populares civis e indígenas foram violentamente reprimidas, dado o veio militarista e ditatorial que se fez presente no país.

Feito o panorama do desenvolvimento do projeto neoliberal e suas modificações no cenário econômico, social e cultural e sua abrangência inicial nos direcionamentos das decisões dos países centrais, passaremos a análise do desenvolvimento dessa corrente ideopolítica no Brasil, iniciada tardiamente na década de 1990, após as primeiras eleições para presidente sob a regulação da Constituição de 1988, ocorridas em 1989.

1.2 Brasil na década de 1990: adoção do viés neoliberal

Após a promulgação da Constituição de 1988, forças políticas contrárias aos avanços instituídos no campo dos direitos sociais se colocam em marcha buscando a imposição dos direcionamentos políticos que favoreciam os interesses privados. Primeiramente cabe pontuar que as ideias progressistas expressas nesse documento não foram unanimidade entre os parlamentares, e o melhor exemplo disso foi a existência de uma ala parlamentar que defendia os interesses do mercado de saúde, e tinham o objetivo de barrar a universalização do atendimento da população pelo Sistema Único de Saúde¹³.

Ter como regra o detalhamento das políticas públicas via leis complementares de decretos puderam se fazer de artífice para o atraso do detalhamento e criação dos sistemas de atendimento públicos, e a Política de Assistência Social nesse contexto teve sua lei editada só no ano de 1993, publicada a Lei Orgânica da Assistência Social.

¹³ Mesmo com a articulação popular em torno da construção do Sistema Único de Saúde, a lei nº 8.080 foi aprovada após dois anos da promulgação da carta magna.

Na realidade, os anos 1990, representam um período de profunda contradição no campo do bem-estar social no Brasil. Tem-se, de um lado, um avanço no plano político-institucional, representado, sobretudo, pelo estabelecimento da Seguridade Social e dos princípios de descentralização e de participação social, enunciados na Constituição Brasileira de 1988. De outro lado, tem-se, no plano da intervenção estatal no social, um movimento orientado por posturas restritivas, com a adoção de critérios cada vez de maior rebaixamento do corte de renda para fixação da linha de pobreza, para permitir acesso das populações, por exemplo, aos Programas de Transferência de Renda em grande expansão no Brasil, a partir de 2001 (SILVA, YAZBEK, DI GIOVANNI, 2004, p. 30).

O governo de Fernando Collor de Mello, iniciado em março de 1990 até a finalização de seu processo de impeachment em dezembro de 1992, foi marco inicial do incentivo às privatizações do parque industrial brasileiro e das campanhas publicitárias questionando o tamanho e a eficiência do poder público. Após ter ganho as eleições de 1989 com discursos moralistas, prometendo o fim da corrupção, Collor transformou a admiração dos brasileiros que o elegeu em revoltas, que destituíram o então presidente em dezembro de 1992.

Nesse cenário, o parque industrial construído com investimento e endividamento públicos durante a vigência da Ditadura Militar começou a ser leiloado à iniciativa privada, como bem figura o trecho a seguir:

Entretanto, esse avanço dependeu da canalização de recursos públicos para o financiamento da indústria de bens de capital e de obras de infraestrutura. No cumprimento do papel de indutor da industrialização, o Estado atuou de forma incisiva na formação de uma base produtiva integrada às necessidades dos grandes oligopólios internacionais. Assim intervindo, o Estado cumpriu o papel do capital bancário e do setor privado, que não dispunha de reservas, nessa nova fase de industrialização (MOTA, 2015, p 62).

Dessa forma, ficou a cargo do poder público o desenvolvimento da indústria de base nacional, durante a fase de modernização conservadora, que favoreceu o estabelecimento do parque industrial de investimento estrangeiro e que deixou a marca do endividamento para a sociedade brasileira, e após pouco menos de duas décadas esse aparato foi atacado e colocado na mira do sucateamento para o endosso da narrativa de falta de eficiência do Estado.

Durante o mandato de Itamar Franco, entre dezembro de 1992 até a posse de Fernando Henrique Cardoso em 1º de janeiro de 1995, foi implantada a marca que

colocaria Fernando Henrique Cardoso como o próximo nome de destaque para a campanha eleitoral de 1994 – o Plano Real. A transição de moeda e transformação do cruzeiro real foi capaz de frear a inflação que corroía os salários e colocou a nova moeda no mesmo patamar da moeda americana. Apesar do discurso social-democrata¹⁴, as medidas econômicas de FHC carregavam desde o início o caráter neoliberal de estabilização monetária com vistas ao controle inflacionário, uma das primeiras regras construídas pelo já comentado Consenso de Washington.

Construída a base de liderança, FHC é eleito para o mandato de 1995 – 1998, anos nos quais a investida de Fernando Collor contra o Estado não pareceu nada além de um ensaio, diante da tecnificação e especialização do projeto de contrarreforma do Estado posto em marcha por Fernando Henrique Cardoso.

Cabe ainda destacam que durante os anos de governo de Fernando Henrique Cardoso, é promulgada a Lei Complementar 101/2002 intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal foi promulgada inicialmente com o objetivo de impedir que as despesas públicas superassem a arrecadação, proposta que em seu primeiro de análise, faz parte da lógica da boa administração dos recursos públicos.

A LRF parte de um conjunto de medidas de políticas econômicas adotadas pelo Governo Federal no bojo do programa de estabilização fiscal e está fundamentada nos princípios do planejamento, transparência, controle e responsabilidade. A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, cujo objetivo é controlar o avanço do endividamento com a fixação de regras, limites e postura gerencial. (MACEDO E CORBARI, 2009 p. 47)

Entretanto, nascida no contexto da década de 2000, que já colocava limitações de direcionamento neoliberalização nas decisões orçamentárias, a LRF é marcada por mecanismos de contenção do orçamento público de acordo com as métricas arrecadação versus superavit primário planejado, onde este figura como a peça central do orçamento público. Feita a análise de que a arrecadação seria insuficiente para cobrir as despesas planejadas e manter a previsão de superávit, um mecanismo de contingenciamento dos empenhos seria acionado. Já nesse

¹⁴ A Social-Democracia brasileira é marcada pela conciliação entre a aceitação do capitalismo como modo de produção, mas com reformas estruturais e na oferta de serviços públicos com o objetivo de diminuir os efeitos da má distribuição de renda.

ordenamento legal, as despesas voltadas ao pagamento da dívida pública eram poupadas em detrimento das despesas voltadas às políticas públicas.

Deste conjunto de medidas pode-se extrair duas inferências básicas. Em primeiro lugar, a ocorrência de déficits primários no país está proibida, ou seja, no tocante aos gastos não-financeiros, não é permitido se gastar mais do que se arrecada. Além disso, há uma priorização do pagamento do serviço da dívida, medida coerente com um dos objetivos da lei, que é a estabilização da evolução do estoque da dívida do setor público (SODRÉ, 2002 p 4).

A partir dessa análise feita por Sodré (2002), é possível inferir que a priorização dos meios financeirizados de destinação de recursos públicos esteve presente na legislação brasileira de forma explícita desde o início da década de 2000.

1.3 Anos 2000: mudança de paradigma ou conciliação

O contexto das eleições em 2002 era desafiador após a conclusão de projetos de privatizações de empresas com participação majoritariamente pública e com alterações na legislação previdenciária, que trouxeram profundas modificações e agravos na forma de aposentadoria principalmente de professores. Apesar das tentativas de levantes sociais em prol da permanência dessas empresas sob jugo público, a baixa capilaridade dos questionamentos não foi capaz de segurar as decisões do governo. O movimento social e sindicalista que conquistou destaque durante os anos 1980 estava arrefecido e a queda na participação da população cobrou um alto preço da sociedade - sobretudo daqueles que viviam do trabalho.

Após concorrer três vezes ao cargo de Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, representante do Partido dos Trabalhadores, consegue vencer no segundo turno as eleições de 2002 contra o candidato José Serra, filiado ao PSDB. Apesar de ter ganho por uma expressiva vantagem dos votos válidos, o governo de Lula preocupou as classes mais abastadas do país e essa suspeita fazia com que as oscilações da economia internacional fossem de tendência de queda.

O fluxo de capital externo e os investimentos encolheram, os índices de risco país subiram a níveis alarmantes e a taxa de juros internacional aumentou consideravelmente para os empréstimos brasileiros. A desvalorização do real foi expressiva atingindo mais de 4 reais por dólar, o que levou a pressões inflacionárias, em parte devido ao aumento dos preços dos componentes importados utilizados nas atividades produtivas

locais, provocando aumento da taxa de juros doméstica para freá-la (CACCIAMALI e TATEI, 2016, p. 105 e 106).

Mas mesmo com todas as expectativas pessimistas, o cenário econômico estava favorável para a produção de algumas commodities que o Brasil tinha como centrais, e diante da explosão de desenvolvimento da China durante os anos 2000, as exportações de cereais e petróleo fizeram com que as importações atraíssem um grande fluxo de dólares para o país.

A fase de desenvolvimento econômico teve efeitos na empregabilidade formal do país, que alcançou baixíssimas taxas de desemprego, sobretudo nas áreas com menor exigência de formação. Nesse cenário, a melhora na capacidade de consumo da população aqueceu as vendas e de prestação de serviços.

Em 2008, com a crise especulativa dos mercados imobiliários nos Estados Unidos, a economia mundial sofre outra onda de desestabilização, mas ainda com a economia sendo impulsionada pelas exportações de commodities e com o câmbio favorável para a reserva de moeda estrangeira, o Brasil sob o governo de Lula começou a incentivar o consumo das famílias via a obtenção de crédito.

De 2009 a meados de 2013, essa forma de sustentação do mercado interno trouxe momentos de euforia, sustentado pelos seguintes componentes:

- Ciclo investimentos públicos em programas sociais, sendo eles de redistribuição de renda, de acesso a bens materiais duráveis via facilitação do crédito;
- Acesso a financiamentos imobiliários com taxas de juros menores e subsídios do governo;
- Empregos formais, sobretudo na área de serviços do terceiro setor;
- Desonerações de impostos das indústrias envolvidas no ciclo de expansão acima citado – insumos da construção civil, indústria de eletrodomésticos da linha branca e indústrias automobilísticas.

Cabe ressaltar que além dos incentivos financeiros voltados ao consumo da população das classes B e C¹⁵, esse governo também foi marcado pelo desenvolvimento da estrutura de universidades federais e programas de acesso ao ensino superior privado, inaugurando uma geração de estudantes a serem os primeiros a alcançar o ensino superior em suas famílias. Esse acesso foi capaz de melhorar as perspectivas de um contingente populacional que pode acessar empregos mais especializados e com possibilidade de melhora na renda média familiar.

Essa parte da população também fez parte no aumento dos postos de emprego que constam nos índices nacionais juntamente ao aumento de postos de trabalhos na área de vendas e serviços e na consolidação de políticas públicas via contratações por concursos públicos. Houve ainda nesses anos de expansão da economia e políticas redistributivas o acesso aos benefícios da seguridade social, aqui entendidos como aposentadorias da previdência social ou o Benefício de Prestação Continuada e o Programa Bolsa Família, vinculados à Política de Assistência Social:

A ampliação dos programas de transferência de renda complementou a política anterior e também contribuiu para a diminuição da pobreza e da desigualdade de renda. A pobreza foi atacada com três programas de transferência de renda que atingiram em geral as regiões mais pobres e parte da população mais vulnerável, são eles: a ampliação das aposentadorias rurais e das prestações continuadas para idosos e deficientes para a população com renda per capita igual ou menor do que 1/4 do salário-mínimo (Benefício de Prestação Continuada – BPC), e a transferência de renda condicionada à permanência de crianças e jovens na escola e a cuidados básicos de saúde (Programa Bolsa Família) (CACCIAMALI e TATEI, 2016, p. 109).

Em 2009, com a crise imobiliária americana no auge, as medidas de incentivo ao crédito foram capazes de absorver em boa medida o impacto gerado mundialmente pelas oscilações do dólar, e as taxas de emprego foram pouco atingidas com essa continuidade, abaixo um trecho que analisa como que a participação dos bancos postergou os impactos no país:

Os bancos públicos tiveram um importante papel abrindo linhas de crédito subsidiadas para financiar exportações e dívidas externas, financiar atividades da construção civil e habitação popular, financiar crédito ao

¹⁵ Segundo informações sintetizadas pelo IBGE, a classe C é caracterizada por ter renda familiar entre 4 e 10 salários mínimos. Já na delimitação da classe B encontram-se famílias que têm renda entre 10 e 20 salários mínimos.

consumo e para micro, pequenas e médias empresas. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ampliou as linhas de crédito a juros subsidiados para investimentos de infraestrutura e para o setor industrial (Política de Desenvolvimento Produtivo e do Programa de Sustentação do Investimento). Os benefícios sociais também foram ampliados por meio do alongamento do tempo do seguro-desemprego, definição de subsídio para a compra de habitações populares e aumento do valor das transferências públicas para os mais pobres (CACCIAMALI e TATEI, 2016, p. 111).

A opção pela conciliação de classes e continuidade do projeto neoliberal acabou acontecendo, seja pelas mudanças e desenvolvimento global do mercado, que colocava novas regras para a governança passível de vitória seja pela modificação ocorrida internamente no partido, que completando 22 anos em 2002, tinha sofrido influências que retiravam em parte as ideias essenciais divulgadas no nascimento dos questionamentos políticos.

Quando, finalmente, Lula venceu as eleições em 2002, o país estava de cabeça para baixo. Ao contrário da potência criadora das lutas sociais da década de 1980, o cenário era de estancamento das forças sociais do trabalho, embaralhadas em meio a tanta desertificação social. A eleição que levou Lula ao poder foi, por isso, uma vitória tardia. Nem o PT, nem o país eram mais os mesmos (ANTUNES, 2005, p. 165).

Apesar das políticas monetárias anticíclicas do governo Lula terem absorvido os impactos imediatos da crise imobiliária americana, mesmo com suas proporções planetárias, cabe ressaltar que a opção pelas soluções pelos meios creditícios de endividamento das famílias foi de caráter neoliberal e de continuidade dos modos especulativos de consumo. O endividamento de longo prazo juntamente à empregabilidade escorada à área de serviços e varejo seria incapaz de manter os níveis de desenvolvimento observados nos dois mandatos de Lula.

Considerando os direcionamentos da política econômica do primeiro mandato, as decisões de manter o superávit primário acima das metas estabelecidas para o ano e manter as taxas de juros altas foi considerado um excesso até pelas camadas de dirigentes empresariais, rendendo críticas sobre as taxas de crescimento do país.

Já na área de distribuição de renda, o primeiro mandato de Lula focou na unificação dos benefícios de transferência de renda já existentes, criando o Programa Bolsa Família, além de desenvolver o aparato institucional da Política de

Assistência Social, ponto que será mais desenvolvido no segundo capítulo da pesquisa.

Ainda no campo da redistribuição de renda, apesar das críticas a respeito na quantidade de empregos gerados na primeira gestão de Lula, houve o crescimento da oferta de emprego para as camadas menos escolarizadas no comércio e na construção civil, o que trouxe o aumento da capacidade de consumo da chamada classe C.

A marca do governo Lula, no entanto, não está no que tem de comum com o anterior, mas, ao contrário, no que trouxe de novidade. O traço marcante da estratégia oficial talvez se coloque na dinâmica da política social. A preocupação com o resgate social de parte da política de elevação do salário-mínimo e dos gastos sociais, com ênfase no Programa Bolsa Família, elementos esses que se tornaram relevantes na aceleração do crescimento.

Todavia, as novidades não se restringiram ao desenho de política social. Depois de um período inicial de grande proximidade com as linhas do governo de FHC, a mudança no comando do Ministério da Fazenda e do BNDES, em março de 2006, provocou a inflexão da política fiscal. Tal alteração não atingiu propriamente os elementos basilares do regime fiscal, mas a definição do projeto oficial abandonou os traços da política liberal e se concentrou na reconstrução dos instrumentos de ação estatal no apoio ao capital privado e ao crescimento (LOPREATO, p.243).

Junto com o aumento da empregabilidade de pessoas com menor escolaridade, a política de valorização do salário-mínimo foi outro ponto que trouxe uma melhora nos indicadores brasileiros, dentre eles a colocação do país no Índice de Gini.

Ao provocar um aumento mais acelerado dos salários nas ocupações que exigiam menor qualificação, tais alterações no padrão de consumo e na estrutura produtiva colaboraram com o círculo virtuoso de dinamismo do mercado interno e do mercado de trabalho que vigorou até 2010 (CARVALHO, 2018, p. 23).

Em meados de 2010 e início de 2011, momento entre o final do segundo mandato de Lula e início da gestão da presidenta Dilma Rousseff que a cotação cambial da exportação de commodities começou a dar sinais de desgaste.

