

Unesp  **UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais
Campus de Franca - SP

AMANDA GABRIELLE OSÓRIO

ANÁLISE DO ORÇAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
NOS ANOS DE 2010 A 2022: impactos para sua efetivação

FRANCA – SP

2023

AMANDA GABRIELLE OSÓRIO

**ANÁLISE DO ORÇAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
NOS ANOS DE 2010 A 2022: impactos para sua efetivação**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), como pré-requisito para obtenção do Título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas.

Linha de Pesquisa: Instituições, Cidadania e Políticas Sociais

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Ana Elisa Périco

FRANCA – SP

2023

O83a Osório, Amanda Gabrielle
ANÁLISE DO ORÇAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS ANOS DE 2010 A 2022 : impactos
para sua efetivação / Amanda Gabrielle Osório. -- Franca, 2023
124 p.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual Paulista
(Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca
Orientadora: Profª Drª Ana Elisa Périco

1. Assistência Social. 2. Orçamento Público Federal. 3. Seguridade
Social. 4. Fundo Público. 5. Neoliberalismo. I. Título.

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.

AMANDA GABRIELLE OSÓRIO

**ANÁLISE DO ORÇAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
NOS ANOS DE 2010 A 2022: impactos para sua efetivação**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), como pré-requisito para obtenção do Título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas.

BANCA EXAMINADORA:

Orientadora: Prof^a Dr^a Ana Elisa Périco

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Campus de Franca – SP

Membro Titular: Prof^a. Dr.^a Andreia Aparecida Reis de Carvalho Liporoni

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Campus de Franca – SP

Membro Titular: Prof^a. Dr.^a Silvia Badim Marques

Universidade de Brasília -UnB

Faculdade de Ceilândia

Franca, 03 de maio de 2023.

IMPACTO POTENCIAL DESTA PESQUISA

Em contexto de cortes nos gastos sociais, o orçamento das políticas sociais é prejudicado. E, o impacto socioeconômico desta pesquisa encontra-se no real valor orçamentário da seguridade social, focando na Política de Assistência Social. O entendimento dos reais valores, permitirá que a sociedade visualize as fragilidades dessa política e a importância do seu orçamento para suprir as suas demandas.

POTENTIAL IMPACT OF THIS RESEARCH

In the context of cuts in social spending, the budget for social policies suffers. And, the socioeconomic impact of this research is found in the real budget value of social security, focusing on the Social Assistance Policy. Understanding the real values will allow society to visualize the weaknesses of this policy and the importance of its budget to meet its demands.

AGRADECIMENTOS

“Esta dissertação é um presente de Deus para minha vida, portanto, a dedico a Ele que é tudo o que tenho e sou. Também agradeço a Jesus, por ser a verdade que necessito e o meu caminho, e ao Espírito Santo, por me ensinar e me conduzir a verdade.”

Agradeço aos meu pais, Alexandra e João, por serem meu porto seguro e por me darem todo amor, carinho e cuidado. Sem eles eu não poderia ter chegado até aqui.

Agradeço ao meu marido, Mateus, por estar comigo nos momentos bons e ruins, e por todo amor e dedicação que tem para comigo e para com o nosso lar.

Agradeço aos colegas de mestrado, que muito me apoiaram e contribuíram nesta jornada, a Unesp e ao PPG-PAPP, por cada professor/a e seus ensinamentos.

Por último, agradeço, especialmente, a minha orientadora, Ana Elisa, por toda atenção, orientação e carinho, e, sobretudo, por me transmitir um pouco do seu conhecimento e generosidade.

RESUMO

A Assistência Social brasileira deu um grandioso salto ao se tornar Política Pública e Social com a Constituição Federal de 1988. E, sendo ela uma política integrante do sistema de seguridade social brasileiro, teve sua trajetória analisada, até se chegar ao patamar de política de dever do Estado e direito do cidadão, bem como suas bases orçamentárias, buscando visualizar se o seu orçamento é suficiente para suprir todas as demandas do seu Sistema Único (SUAS) e efetivar suas proteções básica e especial. Para tanto, este estudo, além de fazer uma retrospectiva da história da Assistência Social, também faz uma análise sobre o conceito de Estado e seu papel diante as políticas públicas, bem como traz o papel do fundo público como responsável pelo financiamento das políticas sociais. O recorte temporal do estudo engloba o período de 2010 a 2022, ou seja, compreende do segundo mandato de Lula ao mandato de Bolsonaro, e, em meio a esses anos, foram examinados os planos governamentais (PPA) e suas leis (LDO e LOA), para facilitar o entendimento de como se desenhou o orçamento da União, da Seguridade Social e da Assistência Social durante a série histórica. Importante salientar, que todo o período foi permeado pela política de intenso ajuste fiscal, corte nos gastos sociais, e o direcionamento neoliberal na condução governamental das políticas públicas e sociais, que consequentemente contribuíram para que ocorresse o desmonte da seguridade social e de suas políticas.

PALAVRAS-CHAVE: Assistência Social; Orçamento Público Federal; Seguridade Social; Fundo Público; Neoliberalismo.

ABSTRACT

Brazilian Social Assistance took a great leap by becoming Public and Social Policy with the Federal Constitution of 1988. And, as it is an integral policy of the Brazilian social security system, its trajectory was analyzed, until it reached the level of policy of duty of the State and citizen's rights, as well as its budgetary bases, seeking to see whether its budget is sufficient to meet all the demands of its Single System (SUAS) and to implement its basic and special protections. Therefore, this study, in addition to making a retrospective of the history of Social Assistance, also analyzes the concept of the State and its role in public policies, as well as brings the role of the public fund as responsible for financing social policies. The time frame of the study covers the period from 2010 to 2022, that is, it comprises from Lula's second term to Bolsonaro's term, and, in the midst of these years, government plans (PPA) and its laws (LDO and LOA) were examined, to facilitate the understanding of how the Union, Social Security and Social Assistance budget was designed during the historical series. It is important to note that the entire period was permeated by the policy of intense fiscal adjustment, cuts in social spending, and the neoliberal direction in the government's conduct of public and social policies, which consequently contributed to the dismantling of social security and its policies.

KEYWORDS: Social Assistance; Federal Public Budget; Social Security; Public Fund; Neoliberalism.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Configuração do orçamento social no segundo mandato do governo Lula	79
Tabela 2: Configuração do orçamento social no governo Dilma	84
Tabela 3: Configuração do orçamento social no governo Temer	88
Tabela 4: Configuração do orçamento social do governo Bolsonaro	91
Tabela 5: Variação nominal e real dos valores do Orçamento da União, de 2010 a 2022	93
Tabela 6: Variação nominal e real do Orçamento da Seguridade Social, de 2010 a 2022	95
Tabela 7: Variação nominal e real dos valores da PAS de 2010 a 2022	98
Tabela 8: Orçamento da seguridade social e sua distribuição para previdência, saúde e assistência social – variação nominal	105
Tabela 9: Famílias cadastradas no CadÚnico e Orçamento da PAS	106

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
BM	Banco Mundial
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único
CF	Constituição Federal
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CONASEMS	Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde
CONASS	Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Saúde
CONSEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
FAES	Financiamento de Água e Esgoto
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FP	Fundo Público
FSE	Fundo Social de Emergência
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISSB	Instituto de Serviços Sociais do Brasil
LBA	Legião Brasileira de Assistência Social
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual

LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MAS	Ministério da Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDSA	Ministérios de Desenvolvimento Social
MEI	Microempreendedor Individual
MESA	Ministério Extraordinário para Segurança Alimentar e o Combate à Fome no Brasil
MP	Medida Provisória
NOB	Norma Operacional Básica
OGU	Orçamento Geral da União
OSS	Orçamento da Seguridade Social
PAIF	Programa de Atendimento Integral a Família
PAS	Política de Assistência Social
PBF	Programa Bolsa Família
PBSM	Programa Brasil sem Miséria
PCF	Programa Criança Feliz
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPA	Plano Plurianual
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
PT	Partido dos Trabalhadores
PTR	Programa de Transferência de Renda
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SEAS	Secretaria de Estado da Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1: ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS	15
1.1 Estado: conceituação e atribuições	15
1.2 Estado, enquanto agente promotor do desenvolvimento econômico e social	23
1.3 Estado e Políticas Públicas	29
1.4 Trajetória de atuação do Estado, de 1990 aos dias de hoje	34
CAPÍTULO 2: A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	40
2.1 Histórico da assistência social no Brasil	40
2.1.1 <i>Era Vargas, Ditadura Militar, Sarney, Collor, Itamar Franco e Governo FHC</i>	40
2.1.2 <i>Governos do PT, Temer e Bolsonaro</i>	55
2.2 Lei Orgânica da Assistência Social.....	60
2.3 Política Nacional de Assistência Social e Sistema Único de Assistência Social.....	63
2.4 Conselhos Gestores de Política Social	67
2.5 Programas de transferência de renda	72
CAPÍTULO 3: ORÇAMENTO DA UNIÃO, DA SEGURIDADE SOCIAL E DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: PLANOS GOVERNAMENTAIS DE 2010 A 2022	74
3.1 Análise do segundo mandato do governo Lula ao governo Bolsonaro.....	74
3.1.1 <i>Governo Lula</i>	74
3.1.2 <i>Governo Dilma</i>	80
3.1.3 <i>Governo Temer</i>	85
3.1.4 <i>Governo Bolsonaro</i>	88
3.2 Análise da PAS de 2010 a 2022 e a sua variação real.....	93
3.3 Fundo Público (FP), Ajuste Fiscal e corte nos gastos sociais	102
CONSIDERAÇÕES FINAIS	109
REFERÊNCIAS	112

INTRODUÇÃO

Para compreender as políticas públicas e sociais é necessário percorrer os caminhos que envolvem seu processo de planejamento e avaliação. Seguindo este pressuposto, esta pesquisa busca dialogar com os processos que circundam a Política de Assistência Social (PAS) brasileira, inserida no campo das políticas públicas e sociais a partir da Constituição Federal de 1988, dando enfoque para o orçamento da União desembolsado para o sistema de seguridade social e para as políticas de Previdência, Saúde e Assistência.

Nesse sentido, o objetivo geral desta pesquisa foi analisar o orçamento público federal da política de Assistência Social no período de 2010 a 2022, a fim de entender se este orçamento possibilitou efetivar as proteções básica e especial preconizadas por esta política pública e social, atentando-se aos impactos causados pelo intenso ajuste fiscal e corte nos gastos sociais.

Importante destacar que a análise do orçamento da seguridade social também foi essencial para contribuir com este estudo e, dessa forma, foram levantados os orçamentos destinados as três políticas, Previdência, Saúde e Assistência Social, diante do recorte temporal estabelecido, visando visualizar o desenho orçamentário de cada uma delas.

A pesquisa foi realizada a partir de uma revisão bibliográfica e documental acerca das legislações desta política, e das peças orçamentárias da União. Ademais, também foram analisados os Planos Plurianuais (PPA) de cada governo estudado, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) referente a cada ano. A pesquisa baseou-se em uma análise qualitativa e quantitativa dos dados e na concepção dos fatos sociais, para que esses não fossem compreendidos de forma isolada. O trabalho, portanto, ganhou uma perspectiva qualitativa, no que tange a revisão bibliográfica e análises realizadas, e quantitativa, no tocante aos dados orçamentários coletados.

Esta dissertação conta com três capítulos, além da introdução e considerações finais. No primeiro capítulo, foi analisado o papel do Estado, conceituando-o e esmiuçando suas atribuições, bem como compreendendo-o enquanto agente promotor do desenvolvimento econômico e social.

No segundo capítulo foi realizada uma explanação da trajetória da Assistência Social, até chegar ao patamar de política pública por meio da Constituição de 1988, perpassando os períodos Vargasista, Ditadura Militar, governos democráticos posteriores à ditadura, até chegar ao governo Bolsonaro. Foram analisados, ainda, os Conselhos Gestores de Política Social, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Por fim, foram analisados os programas de

transferência de renda, e sua importância para a PAS.

No tocante ao último capítulo, foram analisados o PPA, LDO e LOA do segundo mandato do governo Lula até o governo Bolsonaro e os valores nominais dos orçamentos da União, da Seguridade Social, da Previdência, Saúde e Assistência Social. A posteriori, foi feita uma análise através dos valores reais correspondentes aos orçamentos mencionados, ressaltando a discrepância dos valores desembolsados para cada política de seguridade social. Ainda no terceiro capítulo, há uma breve discussão acerca do Fundo Público.

E, por fim, as considerações finais, destacando o desmonte do sistema de seguridade social e dos agravantes para a PAS.

CAPÍTULO 1: ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Dar-se-á início a esta pesquisa estudando o papel do Estado, perpassando brevemente por sua formação, para ser possível adentrar em sua conceitualização e atribuições e, posteriormente, compreender o papel do mesmo nas políticas públicas. Importante frisar que o enfoque deste estudo está em visualizar o papel do Estado capitalista brasileiro, assim como fornecer pistas de como estão sendo projetadas as suas políticas públicas, ressaltando sua importância e destacando sua contribuição para a sociedade brasileira moderna.

1.1 Estado: conceituação e atribuições

Estudar o Estado e seu papel é observar como uma sociedade está estruturada, suas projeções, seus limites e desafios. Para tanto, voltar-se para suas origens proporciona ao leitor um melhor entendimento do conceito de Estado, bem como da necessidade de sua formação.

Pode-se estudar o conceito de Estado à luz de alguns autores, como Marx (2013), Rousseau (2002), Mascaro (2013), Höfling (2001), entre outros. Para Rousseau (2002), o Estado tem sua origem na pólis grega, também chamada de cidade-Estado, muito estudada pela Filosofia e Sociologia, embasada pelo alto nível de independência e desenvolvimento, possuindo liberdade e autonomia, tanto política, como econômica.

Observa-se que o Estado surgiu como sendo um dos elementos fundamentais para estruturar um sistema de vida, ou seja, uma sociedade. E, dessa forma, advém sob um modo de amenizar os conflitos entre as classes sociais e as desigualdades oriundas das mesmas. Sendo assim, Rousseau (2002) afirma que o Estado foi fundado sob égide de um contrato social, necessário para firmar um Estado apaziguador e garantidor do poder.

Remete-se a poder, o entendimento de que o Estado surge como uma forma de poder, e quem detinha e detém este poder, comanda toda a sociedade. Tendo isso em consideração, são visualizadas, ao longo da história, várias formas de governar, por meio da Monarquia, Tirania, Aristocracia, Oligarquia e Democracia.

Bobbio (2007) exemplifica muito bem o conceito de Estado, atentando-se para as formas de poder existentes, advindas das teorias: substancialista, subjetivista e relacional, para, posteriormente, adentrar no poder político, econômico e ideológico.

Desta maneira, segundo Bobbio (2007), partindo da concepção de Thomas Hobbes (2004), pode-se dizer que a teoria substancialista afirma que o poder pode ser concebido como sendo uma coisa, que assim pode ser possuída e usada como outro bem qualquer. Já a teoria subjetivista, embasada pela perspectiva de John Locke (1994), pontua que o poder não pode ser

entendido como sendo a coisa que serve para alcançar determinado objetivo, mas sim como a capacidade do sujeito de obter certos efeitos.