O governo Dilma Rousseff, que substituiu o governo Lula da Silva em 2011, insistiu na política de expansão da demanda por meio do aumento do consumo e crédito subsidiado, a despeito do arrefecimento do comércio internacional, da queda do preço das commodities, dos sinais de esgotamento da atividade econômica interna e da aceleração do aumento da dívida pública. As expectativas quanto à recuperação, e até expansão, dos investimentos subsidiados foram frustradas, e a sobrevalorização da taxa de câmbio vazou o aumento da renda real para importações. A crise econômica se alastra com a aceleração da alta do déficit público, o aumento

da inflação e elevada desvalorização cambial (CACCIAMALI e TATEI, 2016, p. 111 e 112).

Com a diminuição da maior fonte de financiamento das despesas de desenvolvimento da estrutura estatal, juntamente com as desonerações aplicadas ao setor produtivo e sem investimento na diversificação do parque industrial nacional, o país se encontrou em um desafio contábil que culminou no impeachment de Dilma em 2015.

A entrada de divisas provenientes das exportações já estava em declínio e houve ainda a adoção do que Laura de Carvalho intitulou de “Agenda FIESP”, movimento de desonerações da indústria e da folha de pagamento, resultando em uma arrecadação às avessas para o Estado.

A opção por manter o ciclo de financiamentos a crédito em vez de aprimoramento e incentivo da produção com vistas a uma inserção no campo da exportação de bens com tecnologia agregada marcou o retorno paulatino do Brasil ao patamar de exportador de bens primários, que selou o impacto da crise nacional.

Diante de tais circunstâncias, o Brasil de Rousseff não reage com estratégia adequada para o comércio exterior, não negocia acordos do novo modelo, por isso não penetra o novo regime do comércio internacional, volta-se para o consumo interno com medidas setoriais de incentivo à produção e ao crédito e não para exportações por meio de incentivos à inovação. Ora, como a economia nacional alcançara o maior índice de industrialização da América Latina, o dinamismo do comércio exterior brasileiro estava ligado ao dinamismo das exportações de manufaturados. Urgia proceder a uma reestruturação produtiva nesse sentido, para repor a pauta industrial do comércio exterior. Como não ocorreu, as estatísticas indicam consequências negativas e múltiplas: queda sensível do ritmo de crescimento do PIB, particularmente do PIB industrial, queda das exportações de manufaturados, perda de parcela crescente do próprio mercado interno de manufaturados, queda do emprego industrial, piora das contas externa e reprimarização econômica, mesmo porque o único setor dinâmico que anda por si corresponde ao agronegócio (CERVO E LESSA, 2014, p.145 e 146).

A dinâmica que o governo brasileiro conquistou durante os dois mandatos de Lula, não tiveram continuidade durante o governo Dilma, quando os já existentes entraves de eficiência do Estado ficaram ainda mais evidentes, como podemos ver com mais detalhes a seguir:

Os resultados da queda de eficiência do paradigma logístico de aliança Estado-sociedade são concretos e incidem sobre os fundamentos internos da emergência no cenário internacional: queda do percentual da indústria no PIB, reprimarização econômica, queda das exportações, especialmente

de manufaturados, queda do crescimento econômico e, mais grave, quebra da confiança no país do empresariado nacional e estrangeiro (CERVO E LESSA, 2014, p.135).

Além da nova situação da economia mundial, especialmente da chinesa, que demandou menos dos insumos produzidos pelo mercado brasileiro, a política fiscal do governo Dilma buscou o caminho das desonerações e das isenções de tributos destinadas ao setor produtivo nacional. Essa escolha acarretou uma via de mão dupla para o desfinanciamento das contas públicas, onde por um lado ocorreu a queda da entrada de divisas estrangeiras e por outro, a diminuição da arrecadação pública sob a forma de tributos.

Essa segunda queda na arrecadação teve ainda outro desdobramento, uma vez que a premissa inicial para a concessão dessas desonerações era o aumento da oferta de empregos por essas indústrias beneficiadas, porém essa contrapartida não se realizou, aumentando a insatisfação geral com o governo federal.

Houve uma desaceleração econômica já no final do primeiro mandato de Dilma Rousseff, que se fez acompanhar de uma grande queda nas receitas, esta última provocada também por equivocadas desonerações fiscais concedidas pelo governo Dilma ao setor produtivo e sobre a folha de salários, que não produziram, ao todo, um esperado aumento da capacidade produtiva e, conseqüentemente, aumento de receita (MARIANO, 2017, p. 268).

Diante do cenário de retração da taxa de empregabilidade, diminuição da produção e o fato das desonerações fiscais não terem trazido resultados positivos para os empresários, a insatisfação com as medidas tomadas passou a influenciar a opinião pública a respeito dos direcionamentos econômicos tomados pelo governo. A insatisfação coletiva tornava-se a oportunidade necessária para o recrudescimento da ofensiva conservadora que culminaria no impeachment.

Essas tendências persistentes permitem caracterizar a existência de um processo crescente de estagnação e perda de financiamento da política social brasileira no contexto do ajuste fiscal e constatar que não houve qualquer mudança de rota, a partir da posse de um governo de centro-esquerda, em 2003. Elas sugerem, sobretudo, uma reflexão acerca do papel do fundo público no capitalismo contemporâneo, de modo que possamos apreender determinações mais profundas dessa dinâmica (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 174).

Assim, em meio a conflitos de ordem política e orçamentária que culminaram no impeachment da presidente, o país ganhou um novo vice-presidente que

alcançou o posto de chefe do executivo federal. Dentre as acusações comprovadas ou não de irresponsabilidade fiscal, a nova etapa promete maior tranquilidade e estabilidade política nas mãos do partido mais antigo e presente nas decisões políticas desde a redemocratização.

1.4 Governo Temer e a radicalização da política neoliberal no Brasil

A análise das modificações impostas pela troca do representante maior do poder executivo federal comporá duas frentes de análise: primeiramente, com a exploração das alterações na política econômica internacional e na modificação dos eixos de negociação desenvolvidos nos governos anteriores, que buscaram priorizar trocas comerciais com os países latinos e o desenvolvimento do Mercosul.

Em segundo lugar, será realizado um panorama na modificação das tendências de execução de políticas públicas, mostrando o aprofundamento da tendência de focalização e desfinanciamento das iniciativas sociais.

Essa relação de complementaridade se dá pela influência direta dos ciclos orçamentários e de desenvolvimento econômico com o financiamento e execução das políticas públicas, que em sua síntese, buscarão favorecer medidas de atenuar a desigualdade, em tempos de maior fluxo produtivo e arrecadação ou pela priorização da injeção de recursos nas camadas industriais, que nem sempre devolvem esses investimentos sob forma de melhora nos índices de qualidade de vida da população.

Os acontecimentos políticos de 2016 alteraram a correlação de forças internas, bem como descortinaram outro horizonte de submissão externa, convergente com a posição dos Estados Unidos. A inflexão na política externa anterior parece levar ao realinhamento do país com a atual onda de globalização capitalista comprometedora da soberania nacional. Nessa reaproximação com os Estados Unidos, o Mercosul tende a fenececer, bem como as articulações políticas sul-americanas e os BRICS. No seu lugar emerge a defesa mercantilista dos acordos de livre comércio em marcha com a reprimarização da pauta de exportações e secundarização da manufatura (POCHMANN, 2017, p 320).

O processo de impeachment em 2015 reafirmou as raízes conservadoras nos direcionamentos e interpretação política da população brasileira. Apesar do reforço da ideia do brasileiro ser uma população amistosa e receptiva, uma análise mais

atenciosa a respeito do desenvolvimento de nossa nação será capaz de demonstrar que essa amistosidade não é a regra de conduta que nos trouxe até aqui.

O passado escravocrata, a dominação colonial por meio da violência e o silenciamento de camadas da população se mostraram presentes em outros momentos de agitação política como os meses que antecederam a ditadura militar em 1964 e também as manifestações de 1992 que articularam o impeachment de Fernando Collor de Melo.

Apontar o que difere de fato a adesão a ideais conservadores é uma tarefa de análise complexa, pois é necessário deixar bem estabelecidos os critérios metodológicos escolhidos para tal separação de acontecimentos e uma definição bem construída sobre as categorias e definições daquilo que é posto em análise. Para isso, consideramos que para ser considerado um comportamento conservador, uma aberta contrariedade aos atuais preceitos da Constituição de 1988, que estabelece como direitos fundamentais a não discriminação por critérios de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Abaixo, uma definição de Ronaldo de Almeida, 2017, nos auxilia nessa análise:

Na conjuntura brasileira atual, a situação política é de persistente e reificada polarização. Conservadorismo não é algo contrário às normas democráticas, entretanto, no enquadramento do debate público há uma sobreposição – por vezes, excessiva e imprecisa – na identificação de conservadores, fascistas e fundamentalistas. Ciente disso, não parto propriamente de definições a priori desses termos nem da autodeclaração daqueles que se nomeiam como tais. Considero-as como categorias construídas relacionalmente no embate político, que está significativamente pautado pelos meios de comunicação mais hegemônicos. Mais especificamente, trata-se de categorias políticas de acusação que circunscrevem um conjunto relativamente variado de discursos, valores, ações e posicionamentos políticos com interesses parciais e conjunturalmente comuns. Ressalte-se que, cada vez mais, tais identificações, sobretudo “de direita”, vêm sendo assumidas publicamente sem os constrangimentos do período inicial da redemocratização do país. Ao contrário, atualmente o estigma recai sobre quem se autodeclara “de esquerda”. O termo progressista não está tão negativado, ainda (ALMEIDA, 2017, sn).

Feito esse breve panorama a respeito das modificações políticas, econômicas, sociais e culturais relevantes para a pesquisa, seguiremos no próximo capítulo com o estudo da trajetória histórica que culminou na Política Nacional de Assistência Social vigente desde os anos 2004, levando em consideração os

determinantes sociais, históricos e econômicos anteriores aos estabelecimentos da assistência social como um direito na Constituição de 1988.

2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: AVANÇOS E CONTRADIÇÕES

Temos em nosso país uma legislação social muito jovem, reflexo do retorno tardio ao modelo político da democracia, após um longo período marcado pelos abusos de uma ditadura militar (1964-1985), que ao final da década de 1980 mostrava sinais de enfraquecimento diante de novas configurações econômicas globais em conjunto com as incipientes organizações populares democráticas. Após as reformas pelo alto e a modernização conservadora efetivada pelo regime ditatorial, o país é lançado à economia global carregando as marcas de séculos de desigualdades e estruturas de base mal distribuídas pela extensão continental país.

Após o movimento Constituinte, fortificado pela participação popular, foi promulgada a Carta Magna de 1988 que acontece a instituição das bases legais da Política de Assistência Social¹⁶ como direito da população e dever do Estado, e passou a compor a tríade da Seguridade Social, acompanhada pela Saúde e pela Previdência Social. Entretanto, a assistência, em sua forma anterior ao direito instituído fez parte da trajetória de nosso país desde muito antes dessa Constituição, sob a forma de caridade, vinda de indivíduos com elevada consideração na sociedade, sempre consideradas como “pessoas de bem” e principalmente de base na religiosidade de matriz católica. Essa faceta central era a superfície aparente da assistência voltada para o controle do trabalho e fiscalizatório, fruto da necessidade do controle da mão de obra inserida no capital nascente no país, este datado da década de 1930.

O surgimento e desenvolvimento da assistência social conta com diferentes matrizes de explicação do desenvolvimento da Assistência Social que perpassam o estudo do Serviço Social mas, e consideramos a interpretação de que essa política social nasce principalmente da divisão social do trabalho frente à necessidade de respostas do Estado frente às crescentes demandas da população fortemente atingida pelas expressões da questão social, é necessário levar em consideração na

¹⁶ Cabe aqui uma explicação para o modo de escolha da grafia da expressão assistência social. Optamos em marcar com letras maiúsculas iniciais quando estive em foco a Política de Assistência Social, cuja a legislação foi desenvolvida durante entre as décadas de 1990 e 2010 e optamos pela grafia em letras minúsculas ao tratar da assistência social enviesada pelos padrões fiscalizatórios e caritativos pré constituição de 1988

trajetória traçada pela pesquisa que há ainda uma forte ligação com a concepção caritativa, e ainda da influência que prega que a assistência social é definida pela tecnificação da caridade em sua identidade atribuída.

A profissão é aqui compreendida como um produto histórico, e, como tal, adquire sentido e inteligibilidade na história da sociedade da qual é parte e expressão. O Serviço Social afirma-se como uma especialização do trabalho coletivo, inscrito na divisão sociotécnica de trabalho, ao se constituir em expressão de necessidades históricas, derivadas da prática das classes sociais no ato de produzir seus meios de vida e de trabalho de forma socialmente determinada (IAMAMOTO, 2012. p. 203).

Se faz necessário explicitar ainda que essa influência da identidade atribuída da profissão nos direcionamentos da política pública se faz presente até os dias atuais e que a desconstrução da mesma se faz necessária no cotidiano profissional, que a cada regresso dos fantasmas do conservadorismo social e de crises financeiras retornam com ameaças ao acúmulo construído pelos trabalhadores e cidadãos críticos, e também focados na construção da Assistência Social como uma política pública de qualidade e pautada na ordem do direito.

Ainda sob a perspectiva do cariz da filantropia, com o passar dos tempos e com o avanço na formação social e histórica do Brasil, os atos de caridade passam a ser permeados pelo clientelismo, muitas vezes utilizados como moeda de trocas em situações eleitorais e de troca de pequenos favores, estigmas que acompanharam a cultura nacional e por consequência, permeiam a política social brasileira traços que ainda figuram como grandes desafios que devem ser superados pela sociedade brasileira e pelos profissionais envolvidos na atuação dessa política.

A configuração do padrão de proteção social brasileiro, erguido na era dos monopólios, caracteriza-se pela fragmentação, seletividade e focalismo em resposta às múltiplas expressões da questão social, justificada política e teoricamente por perspectivas conservadoras, expressas, especialmente, na defesa de instituições como a família tradicional; na valorização das hierarquias sociais; na naturalização da desigualdade e das assimetrias nas relações de poder; e no controle das insurgências produzidas na contradição de classes, pela criminalização dos movimentos sociais e organizações de defesa dos direitos (SILVEIRA, 2017, p. 489).

A partir desses primeiros passos do estabelecimento constitucional da Assistência Social é que a adesão e aprofundamento do Estado brasileiro ao ideário Neoliberal surge como proposta de governo no início da década de 1990, causando cisões às bases recém-construídas da legislação social de nosso país. O próprio movimento constituinte já mostrava que a correlação de forças entre o impulsionamento de decisões coletivas e de influência dos movimentos sociais versus interessados na mercantilização de direitos seria uma questão de longo prazo. Muitas questões pautadas na universalização do direito foram aprovadas devido à articulação do Movimento Sanitarista, focado no desenvolvimento da política de saúde, que enfrentou os interesses privatistas daqueles interessados em explorar o nicho potencial do mercado de saúde privada.

Nesse cenário de contrarreformas, pode-se analisar as múltiplas consequências ao trabalho profissional e como que se estabelece diante das ocorrências de ataques ao que havia se estabelecido de serviços públicos versus a considerável escalada da demanda da parcela da população que já se via atingida pelas modificações sociais que diminuiriam as inserções no mercado de trabalho. O cenário de contrarreformas coabita com os esforços de criação da legislação complementar responsável pela regulamentação da Constituição de 1988, assim, mesmo com os embates que visavam a diminuição da participação do Estado na vida da população, há a inauguração da Lei Orgânica da Assistência Social (1993), da Política Nacional de Assistência Social (1994), avanços na concepção do Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais com suas alterações no ano de 1993 e modificações na lei que dispõe sobre a profissão do assistente social, tendo como modificação mais recente a diminuição da carga horária dos profissionais para 30 horas semanais - garantida a não diminuição do salário.

Por outro lado, a partir das obras essenciais ao entendimento ao desenvolvimento da assistência social no país, é possível nos deparar com um certo ranço histórico diante desse espaço sócio-ocupacional, ora colocando a assistência como um veio pouco desenvolvido e conservador da profissão, ora interpretado como “filial” que trai os preceitos da criticidade e complexidade social. Mas também com traços da incipiente compreensão da necessária mediação e compreensão de

que a assistência social precisava ser entendida de forma crítica e inserida em seu contexto histórico. É a partir desse avanço que as bases do desenvolvimento da legislação complementar que inaugurou e desenhou os traços do Sistema Único de Assistência Social - SUAS nos anos 2000.

Interpretamos essa dualidade sob a imaturidade que ainda paira nos instrumentos e no sistema recentemente desenvolvido pela Política de Assistência Social, que tem como sua lei mais recente a Norma operacional RH de 2012. Assim sendo, há incontáveis avanços na legislação e na implantação dos serviços voltados ao atendimento assistencial e é compreensível que seja necessário algum tempo para que esses avanços sejam demarcados na consciência coletiva de usuários e trabalhadores envolvidos na prestação desses serviços.

Entretanto, essa interpretação sobre a necessidade de tempo para o estabelecimento e afirmação das mudanças estruturadas não afasta de modo algum a necessidade de esforços visando essa transição de forma qualificada e empenhada em melhorar as bases coletivas de análise do desenvolvimento dessa política pública.

Analisaremos a busca de estratégias de atuação que reforcem a legislação social e os direitos já constituídos, resistindo aos avanços do conservadorismo e do capitalismo financeiro – visa também criar redes de articulação que alarguem o conjunto de garantias sociais à população brasileira. Assim sendo, reproduzimos o seguinte trecho, que reforça a necessidade da pesquisa atrelada ao trabalho profissional:

O processo de pesquisa exige do pesquisador domínio de fundamentos teóricos, de um método de construção de conhecimento, de procedimentos metodológicos coerentes com o objeto de investigação e o exercício da criatividade – qualidade necessária à elaboração de respostas inovadoras às problemáticas de pesquisa (BOURGUIGNON, 2005, p 41-42).

No próximo subitem, apresentamos alguns pontos da construção histórica dos atendimentos voltados à população, considerados como a protoforma da Assistência Social.

2.1 A assistência social antes da constituição de 1988

A protoforma da assistência social é anterior ao modo de produção capitalista ao levarmos em consideração o fato de que quem acessava esses serviços encontrava-se em situação de impossibilidade de garantir seu acesso aos bens básicos para a sobrevivência. Em iniciativas privadas e religiosas, o atendimento àqueles vistos como incapazes pelos demais ocorriam de tal modo que o costume historicamente veio carregado de apelo moral.

A partir da perspectiva coletiva e social, o atendimento às populações impossibilitadas de atender suas necessidades básicas passou a ser sistematizada pelos poderes públicos com o desenvolvimento gradual do modo de produção capitalista. Nessa etapa da história, os movimentos migratórios eram gerados tanto pela expulsão dos camponeses das terras produtivas quanto pela atração desse movimento de êxodo rural pelas promessas de mudança de vida com o advento do desenvolvimento da indústria.

Esses movimentos migratórios foram parte do processo de acumulação primitiva, quando as terras até então trabalhadas na coletividade dos feudos foram concentradas nas mãos de menos pessoas e passaram da produção de subsistência para produção em larga escala. Nos séculos XIV e XIX uma gama de acontecimentos no continente europeu movimentou o princípio do capitalismo enquanto modo de expropriação da força de trabalho até o início do desenvolvimento do capitalismo concorrencial a Inglaterra, berço da primeira revolução industrial, saiu do estágio feudal, passando pelas grandes migrações rurais até inaugurar a ascensão dos burgos.

No caminhar do desenvolvimento das forças produtivas e dos modos de produção, a participação do Estado burguês foi sempre central nas decisões legais necessárias para o favorecimento das circunstâncias fabris. A partir da leitura de Martinelli (2009), podemos usar de exemplo da influência da alteração da legislação coercitiva em favor do nascente capitalismo a revogação da Lei de Assentamentos de 1563. Essa lei era responsável por exigir que os aldeões obtivessem autorização do senhor feudal para mudarem-se, mas com a necessidade de incentivar/ obrigar a

migração desses trabalhadores para os nascentes burgos, já não era necessário esse tipo de controle sobre a movimentação dessas pessoas.

Nesse contexto, há um salto no entendimento das iniciativas de assistência pública, que promovem a modificação de seus costumes expressamente caritativos para o veio repressivo. Considerando a necessidade de buscar mão de obra para as indústrias nascentes, a não inserção em campos de trabalho passou a ser ilegal para todos aqueles que eram considerados saudáveis e capazes, não escapando dessa análise nem as crianças.

Com a Revolução Francesa em 1789 o estabelecimento da burguesia como classe dominante foi efetivado. Apesar dessa classe ter dominado o poder econômico desde o estabelecimento dos burgos, as estruturas feudais que geriam o poder de hegemonia a partir dos preceitos de poder emanados diretamente de Deus ao Rei. Era possível a ascensão de burguesas a níveis mais altos de participação na escala social a partir da compra de títulos de nobreza e doações ao clero, mas essas formas de acesso não eram legitimadas aos olhos do status quo da época.

Essa Revolução trazia consigo a valorização do indivíduo e da ciência, as duas bases centrais que atraíram as massas insatisfeitas com suas condições de vida até então e a impossibilidade de ascensão social que a sociedade feudal impedia. Nesse momento, apesar da grande adesão das classes proletárias, ainda não havia acontecido o amadurecimento e autorreconhecimento dessas pessoas e suas condições enquanto trabalhadores.

Ao final do século XVIII uma nova revolução está em marcha, a Revolução Industrial é o fruto do século em que a ciência e o homem foram colocados como o centro do desenvolvimento humano. As cidades industriais estão mais maduras e a necessidade constante de novos trabalhadores para atender o aumento da produção fabril, agora mais automatizada, faz com que as consciências trabalhistas começassem a encontrar fatores em comum em suas vivências. A demanda de trabalhadores, as oscilações nos níveis de emprego e salários e as constantes ameaças à saúde e vida dos trabalhadores causados pelos constantes acidentes nas fábricas colocam denominadores comuns passíveis de questionamento por parte do conjunto de trabalhadores que se tornava mais homogêneo.

Os operários individuais, por força de seus movimentos e lutas e de forma contraditória e complexa, haviam se transformado em um proletariado fabril

de caráter mais homogêneo, caminhando já coletivamente para a construção de sua identidade de classe. As inúmeras transformações pela Revolução Industrial haviam acentuado profundamente a polarização social: a sociedade de classes no último quartel do século XIX era uma realidade inegável, a moderna sociedade burguesa fez com que a ruptura e a cisão atingissem o seu ponto terminal (MARTINELLI, 2009, pg. 37).

As iniciativas que sistematizaram de vez formas de atendimento das necessidades da população trabalhadora e que propunham formas de amparo aos trabalhadores ao final da sua possibilidade de atender suas necessidades pela via do trabalho assalariado foram a lei de Bismark, focada na forma do seguro social e de Beveridge, com uma compreensão mais abrangente e pautada na seguridade social.

No início do século XIX, diante das reiteradas lutas e questionamentos dos trabalhadores a respeito das condições de trabalho e condições de vida e após as iniciativas garantir a inclusão de algumas classes de trabalhadores nos seguros voluntários de benefícios, acontece na Alemanha, no governo conservador de Bismarck por volta de 1880 a instituição dos seguros obrigatórios com o financiamento do Estado, industriários e cidadãos trabalhadores.

O sistema previdenciário alemão incluía pensões por idade, invalidez e morte, cobertura para doença e maternidade, cobertura para acidentes de trabalho e, mais tarde, seguro-desemprego. Era financiado por contribuições em um sistema tripartite (Estado, capital e cidadão) e colocava o Estado como o responsável pelo seu cumprimento (GENTIL, 2019, p. 59).

Essa inovação foi capaz de modificar as estruturas de garantia das necessidades de parte da população trabalhadora, alterando o papel exclusivamente punitivo do Estado diante do avanço do modo de produção, que com o incremento da tecnologia, passava a precisar menos de forma humana - fato que aumentou a quantidade de questionamentos dessa população diante da piora de suas condições de vida ao retornarem para as massas despossuídas e desempregadas.

Já as medidas sociais baseadas no Plano Beveridge de Seguridade Social¹⁷ propunham benefícios sociais com alcance para além da atividade laboral, incluindo benefícios como abono familiar, seguros relacionados a acidentes de trabalho ou

¹⁷ Apresentado em 1942 no Parlamento Britânico, o Plano Beveridge de Seguridade Social materializou as bases do Welfare State.

assistência à mulheres abandonadas pelos maridos. Essa interpretação de que o Estado era responsável pelo bem-estar do cidadão para além do trabalho, incluindo familiares no quadro de beneficiários vinculados, foi capaz de alargar a concepção de destinatários do seguro social.

Apesar de essas duas origens das políticas sociais se ligarem mais estreitamente ao surgimento das políticas de atendimentos da população trabalhadora ao final ou interrompimento de sua vida laboral, é importante ressaltar que é a partir desse desenvolvimento do atendimento das demandas da população e adequação do modo de produção capitalista aos movimentos reivindicatórios fazem parte do desenvolvimento da política de assistência social, principalmente ao considerarmos o aumento das massas sem lugar no mercado de trabalho e a necessidade de regular e controlar as necessidades dessa camada da população

No Brasil, assim como a acumulação primitiva e a migração da população rural para as cidades foi um marco para o estouro das modificações nas expressões da questão social nas cidades industriais europeias, foi visto o crescimento das cidades e da pauperização da população após a abolição da escravatura em 1888, momento em que a grande massa de escravos recém libertos se viram sem opções imediatas de trabalho remunerado e sem nenhuma ação pública de inserção social.

Com as modificações no eixo produtivo brasileiro, que se deslocou da economia exclusivamente agrário-exportadora e iniciou o desenvolvimento industrial, o país passou a favorecer o processo imigratório, atraindo mão de obra de pessoas naturais principalmente da Itália e do Japão. Esse novo perfil de trabalhador trouxe novas perspectivas de enfrentamento trabalhista, uma vez que essa população já tinha contato com os costumes sindicais nascidos no eixo europeu de industrialização.

Nesse processo de modificação da produção brasileira, as organizações de trabalhadores iniciaram articulações políticas com o objetivo de garantir melhorias nas condições de trabalho e a criação das caixas de pensão de áreas essenciais no desenvolvimento nacional foi o primeiro passo na articulação institucional da seguridade social.

A Lei Eloy Chaves, de 1923, pode ser considerada o ponto de partida central para a institucionalização da política social no Brasil. Foi responsável pela unificação das caixas de aposentadoria e pensão dos trabalhadores com maior força de intervenção nos direcionamentos públicos.

Na verdade, o liberalismo é filtrado pelas elites nativas por meio de uma lente singular: a equidade configura-se como emancipação das classes dominantes e realização de um certo status desfrutado por elas, ou seja, sem incorporação das massas; na visão de soberania, supõe-se que há uma interdependência vantajosa entre as nações, numa perspectiva passiva e complacente na relação com o capital internacional; o Estado é visto como meio de internalizar os centros de decisão política e institucionalizar o predomínio das elites nativas dominantes, numa forte confusão entre público e privado (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p 73).

No governo totalitário de Getúlio Vargas, as demandas sociais estavam cada vez mais intensas e em uma manobra política de contenção dos ânimos populares, o aparato de direitos sociais relacionados ao trabalho foi construído.

Desde a primeira década do século, como já vimos, houve expressões de organização sindical no país, com as primeiras greves. Andava-se a passos firmes na direção de uma consciência de classe para si, com o incremento da organização política dos trabalhadores, sobretudo após 1907, quando se reconhece o direito de livre organização sindical, naquele momento com total autonomia em relação ao estado (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 104).

Com a criação da Carteira de Trabalho em 1932, Getúlio Vargas atrelou alguns direitos sociais ao trabalho registrado em carteira e deixou evidente a correlação construída por este governo entre a cidadania e o emprego formal. Sob vias autoritárias, a chegada de Getúlio Vargas sinaliza uma modificação no padrão comercial até então hegemônico no país e mais do que isso, com a Constituição de 1934.

Nesse sentido, se o governo Vargas enfrentou também com a polícia os componentes mais radicalizados do movimento operário nascente, em especial após 1935, ele soube combinar essa atitude com uma forte iniciativa política: a regulamentação das relações de trabalho no país, buscando transformar a luta de classes em colaboração de classes, e o impulso à construção do Estado social, em sintonia com os processos internacionais, mas com nossas mediações internas particulares (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 106).

Nesse sentido, agregar ao seu governo algumas respostas às demandas dos trabalhadores servia tanto para o arrefecimento das manifestações da maioria dos trabalhadores quanto para difundir a imagem de colaboração entre as classes. Para

além do aparato de direitos atrelados ao trabalho, deixando a iniciativa de proteção ao cidadão limitada a uma espécie de seguro garantido a poucos, é criado também uma instituição de cunho social filantrópico que iniciaria o atendimento àqueles que não estavam no campo do trabalho registrado em carteira.

A Legião Brasileira de Assistência foi inaugurada em 1942 pela Primeira-Dama Darcy Vargas, esposa de Getúlio Vargas, e tinha como objetivo dar assistência às famílias dos chamados pracinhas, soldados brasileiros que participaram da Segunda Guerra Mundial.

O funcionamento da LBA girava em torno do trabalho voluntário de mulheres, e nesse costume, podemos entender mais um pouco da identidade atribuída que até hoje permanece atrelada à profissão de assistente social. Pontuamos ainda que no estatuto da LBA era assegurado às primeiras-damas da República o cargo de presidente da instituição. A capilaridade da instituição no país foi enorme, e foi através dela que pessoas que nunca haviam recebido atendimento público passaram a conhecer o trabalho assistencial ofertado.

Durante seus primeiros anos de atuação, a LBA foi intensamente marcada pela filantropia e pelo apoio voluntário de milhares de mulheres em todo o território brasileiro. A participação feminina se deu por meio do engajamento de esposas de políticos, mulheres já atuantes nas práticas filantrópicas, jovens estudantes e donas de casa, as quais marcaram uma geração de mulheres envolvidas pela instituição como protagonistas na promoção da assistência social ou, ainda, como beneficiárias das várias redes de assistência que a instituição manteve (BARBOSA, 2017, p 19).

Para discutirmos a respeito da assistência social é preciso rememorar a caminhada da construção social dos profissionais do Serviço Social, uma vez que até os dias atuais ambos caminham lado a lado, a ponto de serem constantemente confundidos por aqueles que não se aprofundam ou desconhecem as discussões inerentes à atuação.

A primeira escola de Serviço Social foi inaugurada em 1936, em São Paulo, e o estabelecimento de uma escola veio com a necessidade de aprimorar aqueles que já tinham alguma relação com ações assistenciais confessionais, carregando o cariz conservador de ajuda aos menos favorecidos. A profissão nascia com a identidade atribuída de auxílio e profissional retaguarda de médicos e juízes.

Naquele momento, a divisão social e técnica do trabalho exigia que o Estado respondesse às demandas da população trabalhadora, que no movimento de êxodo rural, industrialização e surgimento das grandes cidades deixavam mais aparentes novas expressões da questão social. As novas cidades vinham crescendo de forma jamais vista anteriormente e aqueles que não eram absorvidos pelos postos de trabalho estavam começando a exigir uma resposta.

Cabe ressaltar que essa análise histórica não tem como objetivo apontar falhas incorrigíveis ou depreciar o desenvolvimento histórico da assistência social no país. Se faz necessário reforçar que a compreensão da assistência como um direito é um movimento complexo que requer o preparo e o interesse tanto dos agentes individuais quanto de aparatos legais estabelecidos para coibir os desvios de finalidade citados acima.

A partir dos movimentos de aprimoramento da atuação iniciados pelos trabalhadores da LBA foram possíveis avanços na compreensão das iniciativas sociais vigentes até então no país, e devemos valorizar essa capacidade de autoanálise que a instituição fez, mas que é deixada para segundo plano quando são focados os casos de corrupção e de má gestão de dinheiro público.

É necessário ainda correlacionar esses esforços às iniciativas acadêmicas que estudaram e embasaram teoricamente as mudanças de perspectiva que acompanharam o movimento de reconceituação. Assim sendo, a partir dos estudos de Aldaíza Sposati (2014), podemos ter como síntese da complexidade de movimentos que a ideia de assistência social passou antes de ter suas premissas condensadas nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988.

Por fim, diante dessa análise sobre as primeiras iniciativas que reclamavam o lugar da raiz das políticas sociais no Brasil, podemos entender como o entendimento de uma real inserção social e cidadã nunca fez parte dos direcionamentos essenciais, seja no direcionamento do Estado, seja nas demandas provenientes dos empresários que cobravam respostas públicas diante da socialização dos custos da reprodução social do trabalho.

2.2 Carta Magna de 1988: avanços jurídicos

A formação em Serviço Social aprofunda na interpretação de que a

Constituição de 1988 avançou na instituição do direito à Assistência Social e ganhou a alcunha de Constituição Cidadã com as inovações jurídicas construídas. Cabe citar ainda, que na Constituição de 1967, construída durante a vigência da Ditadura Militar e emendada diversas vezes com o viés de cercear cada vez mais a liberdade da população, não havia nenhuma fala sobre a instituição de políticas sociais.