Por outro lado, de acordo com Bobbio (2007), a teoria relacional entende que o poder gera influência, e diz respeito a uma relação entre atores, na qual um ator induz os demais atores a agirem de um determinado modo, ou até mesmo a não agirem. Trazendo para o conceito de Estado e as formas de governo, pode-se dizer que os atores que influenciam são os atores políticos, e os influenciados, a sociedade.

Ademais, seguindo a definição dada por Aristóteles, Bobbio (2007), ressalta três tipos de poder: o de pai sobre seus filhos; do senhor sobre seus escravos; e do governante sobre o governado, o qual se insere o poder político, e o que será estudado nesta seção.

Dentro do último tipo de poder, se encontra mais três formas de poder, a qual Bobbio (2007) denominará de poder político, econômico e ideológico. O poder político está atrelado a condições de recorrer, em última instância, à força, tudo para que haja meios de defender uma ideologia ou ação, para assim obter os efeitos desejados. Por outro lado, o poder econômico se vale da posse de certos bens, tidos como necessários, em uma situação de escassez, para também, assim como o poder político, influenciar aqueles que não possuem tal bem, a adotar determinada conduta, pautada pela consistência de um trabalho tido como útil.

Por fim, o poder ideológico, segundo Bobbio (2007), se caracteriza por valer-se de certas formas de saber, bem como doutrinas, conhecimentos e, em alguns casos, apenas de informações. Todavia, exerce uma forte influência sobre o comportamento alheio, e pode induzir os membros de certo grupo a realizar ou não uma ação.

Sendo assim, observa-se que as três formas de poder, muitas vezes imbricadas, contribuem, no ato de governar, para instituir e manter sociedades como desiguais (BOBBIO, 2007), como é o exemplo brasileiro, em que a sociedade está dividida entre os que detém e os que não detém o poder político e econômico.

Ao remeter-se ao ato de governar, continuando a utilizar a concepção de Bobbio (2007), encontram-se três tipologias de formas de governo, que já foram mencionadas anteriormente. E, dessa forma, para além das tipologias de formas de governo, entende-se que um Estado pode ser também: feudal, estamental, absoluto e representativo, como no caso brasileiro, que vive em um governo democrático e representativo, após a Constituição Federal (CF) de 1988.

E, continuando a concepção de Estado, Höfling (2001, p. 31), caracteriza o mesmo como sendo “o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo”.

Ainda para o autor, o Estado não pode ser reduzido apenas à burocracia pública. Nessa definição de Estado, pode-se dizer que este se caracteriza como sendo um “Estado social”, conforme apregoa Bobbio (2007), na medida em que o Estado permeia a sociedade, e que a sociedade permeia o Estado. Para Bobbio (2007), esta concepção gera uma dicotomia, visto que o Estado ao se caracterizar como social, se torna também sociedade, e pode tornar-se, por este motivo, autoritário. Por outro lado, a sociedade ao se fazer Estado, ocupa o lugar deste, e sendo assim, o levaria a extinção.

Não adentrar-se-á a esta discussão, visto que não é o foco deste estudo, todavia, cabe ressaltar que Bobbio (2007) entende que estes dois processos representam as duas figuras de cidadão: o participante e o protegido pelo Estado, que estão em constante conflito entre si.

Já para Mascaro (2013):

O Estado é, na verdade, um momento de condensação de relações sociais específicas, a partir das próprias formas dessa sociabilidade. O seu aparato institucionalizado é um determinado instante e espaço dessa condensação, ainda que se possa considera-lo o fulcro de sua identificação. (MASCARO, 2013, p.19).

Pode parecer complexa, mas a perspectiva do autor refere-se à forma como o Estado está imbricado à sociedade, permeado por suas relações sociais e, dessa forma, voltando-se a origem do mesmo, se faz necessário para regular as formas de sociabilidade existentes em uma sociedade.

No que tange a conceituação de Estado, ainda de acordo com Mascaro (2013), observa-se que este:

[...] é um derivado necessário da própria reprodução capitalista; essas relações ensejam sua constituição ou sua formação. Sendo estranho a cada burguês e a cada trabalhador explorado, individualmente tomados, é, ao mesmo tempo, elemento necessário de sua constituição e da reprodução de suas relações sociais. (MASCARO, 2013, p.19).

Entende-se pelo fragmento, que o Estado é cunhado pelo capitalismo, e serve a este, sendo essencial para a reprodução do capital e para administrar as relações sociais. Para além disso, o Estado é responsável por manter a ordem vigente e o *status quo*, configurando limites e reproduzindo os ensejos do capital.

Pode-se observar, a partir do exposto, que o Estado não é neutro e, segundo Marx (2013), tende a atender ao capital. Todavia, para manter a ordem e promover a reprodução das relações sociais, promove políticas públicas, e as implementa, de diferentes formas, por meio dos governos vigentes.

Empregando o Estado diante a sociedade civil, Bobbio (2007) afirma que ambos atuam como dois momentos necessários e, ao mesmo tempo que são separados, são próximos, em que

pese um está acoplado ao outro. Ademais, o Estado moderno, de ordem capitalista, tem como base natural a sociedade civil, e em meio a esta relação, muitas vezes conflituosa, existe uma dicotomia, que pode ser melhor compreendida nas obras de Gramsci (2013) e Marx (2010).

De forma sucinta, o Estado natural ou de natureza, é a esfera das livres relações contratuais, compreendidas em Kant (1987), e reforçadas em Bobbio (2007). Seria o Estado antes do contrato social feito com a sociedade, onde a organização se dava sob as leis da natureza. Sendo assim, para Marx (2010), o Estado em sua forma natural, segue a lógica capitalista, e que exerce na sociedade civil uma alienação política.

Portanto, o Estado é dicotômico na medida em que separa burocracia, entendida pelo governo em si, da sociedade civil, que são os governados. Partindo dessa premissa, projetando a visão a partir do olhar do Estado sob a sociedade, esta seria, neste sentido, o “reino entre o Estado, o mercado e a família”, e não será vista como o reino “da luta e da emancipação, mas sim o reino da estabilidade, da provisão, da confiança e da responsabilidade social”. (PINHEIRO, p. 86, s.d.).

Pensando de acordo com este pressuposto, a sociedade civil não se encaixa em nenhum desses âmbitos, governamental, mercadológico e familiar, mas permeia a todos.

Para além disso, entende-se, de forma resumida, de acordo com Bobbio (2007), que a sociedade civil é a esfera das relações sociais que não passa pela regularização do Estado. Todavia, retornando à concepção de Marx (2010), essas relações podem não ser reguladas, mas sofrem grande influência estatal.

Ademais, pode-se dizer que, muitas das vezes, a sociedade civil está em oposição ao Estado e ao mercado, e em outros momentos, está articulada com ambos, levando-se em consideração as organizações da sociedade civil.

Destarte, como já dito anteriormente, o Estado está acoplado ao capitalismo e, conforme apregoa Mascaro (2013), além desse ser um aparato necessário para a reprodução capitalista, assegura a troca de mercadorias, assim como a própria exploração da força de trabalho assalariada, muito discutida em Marx.

O Estado não deve ser compreendido como um aparato neutro, que está à disposição da burguesia, mas sim como um mecanismo do capital, que deve ser entendido em meio à sua dinâmica, sobretudo no que tange e às relações capitalistas e sociais. Somente a partir desta análise, é possível visualizar a “razão de ser estrutural do Estado” (MASCARO, 2013, p. 19).