Assim, a experiência democrática constituída pelo ciclo político da Nova República permitiu, por meio da Constituição Federal de 1988, implementar um inédito padrão de políticas públicas convergente com o Estado de bem-estar social observado nos países de capitalismo avançado. Mas isso, por si só, não se mostrou o suficiente para sustentar o regime democrático em face à formação social tradicional com bases conservadoras e autoritárias (POCHMANN, 2017, p 318).

Tal adendo se faz necessário pois muitas instituições com objetivos de sociais foram lançadas durante a vigência da ditadura brasileira e as iniciativas que chamamos de reformas pelo alto trouxeram serviços que abarcavam as expressões da questão social, mas nunca colocando tais atendimentos como direitos.

Outro desafio que se impõe à execução daquilo que foi inaugurado pela CF 88 é a falta de parâmetros que a lei maior deixa de explicitar, uma vez que a complementação das formas de execução das políticas públicas é deixada para regulação posterior, sob a forma de leis complementares e regulamentos. Não seria funcional trazer todo o desenho das políticas públicas de um país em apenas um ordenamento jurídico, mas tal estrutura colabora com a demora e com a falta de vontade política em estruturar tais avanços, que são de grande importância para a população.

Durante a década de 1990, dentre as prerrogativas construídas para a Política de Assistência Social, a iniciativa que mais avançou foi a remodelação da Renda Mensal Vitalícia (RMV) - que respeitou o disposto no artigo 203 da Constituição, que versa sobre o pagamento de um salário-mínimo ao idoso e a pessoa com deficiência que fossem enquadradas nos novos requisitos estabelecidos.

A disputa de poderes se fez muito intensa durante toda a década, momento em que o direcionamento neoliberal ganhou força nos governos eleitos e que a participação dos movimentos participativos foram cruciais para garantir algumas

conquistas no campo social. Abaixar a idade mínima para o enquadramento no Benefício de Prestação Continuada de 70 para 67 anos foi uma dessas conquistas. Após dois anos da publicação da LOAS, a idade mínima para a concessão do benefício por idosos diminuiu para 65 anos.

Por fim, em 1995, a Legião Brasileira de Assistência foi extinta com a Medida Provisória nº 813, de primeiro de janeiro de 1995 e surge um espaço entre a Lei Orgânica da Assistência Social e a execução de alguma ação que pudesse ser chamada de assistência social - era o primeiro passo dado para a construção de serviços que se aproximasse um pouco mais da Assistência Social que conhecemos hoje em dia.

2.3 Assistência social na década de 1990 e anos 2000: entre o anacronismo e o novo ordenamento jurídico

A adesão às políticas neoliberais foi iniciada no Brasil nos anos subsequentes à promulgação da nova Constituição e com a necessidade da edição de leis complementares para regulamentar o proposto pela Carta Maior, o estabelecimento da Assistência Social foi sendo adiada durante os primeiros governos democráticos pós - 88.

Com a Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social, os artigos 203 e 204 da CF 1988, são regulamentados, é quando a dissociação entre Serviço Social e assistência social passa a ter embasamento na legislação social. Cabe aqui ressaltar que, apesar da centralidade do Serviço Social nas discussões para a construção dessa política pública social, é sempre necessário reforçar a diferença que existe entre, Serviço Social, Assistência Social, assistente social e assistencialismo, confusões semânticas ainda muito presentes no cotidiano profissional.

Seguindo as diretrizes instituídas pela Lei Orgânica de Assistência Social, em 2004 é publicado o documento da Política Nacional de Assistência Social, após a importância de sua criação ser discutida e deliberada na IV Conferência Nacional de Assistência Social em 2003. O estabelecimento daquela lei trouxe então o desenho de como seria implantado e implementado o Sistema Único de Assistência Social.

Com o objetivo de esquematizar a forma de execução da Política de Assistência, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) traz já na sua introdução a premissa de estabelecer que a Assistência Social é um direito social a ser garantido, ainda inspirada pelas recentes reivindicações populares que se fortaleceram após os direcionamentos tomados pelo Brasil pós-ditadura:

Nessa direção, a presente Política Nacional de Assistência Social – PNAS busca incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, objetivando tornar claras suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado (BRASIL, 2004, p.13).

Dessa forma, com a PNAS é reafirmada a compreensão da necessidade da participação da sociedade civil, com a antecedente análise dos portes populacionais de cada cidade, além de delimitar as responsabilidades de cada ente federado segundo suas capacidades e possibilidades políticas e financeiras.

Nesse contexto, foi possível ver a atuação contínua tanto da exploração dos mercados de exportação de commodities, que sustentou em grande parte os investimentos públicos em políticas sociais, desenvolvimento da legislação social, estabelecendo parâmetros pros preceitos já instituídos desde a Constituição de 1988 e a elevação do patamar político participativo do Brasil no cenário internacional.

3 NOVO REGIME FISCAL E O DESFINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A questão da dívida pública e as formas de endividamento do Estado estiveram presentes nas pautas políticas com mais frequência a partir da década de 1990, nessa época, tal discussão estava voltada para a aplicação de recursos de forma mais efetiva e nas propostas de reformulação das funções públicas na Reforma Administrativa de 1995. Acontecia também o questionamento o montante destinado às despesas previdenciárias, com as propostas de reforma da previdência, que se efetivaram em 1998, trazendo profundas modificações nas exigências de aposentadoria e a implantação do fator previdenciário¹⁸.

As análises midiáticas relacionadas à dívida pública compõem frequentemente os noticiários, e a qualquer oscilação negativa contínua dos mercados, os estudos sobre Políticas Fiscais e Políticas Monetárias ganham novo momento de destaque, com as palavras utilizadas comumente pela Economia como “superávit primário”, “corte de gastos”, “contingenciamento orçamentário” e outros termos que nem sempre fazem parte do dia a dia da população brasileira. Tais termos estão no cotidiano, mas temos alguma noção do seu significado nos desígnios das decisões que nos afetam enquanto cidadãos e cidadãs?

A fim de aprimorar a compreensão do tema iniciaremos esse capítulo com a tarefa de trazer explicações sobre as diferenças das duas principais políticas econômicas que “disputaram” a preferência dos agentes públicos e também se fizeram presentes para o atual direcionamento reforçado pelo Novo Regime Fiscal. Colocamos aqui a premissa de que esse direcionamento econômico foi reforçado, pois em maior ou menor atenção, a busca por direcionar o dinheiro público para fins que desconsideram do interesse público sempre estiveram presentes na construção do país.

Entende-se por Política Monetária a área da política econômica que atenta principalmente para o montante de moeda disponível no país, direcionando as ações

¹⁸ Trata-se de uma fórmula aritmética aplicada ao cálculo para a definição do valor final da aposentadoria por tempo de contribuição ou por idade. Esse cálculo considera a idade da pessoa, seu tempo de serviço/contribuição e a expectativa de vida, conforme tabela completa de mortalidade que deve ser publicada anualmente pelo IBGE, considerando a média nacional para os sexos feminino e masculino. Apenas as aposentadorias por invalidez e aposentadorias especiais são excluídas desta regra.

da taxa de juros e as metas inflacionárias a partir da quantidade de moeda circulando. Os gestores dessa área precisam levar em consideração fatores como a taxa de produtividade, a demanda, o consumo, a demanda por crédito, dentre outras, a fim de manter a meta de inflação definida para o ano fiscal.

Já as iniciativas de política fiscal se relacionam com as contas públicas e a capacidade de financiamento do Estado diante da arrecadação. A partir das taxas e impostos o gestor público analisa a possibilidade de atender aos objetivos de investimento planejados nas peças orçamentárias e a diferença entre aquilo que foi arrecadado e o que foi destinado para os atendimentos das demandas do estado gera o superávit primário.

Esse superávit primário foi adotado como uma métrica que garante ao mercado se as contas do setor público estão equilibradas ou não e também será uma peça essencial para a compreensão dos objetivos finais da pesquisa em tela, uma vez que é com esta cifra que será priorizado o pagamento da dívida pública. Há ainda a necessidade de demonstrar certa estabilidade nos índices de desenvolvimento e segurança na organização de investimentos do poder público, uma vez que a volatilidade do mercado depende de múltiplos fatores que influenciam a capacidade produtiva.

Na discussão a respeito da dívida pública e o pagamento das responsabilidades contraídas o superávit primário ganha ainda mais importância, pois a partir do crescimento dessa diferença entre entradas e saídas de recursos públicos que será garantida a rentabilidade dos títulos públicos negociados entre investidores e o pagamento das rentabilidades prometidas nessas negociações. Isso faz com que a finalidade do orçamento seja alterada, pois desencadeia uma série de cortes e sucateamento de despesas essenciais que caráter coletivo, em nome da garantia de juros a um número pequeno de investidores rentistas.

O endividamento público é o nó que amarra o Brasil. Além de absorver a maior parte dos recursos públicos devido ao pagamento de elevados juros e encargos, a dívida pública tem sido a justificativa para a adoção de sucessivas medidas econômicas e anti-reformas neoliberais que aprofundam a injusta política econômica praticada no País, impedindo o desenvolvimento sustentável e a justa distribuição da renda (FATTORELLI, 2013, p 9).

Nesse ponto entra a questão de maior gravidade na forma como foi estabelecida a Emenda Constitucional 95/2016, pois a limitação está apenas na parcela do orçamento utilizada para as despesas primárias, ou seja, todos os serviços públicos essenciais e de manutenção da máquina estatal, deixando de fora a manutenção da dívida pública, que continua crescendo devido ao Sistema da Dívida. O Sistema da Dívida é definido por Maria Lúcia Fattorelli (2013) como privilégio legal que prioriza o pagamento das dívidas geradas pelo sistema financeiro, retirando o orçamento das finalidades sociais.

Assim como a capacidade de influenciar no mercado, seja ele produtivo ou voltado à especulação, focaremos na perspectiva de que o direcionamento das políticas fiscais e monetárias devem considerar sua finalidade última - o bem-estar da população - para as decisões de políticas públicas, causando rebatimentos nas políticas sociais após as decisões serem colocadas em prática pelo governo federal.

Cabe ainda uma reflexão de como a difusão de ideias na grande mídia, que frequentemente apontam serviços públicos como principal causa para as mazelas fiscais do país, desconsiderando ou minimizando a existência da histórica dívida pública não auditada, crescente desde a década de 1970. Considera-se assim que se trata de uma interpretação enviesada pelo objetivo de sequestrar o fundo público para o atendimento dos interesses de reprodução de uma minoria do mercado.

Considerando que em tempos de superávit primário positivo, o foco da política fiscal no Brasil foi a diminuição da dívida pública, falar sobre o que esse termo significa é imprescindível para compreender como se dão os impasses vividos no país, desde a presunção de que as contas públicas brasileiras não fecham e a intencionalidade de favorecer as iniciativas do mercado ao replicar a fala de que o setor público é oneroso e ineficaz.

A chamada Cultura da Crise, com vasto estudo produzido por Ana Elizabete Mota (2015), nos traz uma análise sobre como a concepção de que a falta de recursos para a seguridade social afeta vários campos da sociedade. Primeiramente é possível colocar como patamar inicial dessa compreensão de crise o final da década de 1980, momento em que os movimentos sociais iniciaram questionamentos a respeito do cenário político deixado pelos anos de Ditadura

Militar e as consequências nos campos políticos e econômicos de degradação da democracia e do modo de produção nacional.

Eram consideradas duas frentes de análise daquele quadro de crise - a má gestão dos recursos durante os vinte e um anos de regime ditatorial e o impacto gerado pela reestruturação internacional da produção e do trabalho após a década de 1970, porém a busca por alternativas para a solução desse quadro econômico não teve foco de análise aprofundado nas consequências geradas para a classe trabalhadora, colocando que a sociedade como um todo, independente da sua inserção econômica e laboral sofria da mesma forma os efeitos da crise existente.

Ao obliterar os elementos qualificadores de uma visão crítica da crise, os setores vinculados à esquerda terminam por endossar uma referência jornalística da crise, equalizando formulações e problemáticas que possuem gêneses distintas. Sob a égide da crise, estão sendo tratadas questões como o solapamento do projeto socialista, o papel do Estado na regulação econômica e até mesmo questões como o pagamento da dívida externa, o aumento do déficit público, a fome, o desemprego e a corrupção (MOTA, 2015, p 112).

Assim sendo, a cultura da crise está relacionada à forma de interpretação dos fatores econômicos que foi difundida e as formas de intervenção pouco atreladas a um viés crítico e complexo dos efeitos do sequestro de orçamento na vida dos trabalhadores. Essa interpretação reforça que todos da sociedade brasileira precisam fazer sacrifícios para a melhora da situação nacional.

O discurso utilizado pelas principais lideranças políticas brasileiras, para enfrentá-la, tem sido o da defesa da retomada do crescimento econômico, da inserção do Brasil na economia internacional e da necessidade de redefinição do papel do Estado. Para tanto, a estratégia proposta é a da formação de alianças políticas com o objetivo de superar a crise (MOTA, 2015, p. 110).

Essa interpretação deu abertura para que fossem propostas iniciativas de cunho privado, geridos por iniciativas de organizações não governamentais e filantrópicas para o atendimento daqueles mais violentamente atingidos pelas expressões da questão social ou ainda, a transferência de responsabilidade para esses órgãos no atendimento de serviços públicos como educação, saúde e assistência social.

Essa via de solução sem uma leitura que considere a diferença de como as diferentes camadas sociais são atingidas pelas oscilações produtivas tem ainda

como falha a não consideração da importância da participação coletiva da população nos direcionamentos dos serviços públicos e ainda nos campos de escolha.

É nesses termos que o discurso da superação conjunta da crise neutraliza o patrimônio político-organizativo dos trabalhadores brasileiros, depois de uma década de lutas reativas e ofensivas contra o movimento ditatorial, autoritário e concentrador do capital iniciado no pós- 64(MOTA, 2015, p 114).

Relegar apenas aos sindicatos esse poder de decisão foi um dos fatores que deixou a população alijada de discussões que influenciam diretamente no dia a dia. A importância dos canais de participação coletiva ficou em destaque nos movimentos pré-constituinte e foi a partir desses movimentos sociais que a Constituição de 1988 apresentou seu caráter de Constituição Cidadã. Não fosse esse movimento que enfrentou a correlação de forças, os interesses do mercado e da perpetuação do Estado como mero fomentador das políticas de transferência de recursos à reprodução desse modo de produção seria o único a aparecer na lei maior brasileira.

Dessa forma, a adoção de uma linguagem sobre a crise e o modo de superá-la, como parece estar acontecendo no Brasil, nos permite formular a hipótese de que o tratamento da crise brasileira, expresso no discurso e na programática do governo, dos partidos, dos empresários e, até, de alguns trabalhadores, particulariza um modo de construção de uma cultura da crise, cujo marco é o pensamento neoliberal, que fornece a implementação de novas estratégias econômicas e políticas do grande capital, nesse final de século (MOTA, 2015, p.120).

Apesar de parecer uma descrição distante na linha do tempo nacional, considerando que as iniciativas sindicais e o consecutivo ataque das camadas burguesas aos conceitos coletivos terem se fortalecido em meados de 1980, a busca pela transferência de responsabilidades para as iniciativas da sociedade civil continuam muito frequentes na atualidade, e sua forma de atuação social vem se especializando e sendo fortalecidas com o aumento do alcance nas mídias sociais. Esse tema será desenvolvido mais adiante nesta pesquisa, momento em que trataremos das emendas parlamentares e apelo à refilantropização dos serviços públicos.

Com o intuito de compreender melhor as diversas implicações sociais do desfinanciamento das políticas públicas, é necessário compreender a discussão que ocorre a respeito da dívida pública brasileira e o alto custo social que essa dívida

acarreta à saúde financeira de qualquer país, uma vez que em um planeta globalizado, esse evento financeiro se apresenta conectado entre as nações, mas neste estudo, serão analisadas essas implicações na realidade brasileira.

Vale ressaltar que a dívida pública em si não é um fator prejudicial, uma vez que sua existência primária é obter fluxo de moeda suficiente para a aplicação em investimentos públicos para a sociedade. Além disso, seu uso deveria ser de caráter esporádico, quando as arrecadações do poder público via impostos não fossem suficientes para o atendimento do planejamento de ações. Porém, o que se vê sendo executado é um endividamento sistemático, sem a publicização das entidades e nomes que são favorecidos, ocorrendo o pagamento de juros altíssimos às custas dos cidadãos.

Assim sendo, a dívida pública historicamente situada na fase financeirizada do modo de produção capitalista, em resumo, é a dívida que um país contraiu a partir de transações financeiras internas ou externas. Nas transações financeiras externas, podem ocorrer vendas de bens a juros altos, empréstimos vinculados a condicionalidades ou financiamentos de projetos executados por outros países e cobrados posteriormente. Em qualquer desses casos, essa dívida é liquidada e administrada pela rede financeira, e a partir da revenda desses títulos de dívida, os credores repassam os direitos de recebimento para investidores que injetam capital na espera de serem remunerados com juros em um prazo determinado.

O modo de operações dos títulos públicos com a intenção de aumento do valor especulativo do Sistema da Dívida e a partir desse sistema, onde as dívidas podem ser classificadas em externas ou internas – a depender da moeda de referência utilizada pelos compradores dos títulos nessas negociações; ou como dívida bruta ou líquida, sendo a primeira o valor de referência para o cálculo de juros e amortizações a dívida líquida, utilizada para calcular as estatísticas de endividamento do país.

Apesar dessas especificações, os cálculos de como essa dívida é amortizada e das métricas de projeção dos juros não são transparentes e nem acessíveis à população. Essa falta de transparência se faz ainda mais danosa pelas oscilações financeiras internacionais que atingem as negociações desses títulos, deixando os juros finais e os cálculos da dívida ainda mais altos em tempos de crise financeira.

O Sistema da Dívida provoca, principalmente, a utilização do instrumento do endividamento público de forma inversa, retirando continuamente recursos em vez de aportá-los, o que origina graves impactos econômicos, sociais, de gênero, regionais, ecológicos, sobre nacionalidades e povos (FATTORELLI, 2013, p. 50).

Ainda explicando o crescente fluxo de empréstimos para países da América Latina sem a entrega dos recursos financeiro, a autora nos traz a seguinte informação:

Outra característica relevante destes créditos concedidos foi o financiamento de regimes militares e/ou ditatoriais em diversos países, uma vez mais sem a entrega efetiva de recursos, uma vez que financiavam a compra de armamento e serviços de espionagem, contrária aos interesses soberanos do povo, o que denota o aspecto odioso destes “créditos” desde a sua origem (FATTORELLI, 2013, p. 14).

Cabe notar que os modos de operações financeiras e de mercado dos países considerados desenvolvidos sobre os países em desenvolvimento foram se alterando com o passar das décadas. Durante a década de 1970 a estratégia principal consistia em escoar a produção excedente para os mercados emergentes, criando costumes de consumo inspirados no chamado American Way of Life¹⁹.

Ainda na década de 1970, diante do aumento da influência dos mercados financeiros na economia americana, foi editada uma lei que impunha limitações às instituições financeiras. Essas limitações geraram o retorno dos investimentos em negócios voltados à produção de bens ao desestimular a especulação financeira. Nessa forma de escoamento também foram incluídas a venda de maquinários tecnologicamente obsoletos para o desenvolvimento dos países centrais, sendo eles vendidos para os países alvo. Essa forma de transferência de produção e maquinários foi muito observada no Brasil durante essa década, instigada pela modernização conservadora da indústria, viabilizado e financiado pelo estado ditatorial inaugurado em 1964.

Após a crise do petróleo ocorrida em 1973, é iniciada uma nova fase de alta das taxas de juros praticadas nos empréstimos internacionais, acompanhados de

¹⁹ O chamado “American Way of Life”, estilo de vida americano em tradução livre, baseou-se na divulgação de um modo de vida baseado no consumo doméstico. Tinha como produtos principais eletrodomésticos e carros, produtos que estavam sendo produzidos em alta quantidade após a revolução industrial de produção em massa.

exigências estruturais que cobravam dos governos devedores uma postura de liberalização da economia. No Brasil, essas exigências apareceram de forma tardia, uma vez que durante a década de 1980 o país passava por um momento de efervescência e expansão dos movimentos democráticos. Somado ao desgaste que corroía os direcionamentos propostos pelo governo ditatorial, houve abertura e oportunidade para a construção da Constituição de 1988.

Ao final da década de 1980, em meados de 1989 entrou em discussão uma nova fase do desenvolvimento da política monetarista direcionada aos países em desenvolvimento. O Congresso de Washington, reunião que pretendia ser de caráter unicamente acadêmico acabou por sistematizar as formas de interferência nas economias em desenvolvimento, desencadeando a criação da chamada cartilha de controle do endividamento público. Essa sistematização trazia como preceito central a imposição de manter o controle do déficit público orçamentário por intermédio de privatizações e manutenção de baixos níveis inflacionários.

Nessa etapa, os empréstimos condicionados do Fundo Monetário Internacional se espalharam pelos continentes, atrelando planos de desenvolvimento a empréstimos a juros altos. Diante do endividamento das décadas anteriores, o Brasil foi um dos países que se viu na possibilidade de conseguir essas linhas de crédito internacionais. Essa forma de participação trouxe consequências que atingiram profundamente o parque industrial brasileiro, alvo de sucateamento sem precedentes e posterior privatização da área de atuação das estatais que haviam sido construídas principalmente durante os governos de Juscelino Kubitschek, em seus mandatos presidenciais entre meados da década e de 1950 e 1961 e também do período da ditadura militar.

Soma-se a esse cenário da década de 1990 a destinação de créditos públicos em massas bancárias falidas, colocando o poder público para assumir e pagar pelos empreendimentos mal sucedidos do mercado financeiro. Esse movimento é estudado pela Auditoria Cidadã e foi nessa época que a crise da Dívida dos estados brasileiros passou a ganhar forma, uma vez que todo o endividamento os bancos ficaram a cargo do estado após a privatização dos mesmos.

No Brasil, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi levado a cabo um escandaloso programa de salvamento bancário, no âmbito federal, denominado Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), criado em novembro de 1995. No âmbito estadual foi implementado o “PROES” - Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária -, que significou a privatização dos bancos estaduais (FATTORELLI, 2013, p 62).

Fattorelli (2013) explica ainda que ao final da década de 1990, sob a alegação renovação da legislação do mercado financeiro, foi editada a Lei Gramm-Leach-Bliley, que permitiu o crescimento de oligopólios, criação de novos mercados financeiros e outros nichos de favorecimento da especulação no mercado financeiro. Cabe ainda ressaltar que essa ação foi precedida pelo movimento de desregulamentação dos mercados promovidos e incentivados pelo Consenso de Washington, comentado anteriormente/em seguida neste trabalho acadêmico.

De fato, a desregulamentação financeira iniciada desde os anos 80 e aprofundada nos anos 90 permitiu a criação de diversos produtos bancários inconsistentes, que proporcionaram ganhos fabulosos, pois, ao serem contabilizados nos balanços dos bancos, inflaram artificialmente seus resultados, elevando a possibilidade de concessão de empréstimos, “criando” moeda (FATTORELLI, 2013, p. 28).

Esse desenvolvimento especulativo toma sua forma completa quando em 2007 a bolha da crise imobiliária mostra sinais de rompimento e os cobres do poder público são utilizados para cobrir os estragos causados às finanças do sistema bancário. É renovada a forma de apropriação da influência estatal para o financiamento do jogo de risco dos mercados financeiros e essa fonte de recursos passou a ser cada vez mais demandada.

O setor financeiro tem sido o principal protagonista e beneficiário do Sistema da Dívida e se fundamenta em fraudes e vícios que têm provocado incalculáveis custos sociais, econômicos e ambientais que afetam diretamente a vida dos cidadãos. Esse sistema não está a serviço da humanidade e, por isso, é urgente avançar em direção à construção de uma nova arquitetura financeira mundial (FATTORELLI, 2013, p. 40).

Dentre as controvérsias geradas durante a vigência do governo ditatorial, encontramos a dualidade da política fiscal, onde os objetivos desenvolvimentistas e de ocupação do poder público nas áreas de infraestrutura e de baixa atratividade pro

mercado privado, aconteceu o direcionamento de concentração da tributação no consumo.

Ecoaram, ao mesmo tempo, propostas de redução do imposto de renda e de ampliação do imposto de consumo, de modo a privilegiar os contribuintes com maior propensão marginal a poupar, bem como a defesa do uso do gasto público como meio de sustentar o crescimento e a adoção de crédito seletivo em benefício de setores com maior poder de alavancar a expansão (LOPREATO, 2013, p 79).

Assim sendo, compreendemos os mecanismos de endividamento público sistemático a fim de transferir dinheiro público para a iniciativa privada que está em vigência no país desde a década de 1970. Apesar de não ser uma estratégia nova, com o avanço da tecnologia foi possível que iniciativas cidadãos de questionamento desse endividamento surgissem, mas ainda há grande resistência política que impede que a investigação sobre a destinação desses recursos ocorra.

Com o passar dos anos, o sistema de endividamento público se metamorfoseia e constrói mecanismos legais para que o escoamento de dinheiro público continue e o enredo da crise fiscal seja reproduzida. A seguir, será feito um panorama das modificações imediatas trazidas ao orçamento da Assistência Social nos anos seguintes à aprovação da EC 95/2016.

3.1 Novo Regime Fiscal e seu impacto imediato nas políticas públicas

No processo de aprovação da Emenda Constitucional 95/2016 a proposta de alteração caminhou rapidamente pelas casas legislativas e apesar de ser uma medida drástica e com uma duração de vinte anos fiscais, medidas de contenção orçamentária já apareceram antes na história da gestão pública de outros países. Esse processo de competição de interesses que favorecem as classes mais altas no liberalismo puderam ser observadas pela primeira vez na reestruturação do poder que ocorreu na cidade de Nova Iorque, na década de 1970.

Após a cidade de Nova Iorque enfrentar os efeitos do endividamento público através de empréstimos e rolagem da dívida, a alta classe financeira da cidade optou pela via da reestruturação de poder e impôs uma forma de gestão do dinheiro público que deixou preterido o bem-estar social pela melhora dos índices de rentabilidade dos empresários. A dívida da cidade passou a ser gerida por empresas

financeiras, que vendiam títulos da dívida pública local para aqueles investidores. Nessa ocasião de queda do poder de negociação dos sindicatos trabalhistas, os mesmos foram compelidos a aplicar seus fundos nessas dívidas do município, sob a constante ameaça de que em caso de desvalorização ou falência desses títulos, o fundo dos trabalhadores seria perdido.

Diante dos resultados positivos para a classe de investidores e financistas, os representantes das grandes corporações viram como caminho de oportunidade para o aumento de sua pressão política o financiamento e convencimento de trazer políticos para a defesa dos objetivos corporativos nas casas democráticas. Esse processo de cooptação de poderes públicos para a defesa de objetivos corporativos caminhou juntamente com investimentos na área de propaganda e comunicação, que tiveram a tarefa de reforçar discursos de liberdade individual e descrédito dos movimentos coletivos, taxados de comunistas ou de autoritários.

Para alcançar essa meta, as corporações de negócios precisavam de um instrumento político de classe e de uma base popular. Assim, buscaram ativamente capturar o Partido Republicano como instrumento particular seu. A formação de poderosos comitês de ação política a fim de obter, como diz o velho ditado, “o melhor governo que o dinheiro pode comprar” foi um importante passo nesse sentido (HARVEY, 2014, p.58).

No Brasil, a influência de aglomerados políticos se faz presente, e essas subdivisões são tão conhecidas, que fazer referências midiáticas às chamadas “Bancada da Bala”, “Ala Ruralista” ou à “Bancada Evangélica” tornou-se algo corriqueiro nos jornais nacionais. Dada essa influência e ligação dos interesses das grandes corporações brasileiras e das corporações ligadas ao capital estrangeiro com foco nas oscilações do mercado, uma proposta intimamente ligada ao desfinanciamento das políticas públicas para o favorecimento para o pagamento do rolamento da dívida pública teve enorme destaque e celeridade em sua tramitação.

Não foi a primeira nem, devemos temer, a última vez na história que um grupo social foi persuadido a votar contra seus interesses materiais, econômicos e de classe por razões culturais, nacionalistas e religiosas. Em alguns casos contudo, provavelmente é mais apropriado substituir “persuadido” por “eleito”, pois há muitas provas de que os cristãos evangélicos (que não ultrapassam 20% da população), que constituem o núcleo da “maioria moral”, aceitaram sofregamente a aliança com os grandes negócios e Partido Republicano como forma de promover seu programa evangélico e moral (HARVEY, 2014, p. 60).

As alas de influência ideológica conservadora também podem ser citadas em modificações específicas nos caminhos da Política de Assistência Social. Exemplo disso foi a inauguração do Programa Criança Feliz, que em 2016 teve como embaixadora a então Primeira-Dama Marcela Temer - essa menção se faz importante pois remete ao retrocesso impresso no simbolismo das primeiras-damas na assistência social, trazendo de volta o cariz filantrópico e caritativo.

A proposta do Programa Criança Feliz foi publicada no Decreto Nº 8.869, de 5 de outubro de 2016 e traz as definições do público-alvo do atendimento, que foca em famílias inseridas no Programa Bolsa Família que tenham em sua composição crianças de até três anos de idade e crianças de até seis anos de idade quando a família tem algum beneficiário de BPC.

O programa propõe a contratação de visitantes domiciliares que buscam famílias com crianças na primeira infância (dos 0 aos 6 anos de idade) e nessas visitas as famílias são orientadas sobre os cuidados básicos com as crianças e sobre formas de brincar e desenvolver a cognição dos seus filhos. Cabe apontar, que o texto base apresentado pelo decreto menciona a palavra “profissionais” ao falar sobre os responsáveis pelo atendimento e pelas visitas, o que em um primeiro momento passa a ideia de que são profissionais já formados em alguma área do saber.

Num primeiro momento a proposta soa muito inovadora, mas sua execução remonta a estereótipos moralistas e higienistas, impondo uma forma de cuidar ideal, muitas vezes distante da realidade das famílias atendidas. Trata-se, em nossa opinião, de uma duplicação de finalidade na aplicação, pois ao considerarmos a existência do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, presente nas prerrogativas da Política de Assistência Social, já existe a divisão da faixa etária de até seis anos - e tal iniciativa drena ainda mais os valores que poderiam ser aplicados nos equipamentos de proteção social já instalados e em operação.

Podemos ainda encontrar na proposta publicada no decreto do Criança Feliz que trata-se de um programa intersetorial, que atrela assistência social, saúde, educação, cultura, direitos humanos, direitos das crianças e dos adolescentes (BRASIL, 2016), além de propor a mediação entre as famílias e a rede de atendimentos públicos. Mais uma vez vemos como bastante aparente a duplicação

de finalidade do programa, uma vez que os Centros de Referência em Assistência Social têm essa capacidade e possibilidade de mediação.

Há ainda a crítica de que a execução de tal programa escapa das bases teóricas críticas, e ignoram a formação social e histórica do Brasil, desconsiderando as condições socioeconômicas das famílias e colocando casos que fogem do ideal de cuidado como de negligência familiar.

Essa modificação pode ser tomada como símbolo do retrocesso imposto aos programas e benefícios estabelecidos na Proteção Social Básica, principalmente do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV).

Pontuamos ainda o retorno da imagem do primeiro damismo, que faz referência aos primórdios da assistência social, de forma filantrópica e caricata, uma vez que no lançamento oficial do Programa Criança Feliz, a esposa do presidente em exercício, Marcela Temer, foi colocada como figura de relevância da iniciativa pública.

3.2 A disputa do fundo público e o neoliberalismo

Com o aumento da participação do capitalismo especulativo no cotidiano das decisões políticas, aumentou radicalmente a demanda pelo fundo público no resgate das massas falidas após contínuos momentos de especulação. Temos como exemplo icônico as transferências trilionárias destinadas aos maiores bancos do sistema financeiro americano durante a crise dos anos 2008 - tais transferências ainda ganharam a descrição de serem imprescindíveis para manter em funcionamento os mercados ao redor do mundo, uma vez que caso o sistema americano entrasse em colapso as consequências afetariam toda a cadeia de serviços financeiros e monetários do mundo.

Imaginar como os mercados e sociedade civil ficariam sem esse socorro financeiro aos bancos não está ao nosso alcance, mas podemos ver que essas transferências recorrentes de dinheiro público para a reprodução e manutenção da rentabilidade especulativa deixa a população à mercê de um desgaste dos serviços a ela destinados.

A partir da análise de Evilásio Salvador, o orçamento público é considerado um instrumento de participação coletiva:

Com isso, ocorre na sociedade também uma disputa por recursos do fundo público no âmbito do orçamento estatal. O orçamento público é um espaço de luta política, onde as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses (SALVADOR, 2010, 607).

Entretanto, é notável que esse universo de participação está muito distante da realidade da população brasileira, aquela que de fato vai usufruir dos serviços resultantes desse planejamento e execução do orçamento. Com o aumento do alcance da internet e com o recrudescimento das exigências pela transparência pública, aumentou a divulgação das chamadas para a discussão dos orçamentos das cidades, mas quantas pessoas efetivamente se apropriam dessa informação e conseguem participar dessas reuniões? Seria a linguagem apresentada acessível a um leitor leigo?