Não obstante, o Estado “não é apenas um aparato de repressão, mas sim de constituição social” (MASCARO, 2013, p. 19), haja vista, no tocante das relações sociais, este pode assumir

um papel de repressor, contendo e garantindo a ordem vigente, e, assumir, um papel social, possibilitando o fluxo das relações estabelecidas socialmente.

Para tanto, Mascaro (2013) reitera que para que o Estado funcione sob estas condições, de ora reprimir, ora incentivar e promover os direitos sociais por meios das políticas públicas, é essencial que haja a existência de um nível político, ou seja, o Estado deve exercer uma atividade política, independente dos agentes econômicos individuais. Dessa forma, há a “possibilidade de influir na constituição de subjetividades e lhes atribuir garantias jurídicas e políticas que corroboram para a própria reprodução da circulação mercantil e produtiva” (MASCARO, 2013, p.19).

Diante destas afirmativas, cabe frisar que é o capitalismo que dá origem ao Estado. E este é chamado a corroborar com a dinâmica de valorização do valor, existente no sistema capitalista (MASCARO, 2013). Mascaro (2013), que busca compreender o Estado por meio de formas, sobretudo a política, afirma que a forma política estatal somente se estabelece e pode então ser entendida em um amalgama complexo e relacional que é maior que os limites do próprio Estado.

Faz-se necessário a conceitualização de forma política estatal, para facilitar a compreensão do leitor. Sendo assim, para Mascaro (2013):

A forma política capitalista, estatal, está intimamente ligada à própria forma-valor, em cujo processo de reprodução toma parte encadeando-se como um ente terceiro garante do seu estabelecimento e contínua consecução, apartado do interesse imediato dos portadores de mercadoria em transação. Tal forma política necessária do capitalismo, espelho da forma mercantil, ao se constituir, materializa-se em organismos estatais e também em um vasto conjunto de instituições sociais, consolidando-se em aparatos que lhe são específicos e próprios. (MASCARO, 2013, p. 30).

Pode-se observar que a forma política estatal está interligada com a forma-valor, que nada mais é do que a valorização do mercado e sua livre ação, a qual permite a crescente do capital. Todavia, dentro desta configuração institucional, criam-se entes que podem ser visualizados e identificados na tecitura social, sendo pautados por uma relativa autonomia em comparativa com o todo, ou seja, a forma política e as instituições que se dão a partir dela.

Para além disso, no que tange a constituição social, conforme apresenta Mascaro (2013), a forma política apresenta-se em meio a esta, como sendo uma rede de relações, e, portanto, instaura e possui um aparato militar, que por sua vez concentra repressão. Em suma, o autor quer dizer que o Estado, assim como já fora mencionado neste estudo, tem um caráter social e repressivo, e por meio da forma política este utiliza-se das relações sociais, influenciando-as e instaurando uma repressão, se este for o caso.

Importante ressaltar, para melhor entendimento do leitor, a fim primeiro de findar esta parte de conceitualização do Estado, que de acordo com Mascaro (2013), forma política é uma coisa, e instituição política é outra, sendo que a segunda está inserida na primeira. Ademais,

(...) a forma política estatal não se caracteriza a partir de tais instituições, tomadas em sua internalidade, mas sim em sua externalidade, a partir de determinadas formas de relações sociais, cujas categorias são mais fundantes da totalidade social, como a forma-valor. (MASCARO, 2013, p.3 1).

Deste modo, compreende que a forma estatal, ou seja, o Estado em si, é fruto da necessidade da produção capitalista, bem como da exploração do trabalho assalariado, o qual, segundo Marx (2010), transforma todas as coisas e até mesmo as pessoas em mercadorias.

Por hora basta sobre a compreensão do conceito de Estado, sendo necessário passar ao entendimento das atribuições do mesmo. Nada melhor do que iniciar o entendimento das atribuições do Estado visualizando a constituinte brasileira, visto que o estudo se debruça sobre o Estado e as políticas públicas brasileiras, sobretudo a política de assistência social (PAS).

Para tanto, será analisado o Artigo 1º da CF de 1988, o qual diz dos princípios fundamentais:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. (BRASIL, 1988, n.p.).

No tocante ao conceito de soberania, remetendo-se ao entendimento de Estado, voltando às suas origens, observa-se que o Estado Moderno se distância do feudalismo, da monarquia, despotismo, anarquismo e tirania, na medida em que dá voz ao povo, no caso brasileiro, através da Carta Magna. Dessa forma, a soberania advém do poder do Estado sobre a nação, da sua responsabilidade em reger e propiciar todos os princípios contidos na constituinte, assegurando que seu povo tenha seus direitos sociais garantidos.

Já no que diz respeito à cidadania, visualiza-se a necessidade de o povo exercer seu direito enquanto cidadão, e no formato de Estado Democrático Participativo, participar das decisões governamentais, sobretudo na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Por outro lado, o conceito de dignidade da pessoa humana advém da filosofia, que remete aos valores humanos, assim como a moral, a honra, e o direito de livre arbítrio do ser humano.

O pluralismo político possibilita a criação de uma rede política, a qual será definida através das eleições, por meio do sufrágio universal, que escolherá quais serão os representantes do governo e da vontade do povo.

Por último, tem-se os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, no que concerne o livre mercado, incentivado pela concorrência do sistema capitalista. Entende-se por valores sociais o conjunto de princípios e normas que deve orientar o indivíduo e a coletividade. Dessa forma, segundo Gonçalves e Lopes (2013), valores sociais do trabalho, segundo a ordem jurídica, a qual pode ser encontrada facilmente no direito romano, tem sua base em viver de forma honesta, não ferindo o próximo e agindo desonestamente.

Em outras palavras, os valores sociais do trabalho representam a boa convivência no ofício, entendendo que o trabalho é um valor social. Já no que tange a livre iniciativa, pode-se fazer menção a Marx (2010), bem como a Mascaro (2013), que reforçam que o Estado serve ao capital, e sendo seu aparato, tem o dever de garantir o livre mercado. Para além disso, pode-se buscar em Adam Smith (2008), o conceito de liberdade do indivíduo, no tocante de suas iniciativas econômicas, sem a interferência do Estado, contribuindo para a geração de lucros e propriedade privada.

Ademais, de acordo com Fanuck (1986), a constituição de um país se traduz como um sistema de normas estruturais de uma determinada sociedade política, e é responsável por revelar e deixar explícitas as bases do Estado. É também por meio da constituinte que se expressa a auto delimitação do poder estatal e suas diretrizes, assim como observado em seu artigo primeiro.

Dessa forma, “para que exista o Estado é imprescindível que a coletividade exerça o poder político que encontra sua maior expressão na elaboração da carta constitucional” (FANUCK, 1986, p.440). O Estado brasileiro, tal como exposto pela CF de 1988, deve intervir a fim de promover a igualdade de condições econômica e social de seus cidadãos, além de garantir os direitos sociais.

Neste ponto, é possível repensar a atuação do Estado brasileiro, que segundo Kerstenetzky (2012), nunca chegou a se concretizar enquanto estado de bem-estar social. Em que pese, para se firmar como um, o Estado brasileiro deveria satisfazer as necessidades materiais por meio de serviços de caráter universal, que contribuam para a construção da identidade individual, tendo como referência a comunidade política a qual estão inseridos e são membros. Ademais, o Estado, caracterizado como estado de bem-estar social deve, primordialmente, garantir os direitos sociais dos cidadãos.