Além das transferências diretas de fundo público para o financiamento da dívida, o orçamento da Seguridade Social ainda sofre o impacto da Desvinculação das Receitas da União, que até 2016 interceptou 20% desse orçamento para finalidades não definidas, após 2016 já sob a gestão de Michel Temer essa porcentagem subiu para 30%.

O aumento da arrecadação tributária, contudo, não reverteu em aumento significativo de recursos para as políticas sociais de modo geral e para a seguridade social especificamente. Recursos da seguridade social são apropriados anualmente pelo Governo Federal por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU), com vistas à composição do superávit primário e pagamento de juros da dívida (BEHRING e BOSCHETTI, 2011 p. 166).

Os ataques ao orçamento da Seguridade Social são contínuos, pois ainda acontece o desrespeito à composição constitucional estabelecida para o financiamento da Seguridade, que é composta pelo órgão federal, trabalhadores, empregadores e também a porcentagem sobre receitas e prognósticos da Caixa Econômica Federal. Há uma manobra em considerar que os repasses em sua completude já são realizados pelo executivo federal, ignorando que esse nível da federação também deveria depositar sua contribuição a essa peça orçamentária.

É importante ressaltar que a Constituição Federal de 1988, no mesmo artigo 195, também impõe que a Seguridade Social será financiada mediante recursos provenientes do orçamento na União, além das contribuições sociais antes mencionadas. A Constituição estabelece, portanto, que o

governo deve participar com recursos do orçamento fiscal para atender as necessidades da Seguridade Social. O inverso, porém, não é verdadeiro. Ou seja, o orçamento da Seguridade Social não financia o orçamento fiscal (GENTIL, 2019, p. 29).

Ainda em relação à participação pública nos direcionamentos do orçamento público, as iniciativas de orçamento participativo ainda têm pequeno apelo entre a população. Seja pela dificuldade de compreensão dos termos ou pela rotina de longas horas de trabalho. A partir da leitura da obra *Impasses da Democracia*, de Leonardo Avritzer, houve ainda um impacto negativo nas organizações participativas durante os anos 2000 devido à institucionalização da participação.

O que se nota é que trazer essas organizações para dentro do Estado com os conselhos participativos acabou gerando aparelhamento dessas iniciativas, mantendo a informação apenas nos círculos restritos do funcionalismo público - seja ele de alto escalão, em cargos chave da administração executiva ou com a inserção de funcionários da execução das políticas públicas, como cumprimento de regulamentos internos e votações.

3.3 O novo e o velho: emendas parlamentares e a assistência social

As Políticas Públicas brasileiras sempre conviveram lado a lado das sombras das características patrimonialistas impressas em todas as áreas da sociedade e a gestão do orçamento público não ficou fora dessa realidade. Em meio ao desfinanciamento do Estado brasileiro, o advento das emendas parlamentares ganhou destaque nos momentos de aprofundamento das disputas políticas que demandam apoio do legislativo - maiores interessados nessa forma de repasse do dinheiro público - para a aprovação de demandas impopulares ou cruciais para o andamento pra um projeto de governo.

Infelizmente, cada novo escândalo fez com que se gastasse mais para manter coesa a base aliada e, conseqüentemente, com que sobrassem menos recursos ainda para as áreas prioritárias. A permanência de Temer na Presidência não era apenas vergonhosa, custava caro para a população (CARVALHO, 2019, p.138).

Estudo realizado por Baião, Couto e Jucá (2018) trouxe a análise de 30 mil emendas parlamentares entre os anos de 2003 e 2014 buscando analisar quatro hipóteses investigando o impacto das emendas constitucionais no presidencialismo

de coalizão brasileiro. Chama a atenção o fato de que as hipóteses analisadas giram em torno dos benefícios nominais e personalistas trazidos pela distribuição dos valores atrelados a essas emendas. Cabe salientar que apesar do percurso de destinação das emendas parlamentares ter cunho voltado ao personalismo, dada a possibilidade de destinar os recursos diretamente à cidades ou estados federativos, o fluxo de pagamento respeita as premissas do planejamento orçamentário, havendo fases para a aprovação dos valores destinados à emendas parlamentares desde a peça orçamentária anual, passando pelo empenho dos valores até a fase final de execução, momento em que de fato o destinatário do recurso tem acesso ao valor.

O percurso das emendas, em regra, vai desde sua proposição pelo parlamentar, passando por diferentes níveis burocráticos do Executivo federal até o envio para atores locais por meio de transferências intergovernamentais. Portanto, o recurso de cada emenda deriva de um deputado e partido específicos, e tem sua execução condicionada por atores políticos de diferentes níveis federativos e esferas de poder, como líderes partidários, presidentes, ministros e prefeitos (BAIÃO; COUTO; JUCÁ, 2018, p. 47)

Além da alteração de finalidade do orçamento público que as emendas parlamentares incentivam, a prestação de serviços da rede de atendimento da Assistência Social está ganhando um maior número de entidades do terceiro setor em sua composição. Isso se deve aos lançamentos de editais pelo poder público que buscam essas organizações da sociedade civil para prestarem os serviços previstos na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais em troca de valores de cofinanciamento.

Apesar desses editais de referenciamento aumentarem o número de instituições presentes nos municípios, há críticas a respeito da forma de manutenção e contratação desses serviços, uma vez que o direcionamento político e a atuação muitas vezes não seguem as exigências e prerrogativa da Política Nacional de Assistência Social, além de serem locais em que os contratos precários e as relações de trabalho precarizadas influenciam na qualidade de atendimento e bem-estar dos usuários da Assistência Social.

Uma outra referência, no campo das práticas emergentes, é a proliferação das organizações não governamentais (ONGS) que, também, vêm fomentando a cultura das iniciativas autônomas, por fora das instituições governamentais, construindo uma antinomia entre eficácia pública e eficácia privada; em certa medida, surgem no cenário político e cultural, ao lado da

também revalorizada rede de atividades filantrópicas, a revalorização do privado, do voluntarismo político e do apoliticismo (MOTA, 2015, p 114).

A área de atendimento e prestação de serviços da assistência Social têm sido atingidas de formas diversas, seja pelos ordenamentos públicos de financiamento ou pela transferência de responsabilidades na execução, onde o poder público passa a figurar como regulador das prestações de serviços. Especificamente na Assistência Social, ainda há o impedimento de execução indireta do serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), executados unicamente nas unidades dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Falaremos na próxima seção a respeito das formas de precarização que atingem esses equipamentos estruturados pela iniciativa pública.

3.4 Desafios à atuação profissional: impactos do desfinanciamento no cotidiano profissional

A atuação profissional na Política de Assistência Social é crivada por desafios que com o passar dos anos ganham novas roupagens ou têm seus efeitos aprofundados pelo direcionamento político e econômico que cada governo decide seguir em sua gestão. Os capítulos anteriores buscaram analisar determinantes que afetam essa política social, dando ênfase à trajetória das histórias da aplicação do neoliberalismo em decisões centrais que atingiram a população e a reprodução social dela, levando em consideração que o modo de produção capitalista impõe respostas e ações desses governos.

No campo do trabalho profissional na Política de Assistência, os anos entre 2017 e 2019 foram marcados por alterações nos repasses, como pode ser observado nas publicações do Conselho Nacional da Assistência Social.

A fim de apresentar a análise orçamentária, primeiramente apresentamos as resoluções que apresentaram a Proposta Orçamentária para a Assistência Social. Essa resolução é construída pelo Conselho Nacional de Assistência Social e apresenta o quadro de áreas onde serão aplicados os repasses provenientes do executivo federal. No quadro a seguir, foi apresentado um compilado sobre quais são as áreas de destinação dos recursos nos anos 2017, 2018 e 2019.

Tabela 1 - Proposta Orçamentária para a Assistência Social: Áreas de destinação dos recursos

	2017	2018	2019
Proteção Social Básica	x	x	x
Proteção Social Especial	x	x	x
Benefícios Assistenciais	x	x	x
Gestão do Sistema Único de Assistência Social SUAS	x	x	x
Programa		x	x
Gestão do Programa Bolsa Família e Cadastro Único		x	x
Funcionamento dos Conselhos de Assistência Social		x	x

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir das informações disponíveis nas publicações do CNAS (GUIMARÃES, 2021).

Observando os parâmetros publicados em 2015 para a execução em 2016, e dando sequência às análises propostas pela pesquisa, o primeiro ponto que chama a atenção é uma maior diferenciação dos ítems de aplicação de recursos dispostos nos orçamentos a partir da resolução publicada em 2017, incluindo maiores detalhamentos ao separar os campos de aplicação de recursos. As peças orçamentárias têm em sua definição inicial a necessidade de manter os itens de financiamento muito bem delimitados, e essa melhor delimitação passou a constar, com a adição dos pontos “Programa”, “Gestão do Bolsa Família e Cadastro Único” e na descrição da destinação de recursos para o funcionamento dos Conselhos de Assistência Social.

Em 2019 as alterações na forma de descrição dos parâmetros para a construção do orçamento continuaram, e os títulos das seções Gestão e Programa foram sintetizados e os itens foram modificados. Os parâmetros aglutinaram na seção Programas a manutenção das ações da Assistência Social no Programa

Primeira-Infância no SUAS²⁰, do Programa Acessuas Trabalho²¹, do CapacitaSUAS²², a manutenção das ações estratégicas de enfrentamento do trabalho infantil e BPC Escola. Nessa publicação em específico, já está discriminada a inclusão da manutenção do Programa Criança Feliz, ainda sem essa nomenclatura direta²³.

Nos atentaremos às análises do orçamento destinado à Proteção Social Básica e ao financiamento dos Benefícios Assistenciais, pois esses itens têm a ligação central com a transferência direta de renda à população e às condições efetivas de trabalho dos profissionais inseridos na articulação e efetivação desses direitos²⁴.

Abaixo, exposição das tabelas contendo as categorias selecionadas entre as existentes nos Parâmetros orçamentários da Assistência Social dos anos de 2017, 2018 e 2019, agora nos recursos destinados à Proteção Social Básica.

Tabela 2 - Proposta Orçamentária para a Assistência Social: recursos para a Proteção Social Básica

	2017 ²⁵	2018	2019
Manutenção da rede de Centro de Referência da Assistência Social - CRAS existentes no ano de referência de publicação da resolução	x	x	x
Manutenção do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV	x	x	x
Manutenção das Equipes Volantes;	x	x	x
Manutenção das Lanchas da Assistência Social; e	x	x	x
Manutenção do Acessuas Trabalho.	x	x	

²⁰ Maiores detalhes sobre o Criança Feliz na seção “3.1 Novo Regime Fiscal e seu impacto imediato nas políticas públicas” desta dissertação.

²¹ Programa da Política de Assistência Social que media o acesso dos usuários do SUAS a cursos de capacitação profissional.

²² Trata-se de um programa de capacitação destinado aos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) mantido pela coordenação da Assistência Social em nível federal.

²³ Na publicação dos parâmetros da Proposta Orçamentária para a Assistência Social, relativa ao orçamento 2020, já é encontrada a referência direta ao Programa Criança Feliz.

²⁴ Ao leitor que se interesse pelas demais rubricas apresentadas nos Parâmetros das propostas orçamentárias, indicamos uma consulta às referências do trabalho, onde os links dos documentos analisados estão em sua íntegra.

²⁵ 2017, 2018 e 2019 são os anos de execução do orçamento. Cada resolução que publica os parâmetros de aplicação orçamentária são publicados no ano anterior aos anos de efetiva aplicação dos recursos.

Manutenção do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF			x
---	--	--	---

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir das informações disponíveis nas publicações do CNAS (GUIMARÃES, 2021).

Nos itens listados acima, pontuamos a discriminação tardia que faz referência à manutenção do Serviço de Proteção Integral à Família (PAIF), uma vez que trata-se de um serviço de execução exclusiva do poder público nos Centros de Referência da Assistência Social. Diferente do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos que pode ter sua execução descentralizada para entidades conveniadas ao poder público e referenciadas pela Assistência Social, o PAIF é um serviço obrigatório de atendimento às famílias e entendemos que essa priorização no direcionamento de recursos deveria estar em evidência desde o ciclo de expansão dos CRAS pelo país.

Quanto ao Programa Acessuas Trabalho, foi publicada em 2018 a Resolução nº 13 de 04 de junho de 2018, que prorrogou a vigência de execução até 2021, fato que deixa injustificada a falta de detalhamento orçamentário para a manutenção do mesmo nas peças orçamentárias de 2017 e 2018.

Tabela 3 - Proposta Orçamentária para a Assistência Social: recursos para a Proteção Social Especial

	2017	2018	2019
Manutenção dos serviços de Média Complexidade ofertados ou referenciados pelos Centros de Referência Especializados da Assistência Social - CREAS, Centros Dias e Centros POP, considerando a rede existente em 2016	x	x	x
Manutenção das ações estratégicas de enfrentamento do trabalho infantil - PETI	x	x	
Manutenção dos serviços de Alta Complexidade, considerando a rede existente no ano de publicação da resolução	x	x	
Manutenção dos serviços de Proteção a Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos - PAEFI			x

Manutenção dos Serviços de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)			x
---	--	--	---

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir das informações disponíveis nas publicações do CNAS (GUIMARÃES, 2021).

Quanto aos dados relativos à Proteção Social Especial, vemos novamente a melhora no detalhamento dos itens de destinação dos recursos, uma vez que em 2019 ocorreu a separação entre a Manutenção dos serviços de Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos e os serviços relacionados às Medidas Socioeducativas.

Contraditório ao movimento de melhora na especificação da peça orçamentária, vemos que em 2019 não há referência ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

Tabela 4 - Proposta Orçamentária para a Assistência Social: recursos para Benefícios Assistenciais (Benefício de Prestação Continuada)

	2017	2018	2019
Manutenção de recursos vinculados ao pagamento e operacionalização do Benefício de Prestação Continuada - BPC e da Renda Mensal Vitalícia - RMV.	x	x	x

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir das informações disponíveis nas publicações do CNAS (GUIMARÃES, 2021).

Não ocorreram mudanças na forma de descrição dos recursos destinados ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Renda Mensal Vitalícia (RMV).

Tabela 5 - Proposta Orçamentária para a Assistência Social: recursos destinados à Gestão do Sistema Único de Assistência Social

	2017	2018	2019
Manutenção do Índice de Gestão Descentralizada do SUAS - IGD SUAS e Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD-PBF;	x	x	x

Manutenção do CapacitaSUAS.	x	x	x
-----------------------------	---	---	---

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir das informações disponíveis nas publicações do CNAS (GUIMARÃES, 2021).

Também não foram alteradas as descrições dos itens que delimitam a a manutenção do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGD- SUAS) e do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD-PBF).

Tabela 6 - Síntese dos itens listados nas Propostas Orçamentárias para a Assistência Social com a discriminação do ano em que apareceram - modificações no modo de apresentação ou novos itens em 2017, 2018 e 2019.

	2017	2018	2019
Manutenção das ações da Assistência Social no Programa Primeira-Infância no SUAS geridos pela Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano (SNPDH) e executados pelo FNAS.		x	
Manutenção das ações da Assistência Social no Programa Primeira Infância no SUAS geridos pela Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano (SNPDH) e executados pelo FNAS;			x
Manutenção do Programa Acessuas Trabalho;			x
Manutenção do CapacitaSUAS;			x
Manutenção das ações estratégicas de enfrentamento do trabalho infantil - AEPETI			x
BPC Escola			x

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir das informações disponíveis nas publicações do CNAS (GUIMARÃES, 2021).

Novamente a maior diferenciação dos itens da resolução de 2017, na delimitação dos parâmetros do orçamento da Assistência Social foi a inclusão da categoria Funcionamento dos Conselhos de Assistência Social. Nessa inclusão fica a dúvida sobre a finalidade desse item, uma vez que um dos requisitos para que haja repasses fundo a fundo da Assistência Social é a construção dos Conselhos de Assistência Social pelos estados e municípios, ficando subentendida a necessidade

desses entes custear tais aparatos com a finalidade de entrarem no rateio do orçamento federal.

Dadas as modificações na forma de definição dos parâmetros para a destinação de recursos para a Política de Assistência Social, consideramos que administrativamente houve uma melhor divisão da descrição da destinação desse orçamento. A partir das regras que norteiam a construção de peças orçamentárias e seus regulamentos complementares, é perceptível que existe o constante aprimoramento da transparência e busca pela facilidade na interpretação desses dados.

Seguem os valores nominais destinados às Propostas Orçamentárias da Assistência Social para os anos de 2017, 2018 e 2019.

Tabela 7 - Orçamento destinado à Assistência Social e seus reajustes a partir da vigência do Novo Regime Fiscal

Ano de exercício	Valor nominal previsto	% de reajuste no orçamento	Inflação do ano anterior ao orçamento
2016	49.951.606.555,00	-	-
2017	55.187.655.035,00	10,48	6,29%
2018	59.070.067.715,00	7,03	2,95%
2019	61.137.288.081,00	3,49	3,75%

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir das informações disponíveis nas publicações do CNAS (GUIMARÃES, 2021).

A partir da análise da porcentagem de reajustes orçamentários, tomando como referência inicial o montante de recursos destinado à Assistência Social no ano de 2016, último ano sem a influência da Emenda Constitucional 95/2016 podemos constatar que em 2017 o reajuste foi acima da inflação calculada no ano anterior.

No ano de 2018, apesar do ajuste da peça orçamentária ter ocorrido 4,08% acima da inflação do ano de 2017, foram incluídos itens de despesa com a Gestão do Programa Bolsa Família e Cadastro Único e com a Gestão dos Conselhos de Assistência Social. Levando em conta que todos os municípios precisam constituir

Conselhos da Assistência Social para receber os repasses fundo a fundo, seja este financiamento do âmbito federal ou estadual, são mais de 5.500 cidades com conselhos municipais ativos, logo, trata-se de um impacto considerável nas despesas e que sem reajustes orçamentários que atendam com qualidade essa demanda, o resultado final é o sucateamento das demais responsabilidades das pastas ou o aumento da pressão sobre os municípios para atender o desequilíbrio orçamentário decorrente.

Já em 2019 o reajuste ficou bem próximo à inflação acumulada e levando em consideração que o Novo Regime Fiscal estabeleceu como reajuste anual máximo a inflação do ano anterior, consideramos que sequer o teto de reajuste permitido vem sendo respeitado ao destinar recursos à Política de Assistência Social, deixando aquém do permitido o financiamento, o desfinanciamento dessa política pública segue em seu rumo de crescente desmonte.

Cabe ainda pensar na capacidade dos entes federados de gerir esses recursos e apresentar as exigências de prestação de contas das despesas executadas. Os recursos públicos ainda sofrem o impacto da falta de capacitação dos gestores de políticas públicas, que em sua incapacidade de gerir bem os recursos transferidos, muitas vezes tem que devolver o dinheiro ao governo federal por não utilizá-lo em tempo hábil.

Tabela 8 - DESPESAS PAGAS PELO GOVERNO FEDERAL - Benefícios de Prestação Continuada pagos nos anos de 2017, 2018 e 2019.

Ano de exercício	Valor nominal empenhado	Diferença em relação ao ano anterior	Inflação do ano anterior ao orçamento
2016	45.637.596.915	-	-
2017	50.292.415.808	+9,25%	6,29%
2018	52.660.000.000,00 ²⁶	+4,49%	2,95%
2019	55.328.278.325,19	+4,82	3,75%

²⁶ Não foi encontrado o valor exato pago aos beneficiários do BPC em 2018. Obtivemos acesso apenas ao estudo “BPC Fásico segundo PEC 06/2019”, com valores aproximados. Os demais dados foram retirados do Portal da Transparência Federal e de comissões de estudo do Senado.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir das informações disponíveis nas publicações do CNAS (GUIMARÃES, 2021).

Em uma primeira análise, é interessante perceber como a maior parte do orçamento federal é destinado ao pagamento do Benefício de Prestação Continuada, benefício que é pago unicamente pelo orçamento desse ente federativo. O evento de desfinanciamento da Política de Assistência Social se dá com o acúmulo de alguns fatores:

- A União destina recursos com os repasses fundo a fundo aos estados e municípios, e reajustes que pouco ultrapassam a inflação achatam os orçamentos estaduais e municipais como consequência;
- Parte da porcentagem do reajuste do benefício de prestação continuada se deve antes ao aumento obrigatório causado pelo aumento do salário-mínimo, atrelado ao valor do BPC, que ao aumento do acesso da população a essa modalidade de transferência de renda;
- Nas descrições de destinação de pagamento dos benefícios não ficou discriminado o pagamento de benefícios que estão na fila de requerimento desde os anos fiscais anteriores, o que deixa incerto o quantitativo de beneficiários ao analisarmos apenas os dados globais de pagamentos²⁷.

Dessa forma, os custos com a manutenção dos prédios que ocupam os equipamentos da Política de Assistência Social, a manutenção das equipes de trabalho (com as despesas de reajustes salariais e recomposição de equipes) e o custeio dos demais benefícios previstos pela Lei Orgânica de Assistência Social sofrem o impacto da drenagem de recursos nesses últimos três anos.

O impacto da inclusão do Criança Feliz entre as despesas da Política de Assistência Social, programa esse que também necessita de uma grande equipe para atender à proposta de visitação de casas de famílias com crianças na primeira

²⁷ Entre 2019 e final de 2020 o tempo de espera para a concessão do Benefício de Prestação Continuada poderia demorar até 2 anos, devido aos requerimentos represados no sistema do INSS, que sofre com a falta de trabalhadores suficientes para atender à demanda de requerimentos dos benefícios assistenciais e previdenciários.

infância. Há o exemplo da contratação de estagiários para a execução de maior parte das visitas, colocando profissionais com vínculos precários e contratuais para a supervisão desses estudantes, porém, mesmo com tais estratégias, o custo do programa causa o desfinanciamento em demais áreas estabelecidas.

Leva-se em conta o fato de que a maioria dos 5.570 municípios brasileiros (dados de 2016 do IBGE), apenas 326 deles contam com mais de 100 mil habitantes, recorte populacional estipulado pela PNAS para caracterizar a cidade como de grande porte. Essa configuração populacional da maioria das cidades brasileiras impacta diretamente na capacidade de captação de recursos públicos via impostos para o custeio dos serviços públicos essenciais, deixando essas cidades em sua maioria dependentes de repasses estaduais e federais para o custeio de seus serviços públicos.

Tal cenário financeiro de diminuição do orçamento federal destinado a Assistência torna a capacitação dos profissionais ainda mais distante de ser realizada, tangenciando a transformação dos regulamentos e decretos letra morta, uma vez que a realidade dos municípios destaca a grande dependência do cofinanciamento para a manutenção das estruturas básicas dos aparelhos da assistência.

A intensificação do trabalho causada pela transferência de responsabilidades do Judiciário e da Previdência Social causam o desgaste dos profissionais da Proteção Social Básica e Especial, que se veem impossibilitados de responder com qualidade às demandas que de fato constituem as atribuições desses equipamentos, transformando-os em executores de tarefas. Cabe ressaltar que não se trata de imputar culpa aos profissionais trabalhadores dos outros órgãos públicos, uma vez que todos estão na mesma situação de não reposição de recursos humanos e são proporcionalmente afetados pelo movimento de retirada de responsabilidade de proteção do Estado.

A permanência atemporal de interesses políticos e personalistas mantém os cargos de gestão dessa pasta a exposta a negociações político partidárias e muitas vezes tem a frente gestores que não investiram em uma carreira norteada pela ética do serviço público e muito menos especializada na Política de Assistência Social, que sem comprovação de experiência em áreas mais tradicionais e estratégicas dos

governos, conseguem fácil inserção na Assistência Social, que até os dias atuais é colocada como reduto eleitoral, colocada como moeda de troca tanto no convencimento de eleitores quanto de troca de favores para aqueles que nada tem a oferecer além de sua lealdade exigida pelos moldes históricos construídos pelo presidencialismo de coalizão.

Diante desse cenário que é reproduzido ano após ano, década após década, é possível concluirmos que as formas de questionamento dessa racionalidade neoliberal precisam se reinventar nas formas de comunicação e de transmissão de ideias, mas a necessidade de fortalecimento da coletividade continua como peça central para o questionamento da realidade colocada. Devemos deixar explícita a importância de espaços públicos de discussão de ideias e planejamento de ações, não deixando que a narrativa de que apenas o privado é capaz de ofertar qualidade.

A necessidade de coletividade estratégica no âmbito da Política de Assistência Social esbarra nas dificuldades gerais que atingem a classe trabalhadora, que se desdobra entre as responsabilidades do cotidiano. A sensação de descrença e descrédito nas instituições toma aos poucos os trabalhadores, que muitas vezes encaram com desconfiança posturas profissionais mais questionadoras. Percebe-se aí, mais uma vez, a sutileza da ideologia individualista difundida pelo viés neoliberal, que diz que cada indivíduo tem que preocupar-se exclusivamente com seu “quadrado”. A sutileza ideológica que se metamorfoseia na culpabilização dos indivíduos pode ser utilizada em todas as oportunidades em que o objetivo é a desmobilização de demandas.

Dito isso, mesmo com as perspectivas cada vez mais afuniladas para o campo da desmobilização e precarização do trabalho no setor público, é necessário evitar o fatalismo, uma vez que as decisões públicas são prenhes de contradições e é nesse espaço de agravamento da crise de sociabilidade e econômica que é possível a exploração de janelas de oportunidades.

Essa ação coletiva necessita de um salto que coloque em pauta essa massificação, colocando em destaque a falácia das ideologias apoiadas no viés neoliberal, começando pelas ideias da individualidade e da meritocracia – ideais descolados da realidade material na maioria da população brasileira. Nesse desafio, mais do que nunca a consciência de classe tem papel importante, pois o

desenvolvimento dos meios tecnológicos fez mais pelo apartamento das pessoas que pela união e conhecimento das histórias que nos circundam.

Ou seja, sem uma revisão da PEC do teto de gastos, é seguro afirmar que os investimentos públicos em infraestrutura não atuarão como motor de crescimento na próxima década. A progressiva extinção dos mecanismos de financiamento de longo prazo a juros subsidiados também deve dificultar que o setor privado assuma esse papel. Para evitar outra década perdida, não basta parar de cavar o fundo do poço. É preciso parar de destruir as cordas que nos permitiriam sair dele (CARVALHO, 2019, p. 147).

Os mecanismos de participação coletiva da construção do orçamento público e de definição das necessidades que devem ser atendidas precisam ser efetivamente parte do conhecimento geral da população. Tal ação não será ensinada por órgãos públicos e não podemos esperar as condições ideais para que seja iniciada uma participação efetiva e de qualidade. Cabe à população encontrar estratégias e medidas de organização que saltem da mera reclamação de que os serviços não funcionam.

Para isso, temos o avanço da tecnologia como um fator que catalisa as possibilidades de acesso à informações públicas e a comunicação e encontrar meios de utilizar essas ferramentas em benefício coletivo pode ser a chave para mudanças no cenário das políticas públicas brasileiras.

3.5 A pandemia de Covid-19 e as restrições orçamentárias vigentes

Na história recente da humanidade, a última pandemia ocorreu há cem anos e essa nova emergência sanitária se mostra como algo inédito para as gerações atuais. Com altas taxas de transmissão, complicações relacionadas à doença e um aumento de demanda por leitos capaz de inviabilizar os sistemas de saúde de qualquer país. Tal quadro de calamidade foi capaz de gerar reflexões sobre o real papel do financiamento público nos direcionamentos de políticas públicas e a necessidade de investimento contínuo para o aprimoramento da capacidade protetiva exigida à um Estado, principalmente no âmbito da saúde pública.

Os primeiros casos da doença respiratória causada pelo vírus SARS-CoV-2 foram notificados à Organização Mundial da Saúde em dezembro de 2019, e aconteceram na cidade de Wuhan, na República Popular da China. Diante da

disseminação veloz da doença, foi iniciada a vigilância e a notificação constantes do andamento da situação. Em janeiro de 2020 a OMS declarou a doença uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), alerta mais alto de urgência a respeito de propagações de doenças. No dia 11 de março de 2020 a OMS voltou a se manifestar a respeito da propagação dos casos da COVID-19, definindo que tratava-se de uma situação de pandemia.

No Brasil, os desafios que já faziam parte da rotina do país, como o desemprego, a alta inflação e o desmonte das políticas públicas, tiveram esse novo fator de agravamento para a vida da população. As dúvidas iniciais sobre os dados que a doença poderia trazer e as incertezas globais a respeito de quantas pessoas poderiam ser vitimadas pela pandemia exigiam respostas imediatas e as consequências desse cenário serão acompanhadas pelos próximos anos - tanto na perda de pessoas quanto na modificação de costumes sociais, laborais e econômicos.

Quanto ao modo de atender às demandas da população, a principal resposta foi a elaboração do Auxílio Emergencial, auxílio financeiro estabelecido pelo Governo Federal e que em discussões iniciais previa o valor de duzentos reais e após a apreciação das duas casas legislativas, foi implantado o valor de seiscentos reais e dependendo a configuração familiar, esse valor poderia chegar a mil e duzentos reais.

O atual patamar da tecnologia existente na pesquisa em saúde em nível global juntamente com a colaboração entre os países em tempo real possibilitou uma resposta rápida na busca por uma vacina e após os testes necessários para a garantia da segurança humana a vacina contra a COVID-19 começou a ser aplicada na população global. Essa rapidez foi proporcionada pela agilidade da comunicação e compartilhamento de informações focadas no mesmo objetivo e o Brasil foi capaz de contribuir com seus achados, uma vez que foi uma pesquisadora brasileira a responsável pelo mapeamento genético²⁸ da cepa que estava ativa no Brasil.

²⁸ “A cientista brasileira integrou a equipe que mapeou os primeiros genomas do novo coronavírus (SARS-CoV-2) no Brasil em apenas 48 horas após a confirmação do primeiro caso de Covid-19 no país.” <http://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/2251-jaqueline-goes-de-jesus-cientista-que-mapeou-o-genoma-do-coronavirus-e-homenageada-pelo-cns>

O processo como um todo foi realizado em tempo recorde, e apesar de algumas dificuldades relacionadas à distribuição das doses produzidas e a escassez de insumos necessários para o avanço da imunização da população mundial, não podemos ignorar o fato de que assistimos um advento inédito na história da humanidade.

Essas intercorrências de logística, distribuição e disputa de poder entre os interessados em adquirir as doses do imunizante evidenciaram que a desigualdade no desenvolvimento dos países existe (e persiste) sendo expressões da desigualdade de desenvolvimento entre os países de centro da produção capitalista e aqueles que ficam a mercê das expressões mais agravadas a questão social globalizada.

Além das mazelas agravadas pelos movimentos internacionalizados do capital, há ainda as expressões nacionais dessa desigualdade, materializadas na falta de interesse no desenvolvimento da ciência da tecnologia, principalmente nas iniciativas de pesquisa das universidades públicas, que ainda carregam como uma de suas premissas o desenvolvimento coletivo e sua função social para a sociedade. Mesmo com os consecutivos cortes e contingenciamentos dos últimos anos, a iniciativa da pesquisa pública foi destaque no enfrentamento da pandemia.

Em se tratando das medidas de financiamento público diante da emergência sanitária, a destinação de orçamento público para o enfrentamento da Covid-19 foi remodelado a partir das premissas instituídas pela Lei Complementar nº 173, publicada em 27 de maio de 2020. Colocamos que essa lei complementar remodelou a forma de aplicações financeiras dos entes federados pois a Lei 101/2000 que regulamenta a responsabilidade fiscal nessa mesma oportunidade.

Essa lei complementar trazia as orientações de como os estados, municípios e Distrito Federal teriam a suspensão de suas dívidas com a União durante o período de calamidade pública, aplicando esses valores no enfrentamento à pandemia e ainda regulamenta valores voltados para as políticas públicas de Saúde e Assistência Social. Tais medidas, analisando os primeiros artigos da lei complementar são condizentes com o momento de preocupação e foco em manter a população protegida dos danos sociais causados pela pandemia, porém, continuando a leitura, nos deparamos com as seguintes exigências de contrapartida:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;[...] (BRASIL, 2020).

Diante dessas contrapartidas é possível entender que há uma contradição entre o aumento da demanda nos atendimentos da saúde e da assistência social e a exigência de manter a quantidade de trabalhadores vinculados a essas políticas públicas, e na hipótese mais otimista, contratar trabalhadores efetivos em situações de vacância e aposentadorias.

O instituto legal trouxe ainda a possibilidade de contratações por período limitado por chamamentos públicos e contratos de tempo determinado, aumentando a insegurança laboral desses trabalhadores que são incluídos na linha de frente de atendimento à população em tempos de pandemia. Ricardo Antunes (2010), já trouxe em suas pesquisas a elaboração do processo de desregulamentação do trabalho:

Dentro dessa contextualidade, pode-se constatar uma nítida ampliação de modalidades de trabalho mais desregulamentadas, distantes e mesmo burladoras da legislação trabalhista, gerando uma massa de trabalhadores que passam da condição de assalariados com carteira para trabalhadores sem carteira assinada. Se até os anos 1980 era relativamente pequeno o número de empresas de tercerização, locadoras de força de trabalho de perfil temporário, nas décadas seguintes esse número aumentou significativamente, para atender à grande demanda por trabalhadores temporários, sem vínculo empregatício, sem registro formalizado (ANTUNES, 2010. p 106).