Na seção seguinte será abordado o Estado de bem-estar social. Por agora importa mencionar que o Estado é uno, e seus atos se revestem e emanam do mesmo poder (FANUCK, 1986). Importante ressaltar, também, que os poderes estatais são divididos em: Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário. “A consagrada tripartição dos poderes estatais

corresponde ao exercício das funções estatais, constituindo-se em modo peculiar ao Estado de Direito de manifestar sua vontade” (FANUCK, 1986, p.441).

Para a autora, os órgãos existentes no Estado são instrumentos para que este possa executar suas funções descritas na constituição. Além do mais, a concepção de Estado moderno, observado diante a Lei, representa a soberania popular, e também a divisão das funções estatais. Por sua vez, o indivíduo tem suas garantias frente ao poder soberano e supremo do Estado, que em suma mescla-se e ganha eficácia na separação dos poderes (FANUCK, 1986). Ademais, “estas garantias, inscritas em todas as constituições, limitam o poder de governo, pois que representam as normas com que a nação governa o Estado” (FANUCK, 1986, p. 441).

Este é um ponto problemático, pois projetado na realidade concreta, observa-se que o Estado, diferente do que está posto na Constituinte, exercer um poder crucial na individualidade de cada cidadão. E, levando em consideração, que o Estado, é fruto de um sistema, pautado pela reprodução social e do trabalho, este não pode ser caracterizado como neutro e, muito provavelmente, poderão ser revistas as “garantias” individuais.

Todavia, seguindo conforme descrito em Lei, de forma simplificada, o Poder Executivo, tem a função de governar e administrar os interesses públicos, seguindo o que está disposto na constituinte, sendo que no Brasil o líder do executivo é o Presidente da República, auxiliado pelos ministros de Estado. Já o Poder Legislativo tem a função de legislar e fiscalizar os atos do Executivo, também disposto em Constituição. Por fim, o Poder Judiciário, tem como função garantir os direitos individuais, coletivos e sociais, visando resolver os conflitos entre os cidadãos, as entidades e o Estado, para tanto conta com autonomia administrativa e financeira, ambas asseguradas pela CF de 1988.

Importante salientar, que o Poder Executivo, assim como aponta Fanuck (1986), tem como uma competência prevalente o exercício de todos os atos que visam dar direcionamento ao cumprimento da função administrativa. Por sua vez,

(...) a administração pública pode ser entendida como as atividades que desenvolvem os órgãos que compõem o Poder Executivo com vistas à consecução da finalidade do Estado, traduzida na satisfação do interesse social e no cumprimento de suas obrigações fundamentais de Estado. (FANUCK, 1986, p. 441).

Vistos, de forma sucinta, o conceito e a atribuição do Estado, sobretudo do Estado brasileiro, perpassando as diretrizes dispostas na CF de 1988, e discriminando brevemente a função dos poderes estatais, voltar-se-á as lentes, no próximo item, para a função do Estado enquanto agente promotor do desenvolvimento econômico e social.

1.2 Estado, enquanto agente promotor do desenvolvimento econômico e social

Nesta seção será abordado o conceito de Estado moderno enquanto um propulsor de desenvolvimento, seja no âmbito econômico, como no social. Mas, primeiramente, se faz necessária a explicação do termo “*Welfare State*” ou “Estado de bem-estar social”, para então prosseguir na compreensão do tema.

Welfare State se refere a um Estado que conduz seu povo pautando-se pela garantia do bem-estar econômico e social de seus cidadãos. E, para tanto, um país ao adotar este modelo, deverá ofertar serviços sociais, os quais devem ser organizados e ofertados pelo Estado, sob a forma de políticas públicas e sociais (KERSTENETZKY, 2012).

Remete-se também a um Estado que deverá ofertar educação, saúde, moradia, saneamento, assistência social, previdência social, e tantas outras políticas, que unidas, formam um mosaico, gerador de uma rede de apoio. Dessa forma, acoplado ao estado democrático de direito, o estado de bem-estar social, gerará maior desenvolvimento social, assegurando seus cidadãos, e permitindo a participação social e democrática.

Todavia, cada país tem suas especificidades, e, portanto, adotará o modelo de estado de bem-estar social de forma muito particular (KERSTENETZKY, 2012). Pode-se dizer que o estado de bem-estar social tomou contornos próprios pós Segunda Guerra Mundial, permitindo um restabelecimento de países considerados como de primeiro mundo ou desenvolvidos, o que não foi o caso brasileiro.

No Brasil, segundo Kerstenetzky (2012), há muitas dúvidas se realmente existiu um estado de bem-estar social, sobretudo, um Estado garantidor dos direitos sociais e, ao mesmo tempo, promotor de desenvolvimento econômico e social. Para tanto, um Estado que pretende promover o desenvolvimento econômico e social de seu país, deve acoplar as necessidades sociais, os custos sociais e os direitos sociais, buscando melhorar a qualidade de vida da sua população, principalmente dos mais empobrecidos.

Sem dúvidas é uma tarefa complexa, haja vista, Wildavsky (1986) afirma que a escassez dos recursos públicos demonstra um grande dilema para o orçamento público. Dessa forma, ao se pautar por poucos recursos, a distribuição destes sofrerá impactos e, conseqüentemente, dificultará o estabelecimento de um estado de bem-estar social.

Entretanto, para obter resultados positivos, os países desenvolvidos agregam esforços para atingir o máximo desempenho econômico, com equivalente desenvolvimento social, acreditando ser a junção de ambos a chave para desenvolver o Estado e garantir os direitos sociais à população.

Não obstante, o Brasil buscou implementar o estado de bem-estar social da década de 1930 em diante, porém, de acordo com os estudos realizados por Kerstenetzky (2012), somente é plausível analisar o estado de bem-estar social brasileiro pós CF de 1988, período em que foi possível estabelecer um estado democrático de direito, e incentivou políticas públicas e sociais universais, mesmo que com limites e restrições.

Entende-se por limites e restrições, o fato de o Brasil estabelecer tardiamente um sistema de seguridade social, e este compreender somente três políticas: assistência social, previdência e saúde, sendo somente a última de caráter universal. No que tange a PAS, poderá ser observado, no próximo capítulo, que essa política possui uma intensa focalização na extrema pobreza, e é composta por programas de distribuição de renda, apresentando condicionalidades. Já a previdência, desde seus primórdios, se caracteriza como uma política pública e social seletiva, ou seja, atende apenas os contribuintes, não se apresentando de forma universalizante.

De acordo com Mota (1995), entende-se que para que haja proteção social, deve existir uma rede de políticas públicas e sociais capaz de suprir as necessidades postas pela população, não somente das camadas mais pobres. Sendo assim, ao longo da trajetória política econômica e social brasileira, principalmente pós CF de 1988, visualiza-se que o Estado não implementou uma rede de apoio em sua totalidade, e esta apresentou “buracos” e “falhas”, não permitindo a denominação de estado de bem-estar social (KERSTENETZKY, 2012).

Ao longo dos governos brasileiros, percebe-se que houve um certo progresso econômico, e o relativo êxito nesse pilar fez com que muitos governantes tentassem impulsionar o pilar social, para assim obter um melhor resultado final.

E, diante deste pressuposto, será levado em consideração o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) em diante, visto que foi a partir da década de 90 que as políticas públicas e sociais receberam maior atenção, contraditoriamente, onde também o neoliberalismo criou raízes profundas no Brasil, e justamente no governo FHC, encontrou solo fértil.