A política de Assistência Social, considerada em sua construção legal uma área essencial no enfrentamento das situações de calamidade, teve seu papel

destacado no atendimento de famílias que já participavam dos serviços e benefícios e ainda precisou se adequar ao aumento de demanda, uma vez que as consequências iniciais da pandemia atingiram contingentes de famílias que estavam inseridas no trabalho informal, no trabalho autônomo e ainda famílias que perderam seus empregos formais. Assim sendo, essa população, que não tinha inserção nos Centros de Referência da Assistência Social precisaram ser atendidos desde a busca por inserção em benefícios de transferência de renda, quanto na inclusão emergencial em atendimento de benefícios eventuais.

A questão dos benefícios eventuais foi outro tópico que entrou em destaque com a pandemia em sua fase inicial e agravamento para a fase aguda, pois esse benefício previsto na Lei Orgânica da Assistência Social não teve as leis complementares de regulamentação do benefício feitas. O estado de Minas Gerais é um exemplo da demora no estabelecimento desse ordenamento, já que a lei complementar estadual foi editada apenas no ano de 2018. Dito isso, a criação de mecanismos de atendimento emergencial precisaram ser criados no limiar da emergência e da demanda cada vez mais urgente pelo atendimento de benefícios emergenciais.

Por fim, mais um efeito da pandemia que afeta diretamente o modo de operação na Política de Assistência Social foi o impacto no acontecimento das Pré-Conferências e Conferências da Assistência Social. Muitos municípios buscaram a adaptação para os meios remotos de reunião - na sua maioria municípios de médio e grande porte onde a adaptação para o trabalho remoto já se mostrava mais desenvolvido. Porém, a participação da população declinou - dada a falta de acesso ou falta de intimidade com os meios de comunicação via internet.

As Conferências, por seu objetivo central de garantir a participação da população nos direcionamentos e construção de políticas públicas seria um momento fértil para a análise coletiva da importância da garantia de serviços públicos de qualidade e proporcionais à necessidade da população, e tal análise, mesmo que feita de forma tardia ao final da pandemia, é essencial para os direcionamentos futuros da organização popular.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreender o atual processo político e econômico em andamento no cenário brasileiro requer o estudo de determinantes sociais que vão além do eixo orçamento público versus aplicação de recursos. Entendemos que uma temática de tamanha importância e com desdobramentos contemporâneos não pode ser esgotada dentro dos limites de uma dissertação de mestrado e que para a melhor apreensão do tema, a continuidade da pesquisa é essencial. Compreendemos que os objetivos propostos foram alcançados, uma vez que foram apresentados os marcos de desenvolvimento da política neoliberal e sua aplicação na política brasileira.

Para uma busca mais completa que norteie a compreensão do impacto do Novo Regime Fiscal na Política de Assistência Social buscamos inicialmente a contextualização histórica de como o neoliberalismo surgiu e tornou-se referência no campo das decisões políticas. A breve contextualização de marcos históricos que confirmaram a adesão a esta forma de direcionamento dos serviços públicos na atuação política de Margareth Thatcher e Ronald Reagan demonstraram como ocorreu o declínio do poder coletivo dos trabalhadores nesse contexto.

A exposição da trajetória histórica da política de Assistência Social, retomando o conteúdo desde as protoformas do que viria a tornar-se o direito estabelecido na Constituição de 1988 propôs analisar os determinantes sociais, históricos e políticos que até os dias de hoje fazem parte dos avanços e desafios à profissão do assistente social e à execução dessa política pública.

Discutimos os efeitos da aplicação do viés neoliberal e a influência no mesmo no desmonte da Política de Assistência Social e foi a partir da exposição do desenvolvimento histórico da Assistência Social e da demanda trabalhista por respostas do Estado às expressões da questão social que tornou tal Política Social um direito. Foi ainda possível compreender que a racionalidade do modo de produção capitalista, independente do governo exercendo o poder, é central na determinação dos caminhos escolhidos para a gestão dos serviços públicos e direitos, podendo ocorrer momentos de expansão de direitos ou de retração.

O exercício da práxis, diante da interlocução dos desafios apresentados no cotidiano do trabalho profissional na Política de Assistência Social e uma análise abrangente dos marcos teóricos que buscam sistematizar e explicar a razão das mazelas que atingem a vida da classe trabalhadora, estando ela representada como trabalhadores na execução das políticas públicas ou enquanto usuários dos serviços e benefícios da Assistência Social.

A pesquisa apresentou a relação de causa e efeito entre o aprofundamento e aumento das expressões da questão social e o atual momento do modo de produção capitalista, que em sua fase de extrema financeirização e substituição do trabalho vivo, coloca a intenção de lucro como a única finalidade de qualquer processo de trabalho.

A junção do desmonte do Estado e dos mecanismos de desfinanciamento das políticas públicas, têm no Novo Regime Fiscal um impacto capaz de erodir com toda a estrutura orçamentária dos serviços públicos, ferindo as bases e a noção construída de Seguridade social instituídas pela CF 1988.

A história é cíclica e contamos que os caminhos trilhados no passado recente sejam exemplo e lanterna para as decisões que serão tomadas pela população, que até o momento vem sentindo na sua carne os danos de uma política voltada para a maximização da influência do mercado no orçamento público.

A partir do material escolhido para compor o estudo ora em sua fase de conclusões finais, foi entendido que a questão central da chamada dívida da seguridade social está relacionada ao desvio dos recursos provenientes das bases de arrecadação estipulados pela Constituição de 1988. Nesse ardil contábil, os governos que comandaram o país desde a redemocratização além de considerar fontes já demarcadas como sendo da Seguridade com repasses fiscais, ainda manteve desde a década de 1990 sob diferentes nomenclaturas o desvio dos recursos legitimamente nomeados para as despesas da saúde, previdência e assistência social.

Esse caminho sim, seria capaz de alçar o país num ambiente de incentivo à produtividade e não as contínuas falácias reformistas de corte de direitos e contínua diminuição da quantidade de empregos formais.

A busca centrada unicamente na austeridade fiscal não é uma medida emergencial e com tempo certo de duração, mas um compromisso que atravessa os tempos e governos, dada a necessidade de garantir ao mercado o compromisso do país em honrar o pagamento dos juros dos títulos públicos combinados.

O impacto desse acordo financeiro entre Estado e “investidores” é um jogo que é financiado por toda a regressividade dos impostos nacionais, gerando retorno para aqueles que podem fazer as compras dos títulos públicos, financiando as despesas do país e às custas da oferta de serviços de qualidade à população - que tem seus empregos retirados pelo não investimento em áreas produtivas, caem na informalidade devido às reformas na legislação trabalhista, perdem sua capacidade de consumo e atendimento de demandas sociais básicas (saúde, educação e previdência ofertadas pelo mercado) devido ao empobrecimento das classes médias e por fim, não tem essas demandas supridas pelo atendimento público dessas demandas e por fim, não são atendidas pelas políticas sociais, cada vez mais focalizadas e relegadas a responsabilidade do terceiro setor e da refilantropização das políticas de assistência social.

Diante da pandemia de COVID-19, o vertiginoso aumento da procura por programas de transferência de renda e benefícios eventuais colocaram em foco a necessidade de rever os limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal. O direcionamento dos recursos públicos aos esquemas financeiros de endividamento público desviam do fundo público finalidade de financiamento das políticas públicas, priorizando o enriquecimento privado daqueles que têm acesso ao conjunto de títulos podres negociados no mercado.

Finalizamos considerando que as alterações provocadas pelo Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016 impactou negativamente os repasses de recursos à Política de Assistência Social. O movimento já existente de desmonte e desvalorização dessa política pública ficou agravado com os reajustes desproporcionais com a demanda pelos serviços e benefícios ofertados.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ronaldo. **A onda quebrada - evangélicos e conservadorismo.** cadernos pagu (50), 2017:e175001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cpa/a/Cr9ShrVJbCWsDHMrxTDM3wb/?lang=pt#>

AMADO, Frederico. **Direito Previdenciário: coleção sinopses para concursos.** 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2012.

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil** (Collor, FHC e Lula) / 2. Ed, - Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho? : ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho.** 14. ed. - São Paulo : Cortez, 2010.

AZEVEDO, Débora. **Revisão de Literatura, Referencial Teórico, Fundamentação Teórica e Framework Conceitual em Pesquisa – diferenças e propósitos.** Working paper, 2016. Disponível em: <https://unisinus.academia.edu/DeboraAzevedo/Papers>.

BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G.; JUCÁ, I. C. **A execução das emendas orçamentárias individuais:** papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 25. Brasília, janeiro - abril de 2018, pp 47-86. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/DBnm3psznZxrwY9ymLZDXCB/?format=pdf&lang=pt>

BARBOSA, Michele Tupich. **Legião Brasileira de Assistência (LBA): o protagonismo feminino nas políticas de assistência em tempos de guerra (1942-1946)** / Michele Tupich Barbosa – Curitiba, 2017. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/48900>

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos.** 2. Ed. São Paulo-SP. Cortez, 2008.

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. O Processo da pesquisa e suas implicações teórico-metodológicas e sociais. Emancipação, v. 6, n. 1, 11. Disponível em: <https://revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/71>

BRASIL. **Resolução CNAS Nº 07, de 21 de maio de 2015 Aprova os parâmetros da Proposta Orçamentária para a Assistência Social, relativa ao orçamento 2016.** Disponível em: <https://www.sigas.pe.gov.br/files/10142015103900-resolucao.cnas.no.07.de.21.de.mai.de.2015.aprova.os.parametros.da.proposta.orcamentaria.para.a.assistencia.soci.al.relativa.ao.orca.pdf>.

BRASIL. **Resolução Nº 8, de 30 de maio de 2016 Dispõe sobre a aprovação dos parâmetros da Proposta Orçamentária para a Assistência Social, relativa ao orçamento 2017.** Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-8-de-30-de-maio-de-2016-22925333>.

BRASIL. **Resolução Nº5, de 22 de maio de 2017. Aprova os parâmetros da Proposta Orçamentária para a Assistência Social, relativa ao orçamento 2018.** Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-5-de-22-de-maio-de-2017-20229339>.

BRASIL. **Resolução Nº 11, de 4 de junho de 2018 Aprovação dos parâmetros de manutenção dos programas, projetos, serviços e benefícios da Proposta Orçamentária para a Assistência Social, relativa ao orçamento 2019.** Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-11-de-4-de-junho-de-2018-17500752>.

BRASIL. **Resolução CNAS Nº 10, de 4 de agosto de 2015. Aprova a Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício de 2016.** Disponível em: <https://cmas.jundiai.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/01/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-10-2015.pdf>.

BRASIL. **Resolução Nº 12, de 19 de julho de 2017 Dispõe sobre a aprovação da Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício 2018.** Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-12-de-19-de-julho-de-2017-19192150>.

BRASIL, **Resolução Nº 11, de 18 de julho de 2016 Dispõe sobre a aprovação da Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício 2017.** Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/23185497/UCEQITzKXPYVi6cWuD3q0ksQ

BRASIL. **Resolução Nº 16, de 11 de julho de 2018 Dispõe sobre a aprovação da Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício 2019.** Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/31717193/do1-2018-07-17-resolucao-n-16-de-11-de-julho-de-2018-31717187.

BRASIL. **Estudo técnico Nº 39/ 2019 - Benefício de Prestação Continuada (BPC).** Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2019/et39_2019-beneficio-de-prestacao-continuada-bpc.

BRASIL. **BPC Fásico segundo PEC 06/2019.** Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/05/Relatorio-Avaliacao-BPC-Fasico_31_05_2019.pdf.

BRASIL. **Decreto Nº 8.869, de 5 de outubro de 2016 Institui o Programa Criança Feliz.** Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21292775/do1-2016-10-06-decreto-n-8-869-de-5-de-outubro-de-2016-21292718.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira: Do boom ao caos econômico.** São Paulo: Todavia, 1ª edição, 2018.

CIDADÃ, Auditoria. **O que é dívida pública.** Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/wp-content/uploads/2013/10/FAQ-Auditoria-Cidad%C3%A3.pdf>. Acesso em Março de 2021.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. **O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014).** Rev. bras. polít. int. [online]. 2014, vol.57, n.2, pp.133-151. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292014000200133&script=sci_abstract&tlng=pt.

Cheibub, Zairo Borges. **Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público.** Brasília: ENAP, 1999. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/608>.

DINIZ, Débora. **Carta de uma orientadora: o primeiro projeto de pesquisa.** 2ª edição - rev.. Brasília : Letras Livres, 2013.

EVANS, Trevor. **Cinco explicações para a crise financeira internacional.** revista tempo do mundo. v. 3, n. 1. Abr. 201. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6248/1/RTM_v3_n1_Cinco.pdf.

FATTORELLI, Maria Lucia. **Auditoria Cidadã da Dívida Pública: Experiências e Métodos.** / Maria Lucia Fattorelli [org.] – Brasília: Inove Editora, 2013.

FATTORELLI, Maria Lucia. **Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados Brasília.** Inove Editora, 2013. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Livro-Auditoria-Cidad%C3%A3-da-D%C3%ADvida-dos-Estados.pdf>.

GENTIL, Denise Lobato. **A Política fiscal e a falsa crise da Seguridade Social brasileira: uma história de desconstrução e saques.** 1. ed. - Rio de Janeiro : Mauad X, 2019

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações** / David Harvey ; tradução Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. – 5. Ed. São Paulo : Edições Loyola, 2014.

MACEDO, Joel de Jesus; CORBARI, Ely Célias. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios brasileiros: uma análise de dados em painéis.** Revista Contabilidade & Finanças, USP, São Paulo, v. 20, n. 51, p. 44-60, setembro/dezembro 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rcf/a/ZjwN5jsh378TbpJM8fTrVGN/?format=pdf&lang=pt>.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50289. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/313831062_Emenda_constitucional_952016_e_o_teto_dos_gastos_publicos_Brasil_de_volta_ao_estado_de_excecao_econom

[ico_e_ao_capitalismo_do_desastre.](#)

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Serviço Social: identidade e alienação.** 14. ed. São Paulo : Cortez, 2009.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social.** 7. Ed. São Paulo. Cortez, 2015.

MUNDIAL, Banco. **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil.** Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>. Acesso em Maio de 2021.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica.** 8ª edição. São Paulo : Cortez, 2012.

OPAS - Organização Pan-Americana da Saúde. **Histórico da pandemia de COVID-19.** Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>.

PRATES, Jane Cruz. **O método marxiano de investigação e o enfoque misto na pesquisa social: uma relação necessária.** Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 11, n. 1, p.116-128, jan./jul.2012. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/11647/8056>.

POCHMANN, Márcio. **Estado e Capitalismo no Brasil: A inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da Nova República.** Educ. Soc., Campinas, v. 38, nº. 139, p.309-330, abr.-jun., 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/nGzLpfZ3XpXFVcWbhTQkFBB/?lang=pt>.

ROSA, João Guimarães. **Grande Sertão: veredas.** 1. ed. - Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 2006.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **O contrato social / Jean Jacques Rousseau;[tradução Antonio de Pádua Danesi].** - 3ª ed. - São Paulo : Martins Fontes, 1996.

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

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F.. **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas.** Rev. Bras. de História & Ciências Sociais. n. I, p. 1-15, jul., 2009.

SILVA, M. O. S.; YAZBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G.. **A Política Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2004.

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

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. Volume I, Nova Cultural, 1988. Coleção "Os Economistas".

SODRÉ, Antonio Carlos de Azevedo. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Condição insuficiente para o ajuste fiscal**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/raeel/a/TcZWYWpBCzp8Td7XfzsSjRL/?lang=pt>.

SPOSATI, Aldaiza. A menina LOAS: um processo de construção da assistência social. 3, ed.,. São Paulo : Cortez, 2007.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. Assistência da trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise. 12. Ed. São Paulo : Cortez, 2014.

VICENTE, Maximiliano Martin. **A crise do estado de bem-estar social e a globalização: um balanço**. História e comunicação na ordem internacional [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 214 p. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/b3rzk/pdf/vicente-9788598605968-08.pdf>.

WILLIAMSON, J. **Reformas políticas na América Latina na década de 80**. Revista de Economia Política, v. 12, nº 1, 1992. Disponível em: <https://centrodeeeconomiapolitica.org/repos/index.php/journal/article/view/1401/1387>.