Em linhas gerais, os anos Cardoso foram marcados pelo esforço de estabilização da economia em resposta à instabilidade causada, inicialmente, pela hiperinflação e, posteriormente, pelas próprias políticas voltadas para controlá-la, que acabaram gerando desequilíbrios externo e fiscal. (KERSTENETZKY, 2012, p. 220)

Com o Plano Real, desenvolvido, também, por FHC, ainda no governo de Itamar Franco, houve claro controle de inflação. Já no governo de FHC, seus esforços se concentraram em estabilizar a economia e controlar os desequilíbrios externo e fiscal. Contudo, este esforço envolveu um intenso ajuste fiscal que, de acordo com Kerstenetzky (2012), continuou culminando em resultados negativos, sobretudo sobre o emprego e a renda do trabalho.

Daí já pode-se extrair uma breve conclusão de que os esforços vislumbrando um estado de bem-estar social não tiveram uma boa resposta. Importante frisar que Kerstenetzky (2012) questiona se os governos brasileiros caminharam na direção de um estado de bem-estar social, e até mesmo se tiveram esta intenção.

Todavia, brevemente, sem adentrar nas políticas de governo do FHC, conclui-se que:

Se o aumento da insegurança econômica decorrente desses eventos pressionou as políticas sociais pelo lado da “demanda”, o outro efeito do ajuste fiscal foi afetar a própria capacidade de resposta das políticas sociais, especialmente dentro da lógica universalista introduzida nesse campo pela CF 1988. (KERSTENETZKY, 2012, p. 220).

Através do excerto, visualiza-se que o governo FHC teve a lógica universalista comprometida. Esta mesma lógica não ocupou na totalidade as políticas sociais, como já mencionado, todavia sem o progresso do pilar social, diminui, cada vez mais, as chances de se ter um estado de bem-estar social.

Posterior ao governo FHC, os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) buscaram manter a ordem sucessória do governo, pautando-se primeiramente pelo desenvolvimento econômico, para então adquirir um equivalente desenvolvimento social. Todavia, durante o governo Luís Inácio Lula da Silva (Lula), ocorreu o que Salvador (2010) caracteriza como sendo um duplo desenvolvimento, ou seja, Lula buscou direcionar a economia pautada no pilar social, e desenvolver o social por meio de políticas econômicas.

Nessa estratégia política, Lula obteve êxito, sobretudo no que concerne às políticas públicas e sociais, ampliando a distribuição de renda, diminuindo o nível de desemprego, e intensificando, concomitantemente, o mercado de trabalho e consumidor, (MENDOSA, 2012).

Após os governos de Lula, Dilma buscou manter a economia estável, e não inovou no campo social, frisando que os governos do PT envolveram um momento peculiar na história econômica da América Latina e do Brasil (GENTIL; HERMANN, 2017). As autoras elucidam que o período de 2003-2010, compreendendo o primeiro e segundo governo Lula, o Brasil, juntamente com a América Latina, aumentou os preços das *commodities*, pois, encontraram um cenário externo favorável para o crescimento econômico, apresentando baixa inflação e sem gritantes desequilíbrios nas contas públicas e externas.

Seguindo este argumento, o Brasil buscou aquecer sua economia, e em meio a este pensamento, os governos do PT, sobretudo o governo Lula, acoplou o desenvolvimento econômico ao social, como outrora mencionado. Já o governo Dilma, discordando de alguns pontos de seu sucessor, Lula, conforme aponta Pinho (2016), buscou debruçar-se sobre a economia, realizando pequenas mudanças no campo social.

Segundo o autor, o governo Dilma foi marcado por experimentos que podem ser entendidos como peculiares, na medida em que houve a tentativa de “domesticar o capitalismo financeiro rentista” (PINHO, 2016, p. 95), e buscou-se retomar o investimento em infraestrutura e permanecer e aprofundar o modelo de proteção social que fora levado a cabo pelo governo Lula.

Todavia, com a crise financeira e sistêmica mundial de 2008, o Estado de bem-estar social, sobretudo nos países europeus, entrou em declínio, conforme aponta Pinho (2016). Consequentemente, o restante do mundo, incluindo o Brasil, sofreu impactos negativos no tocante da crise capitalista e deterioração do estado de bem-estar social, mesmo que este nem tenha sido implementado em sua totalidade no país.

Segundo alguns autores, incluindo Kerstenetzky (2012), o Brasil nunca atingiu um estado de bem-estar social, mas, trabalhando com a hipótese de que, com a CF de 1988, os ganhos sociais foram significativos, a crise global iniciada em 2008, resultou em forte consequência para os direitos e gastos públicos.

Pode-se dizer que, com os reflexos da crise, o governo Dilma, pautou-se por um ambicioso programa de erradicação da pobreza extrema, com o “Brasil sem Miséria”. Contudo, segundo Pinho (2016), este programa não obteve o êxito esperado e, portanto, o governo não conseguiu prosseguir com os ganhos sociais observados no governo anterior.

Ademais, o escândalo de corrupção envolvendo a Petrobrás, agravou as tensões distributivas e a “ruptura da coalizão político-empresarial de suporte à governabilidade assentada no presidencialismo de coalizão” (PINHO, 2016, p. 95). Sendo assim, o governo Dilma enfrentou um quadro bastante desfavorável, mesmo mantendo a menor taxa de desemprego da história do país (PINHO, 2016).

Entretanto,

Foram concedidos subsídios, créditos e vultosos aportes do BNDES para o empresariado industrial, cuja contrapartida em termos retomada do investimento e geração de empregos foi insatisfatória. Tudo isso ocorreu diante de um quadro de desaceleração econômica, de baixa arrecadação tributária e de retração do boom internacional das commodities, que deterioraram a capacidade fiscal do Estado brasileiro para dar prosseguimento às políticas de inclusão da última década. (PINHO, 2016, p. 95).

Ou seja, a soma da crise de 2008 com a desaceleração econômica, baixa arrecadação tributária e a retração das exportações das commodities, desencadeou na baixa capacidade dos governos em dar prosseguimento às políticas públicas e sociais da década de 1990.

Não podem ser desconsiderados os ganhos na esfera social desde a promulgação da CF de 1988, todavia, o crescimento do neoliberalismo veio na contramão do desenvolvimento das

políticas públicas e sociais brasileiras. Portanto, para que o leitor compreenda este paradoxo, ao mesmo tempo em que houve ganhos, também existiram perdas, principalmente no que tange os direitos sociais. E esse ponto é crucial para compreensão do papel do Estado brasileiro ao longo dos mais de 30 anos da Constituinte.

O estado de bem-estar social, se pensado com base nos pressupostos apresentados nos parágrafos anteriores, não chegou a se concretizar. E isso implica muito para o Brasil, que se manteve em desenvolvimento, e não atingiu o patamar dos países tidos de primeiro mundo.

Dessa forma, a implementação do Plano Real resultou em estabilidade econômica e, ao longo do governo de FHC, buscou-se a manutenção e ampliação desse equilíbrio, visando, também, a promoção do desenvolvimento social. Os governos do PT procuraram gerar a inclusão social, por meio dos PTR e dos programas educacionais. Desde 2003, a proporção de negros e pobres no ensino superior cresceu. Somente no primeiro ano do governo Lula saltou de 25 % para 42% (PINHO, 2016).

Avanços nos setores educacionais, na assistência, na saúde e na habitação foram notórios ao longo dos governos do PT (PINHO, 2016). No entanto, segundo Gentil e Hermann (2017), a derrubada do sistema de seguridade social ganhou forças com o golpe que a presidente Dilma sofreu em 2016.

A hipótese levantada por Pinho (2016) é que Dilma fracassou na retomada do crescimento econômico, mesmo tendo consolidado as conquistas sociais do governo Lula. E em razão de não ter retomado o crescimento da economia, houve o enfraquecimento das capacidades estatais de intervenção, bem como da ausência das reformas tidas como estruturais.

Também, de acordo com Pinho (2016), ocorreu o esgarçamento do presidencialismo de coalizão, e o governo ainda enfrentou a irrupção do escândalo de corrupção envolvendo a Petrobrás. Para o autor, houve um boicote do empresariado industrial ao investimento produtivo, “uma vez que este segmento do capitalismo brasileiro está cada vez mais imiscuído às práticas financeiras, rentistas e não-produtivas” (PINHO, 2016, p.16).

Tudo isso, somado às investigações das pedais fiscais realizadas por Dilma, levou ao seu processo de impeachment, iniciado em dezembro de 2015 e finalizado em agosto de 2016. Com a entrada do Vice-Presidente Temer no poder, o Brasil observou mais intensamente a investida neoliberal e conservadora, e o afunilamento de seu sistema de seguridade social.

Posterior ao governo Temer, o neoconservadorismo e ultraneoliberalismo ganharam força maior, sob o poder do ex-presidente Jair Bolsonaro (BOSCHETTI, 2019). Dessa forma, Freire e Cortes (2020) apontam que graças ao governo FHC e os governos petistas, as políticas sociais pareciam ter naturalizado o seu lugar como forma paliativa de enfrentamento da

pobreza. Contudo, com a ascensão dos governos conservadores, e responsáveis por empregar um neoliberalismo “puro-sangue” (PAULANI, 2016, p.75), os paliativos que as políticas sociais promoviam diante a pobreza extrema foram desacelerados.

Voltando ao ponto em que as políticas sociais assumiram características paliativas em relação à pobreza, entende-se esse ponto como problemático, em que pese que a CF de 1988, através da implementação do sistema de seguridade social, garante políticas públicas e sociais para atender de forma universal e equitativa a toda a sociedade, abrangendo não somente a pobreza extrema. Sendo assim, camuflando a pobreza, as políticas sociais implementadas não cumprem o papel a qual foram chamadas a cumprir.

Tendo isso em consideração, ao invés de um Estado de bem-estar social, se construiu um Estado voltado a atender as necessidades essenciais da população mais vulnerabilizada da sociedade brasileira, não abarcando a totalidade dos direitos sociais.

Segundo Freire e Cortes (2020), o Estado brasileiro buscou (re)definir a questão social, oriunda das expressões da desigualdade social presenciada, e a política pública como sendo um simples problema técnico, e, portanto, tratadas com uma razão prática, voltada a atender e intervir nas necessidades da população de forma “eficaz”, identificando-as e buscando solucioná-las, com vistas a superar o empobrecimento e a vulnerabilidade social.

Sendo assim,

As retóricas discursivas do combate à pobreza e a prática de alívio da mesma debilitam as sequelas mais graves, porém não alteram os fatores estruturais que geram a pobreza, ou seja, a reprodução da desigualdade econômica e os padrões de concentração na distribuição de riqueza e de poder no plano internacional. A proposta de integração social por meio de estratégias de redução da pobreza, não supera os pressupostos do liberalismo social de amortização e compensação social do desenvolvimento econômico como a seletividade, a focalização, e a ativação e a responsabilidade dos pobres e da sociedade civil nas políticas públicas de “superação” da pobreza. (FREIRE; CORTES, 2020, p.29)

Assim, é possível observar que as recomendações dos organismos internacionais, para combater a pobreza e desenvolver a economia, não suprimiram as necessidades objetivas e concretas da população brasileira. E, a estratégia de empregar políticas públicas e sociais focalizadas na extrema pobreza, com caráter seletivo e condicional, só reforça a desresponsabilização do Estado, e a sua atribuição para a sociedade civil combater e superar a pobreza.

Na próxima seção será apresentado, de forma pormenorizada, o papel do Estado e das políticas públicas na sociedade brasileira. Mas, cabe finalizar as análises feitas até o momento, afirmando que de fato não houve um estado de bem-estar brasileiro, e que o Estado está muito mais preocupado em garantir seu desenvolvimento econômico do que social.

1.3 Estado e políticas públicas

Como já foi observado, o Estado brasileiro tem se caracterizado, desde a Constituição de 1988, como um Estado voltado a atender os mínimos sociais, preocupado em estancar os ferimentos mais evidentes da sociedade. Todavia, em meio a esta concepção de Estado, encontram-se as políticas públicas, envoltas pela lógica capitalista e neoliberal, pautadas na focalização e seletividade de suas ações.

Entende-se, segundo a concepção de Mustafa (2019, p.101) que a “sociabilidade capitalista produz um Estado capitalista” e, portanto, “esta forma política Estado, enquanto a sociabilidade capitalista não for transplantada atenderá sempre ao seu senhor: o capital”. Ainda, é importante salientar que a classe burguesa é responsável por estruturar uma sociedade burguesa, mas, conforme apregoa Mascaro (2013), isto se não se dá pelo fato de a burguesia controlar o Estado, e sim porque quem detém o capital e a ideologia, controla e tem o poder.

Dessa forma, seguindo o pressuposto de Mascaro (2013), o Estado poderia estar nas mãos da classe trabalhadora, e mesmo assim a sociedade continuaria a ser burguesa, pois não se trata de compor a estrutura, mas sim de modificá-la. Ou seja, enquanto o Estado estiver submerso a uma sociedade capitalista, suas estruturas não serão modificadas, e a burguesia continuará a deter o poder.

Para Marx (2010), o problema não está no Estado, mas sim na sociedade capitalista, estruturada por classes sociais. Através das discrepâncias oriundas do capitalismo, encontram-se as múltiplas expressões da desigualdade social (IAMAMOTO, 2010). E, tem-se a latente questão social, inerente ao sistema capitalista, e que deriva do conflito entre capital e trabalho, apresentando-se por meio da pobreza, desemprego, violência, discriminação de gênero, raça, etnia, orientação sexual, dificuldade ao acesso à educação e saúde, condições precárias de moradia, e tantas outras expressões (BADARÓ, 2013).

De acordo com Löwy (2016), o Estado brasileiro se caracteriza como um Estado de exceção, pois implementar a democracia, sobretudo através da Constituição de 1988, foi brilhante. Todavia, é evidente que esta é um peso para o Estado, bem como para as classes dominantes e para o capitalismo financeiro. Dessa forma, o autor reforça que a democracia atrapalha o desenvolvimento da política capitalista.

É importante, ainda, diferenciar Estado de Governo, a fim de dar prosseguimento a compreensão do papel do Estado diante as políticas públicas.

Como fora bem pontuado por Höfling (2001), o Estado é o conjunto de instituições permanentes, e através desse, há possibilidade da ação governamental. Ou seja, o Estado é o produto da sociedade, e é o resultado de determinado grau de desenvolvimento da mesma, e

tem o papel de amortecer os conflitos entre as classes sociais e assegurar o modo de reprodução capitalista (ENGLES, 2002).

Já o governo, de acordo com Silva (2019), é um grupo responsável por comandar a gestão e a administração das funções provenientes do Estado. Todavia, esta gestão se dá por tempo determinado, e só é possível através de um regime político.

Assim, considerando as características do modelo de Estado, o Governo define suas prioridades, como por exemplo, quanto a elaboração de políticas públicas, optando, por política pública institucional redistributiva, universais, a todos os cidadãos. Ou, ora por políticas públicas focalizadas, de acesso restrito para um determinado segmento social aos direitos sociais. Desse modo, a forma determinante de políticas públicas, universais ou focalizadas, está diretamente ligada a ideologia do modelo de Estado vigente. (SILVA, 2019, n.p.).

No caso brasileiro, como observado até o momento, tem-se optado por algumas políticas sociais focalizadas e direcionadas à extrema pobreza, tendo exemplo a da Política de Assistência Social. E, estas políticas são resultadas da prioridade de cada governo, pautado nas características do modelo de Estado, no caso, capitalista.

Relembrado o conceito de Estado e governo, pode-se dar prosseguimento à linha de raciocínio deste item. Dessa forma, a concepção de Estado será analisada sob a luz da Constituição de 1988, bem como a percepção acerca das políticas públicas.

Como já observado o Estado brasileiro adotou um caráter mínimo ao apostar em políticas focalizadas e seletivas, além de incentivar constantes ajustes fiscais e corte nos gastos sociais. Consequentemente, assumindo uma postura de minimizar os gastos públicos, as políticas públicas e sociais têm seus orçamentos enxugados, a fim de priorizar apenas a população mais vulnerabilizada.

Vale destacar, também, o conceito de políticas públicas. Para Secchi (2012, p. 2), “uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”, sendo que, qualquer política pública possui dois elementos fundamentais: “intencionalidade pública e resposta a um problema público” (SECCHI, 2012, p. 2).

Para melhor compreensão, cada um dos termos será mais bem detalhado, iniciando-se por política. De acordo com Machado e Kyosen (2000):

Denomina-se política a ciência de bem governar um povo, constituído em Estado. Em um Estado democrático, essa governabilidade é exercida pelo poder público, via representantes conduzidos ao poder, direta ou indiretamente, pelo povo. (MACHADO; KYOSEN, 2000, p. 61).

Em outras palavras, a política é inerente ao Estado, e tem o objetivo de estabelecer os princípios que direcionem a atuação de um governo. Como sendo compreendida como a arte

de governar, espera-se que uma política constitua um Estado sólido, capaz de suprir as necessidades de seu povo.

Ademais, a “política mostra o corpo de doutrinas, indispensáveis ao bom governo de um povo” (MACHADO; KYOSEN, 2000, p.62), e por meio destas, devem ser estabelecidas normas de caráter jurídico, fundamentais para o funcionamento das instituições administrativas do Estado (MACHADO; KYOSEN, 2000).

Já uma política pública, é exatamente uma política aplicada para resolver um problema tido como público, podendo ou não ser oferecida pelo Estado. Contudo, no caso específico deste estudo, será tratada a política pública de âmbito estatal.

Dessa forma, ainda segundo a percepção de Secchi (2012), além de uma política pública conter em seu cerne um tratamento ou resolução de um problema, que é tido como coletivamente relevante, existe três pontos que são extremamente importantes para a compreensão de uma política, nomeados por Secchi (2012) como “nós conceituais”.

Para compreensão desta análise, parte-se da premissa, ou melhor, das indagações que Secchi (2012) realiza acerca dos nós conceituais, sendo elas: (1) Políticas Públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também por atores não estatais? (2) Políticas Públicas também se referem à omissão e a negligência?; e, por último, (3) Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas? Ou as diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas?

Feitas estas indagações, é possível dialogar com o entendimento de Secchi (2012) diante os três nós conceituais e, posteriormente, explicitar o que se entende acerca do conceito das políticas públicas.

Pois bem, para Secchi (2012), o primeiro nó conceitual diz respeito ao entendimento de alguns pesquisadores do tema que defendem uma abordagem estatista sobre os estudos das políticas públicas e outros pesquisadores que defendem abordagens multicêntricas.

Basicamente, a primeira abordagem, estatista ou estadocêntrica “considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais” (SECCHI, 2012, p. 2), ou seja, esta abordagem está associada à superioridade do Estado diante da concepção e execução de políticas públicas, entendendo ser o determinante para que uma política seja ou não pública a presença da personalidade jurídica do ator protagonista, no caso o Estado.

Já a segunda abordagem, ainda componente do primeiro nó conceitual, intitulada policêntrica ou multicêntrica, considera não somente organizações estatais como protagonistas no estabelecimento de políticas públicas, mas também, organizações privadas, organizações não governamentais, organizações multilaterais e redes de políticas públicas (*policy networks*).

Nesta abordagem, o termo “pública” é atribuído a uma política quando o problema que se procura enfrentar é público e, sendo assim, acredita-se existir um rol de possibilidades de atores, sendo eles estatais ou não estatais.

Passar-se-á agora para o segundo nó conceitual, estabelecido por Secchi (2012), que trata da omissão ou negligência, partindo o autor desse pressuposto ao analisar a concepção de Dye (1972 apud SECCHI, 2012, p. 5-6), que afirma ser política pública “tudo aquilo que os governantes escolhem ou não fazer”, ou seja, parte-se do entendimento de que se omitir em relação a um determinado problema público, também é uma forma de política pública.

Já o terceiro nó conceitual, pode ser entendido como o posicionamento teórico de alguns pesquisadores que interpretam as políticas públicas como medidas de macro diretrizes estratégicas ou conjuntos de problemas (SECCHI, 2012). Nesta perspectiva, a política pública é estruturante, e os programas, planos e projetos são tidos apenas como seus elementos operativos, ou seja, não podem ser considerados políticas públicas individualmente falando.

Compreendidos os conceitos de política e políticas públicas, passar-se-á para o entendimento de política social, a qual segundo Machado e Kyosen (2000):

Quando o Estado busca, em suas realizações, o atendimento a necessidades sociais básicas da população, seja através de garantias e ações concernentes à assistência social, saúde, educação, segurança etc., verifica-se a implementação e efetivação da política social por parte daquele. (MACHADO; KYOSEN, 2000, p. 62).

No caso do Estado brasileiro, a política social foi regulamentada pela Constituição de 1988, sobretudo pelo sistema de seguridade social, abrangendo a assistência social, a saúde e a previdência. As demais políticas também são oferecidas pelo Estado, mas não fazem parte da seguridade social brasileira.

Dessa forma,

A política social é uma política, própria das formações econômico-sociais capitalistas contemporâneas, de ação e controle sobre as necessidades sociais básicas das pessoas não satisfeitas pelo modo capitalista de produção. É uma política de mediação entre as necessidades de valorização e acumulação do capital e as necessidades de manutenção da força de trabalho disponível para o mesmo. (MACHADO; KYOSEN, 2020, p. 63).

Ou seja, a política social surge da necessidade posta pelo cidadão trabalhador, que sobrevive de seu salário, e serve como mão de obra para o fortalecimento do capital. Nesta perspectiva, para Machado e Kyosen (2020), a política social é entendida como uma gestão estatal consequente da força de trabalho e do seu preço.

Importante ressaltar, assim como as autoras pontuam, que a força de trabalho aqui entendida, diz respeito a todos aos indivíduos que possuem somente sua força de trabalho para

vender e assim garantir sua subsistência, estando ou não inserido no mercado formal de trabalho.

Sendo assim,

Como o capital e o trabalho se constituem nas duas categorias fundamentais do modo capitalista de produção, a política social transita entre ambos. Ou seja, ainda que, prioritariamente, respondendo às necessidades do capital, esta resposta deve produzir algum grau de satisfação às necessidades do trabalho. (MACHADO; KYOSEN, 2020, p. 63).

Portanto,

(...) há uma problematidade na política social, dado que ela se insere no âmbito da tentativa de buscar um certo grau de compatibilidade entre o capital e o trabalho. Inicialmente, os beneficiários diretos da política social, em prática no Brasil, seriam os trabalhadores assalariados. Porém, o Estado, ao garantir à camada necessitada alguns direitos sociais que ele mesmo impôs (através das normas jurídicas), exige que, para tanto, seja efetuada uma contraprestação por parte dos trabalhadores. Esclarecendo: a política social, de qualquer forma que seja manifestada, é garantida e efetivada apenas com o custeio dos próprios beneficiários, ou seja, dos trabalhadores assalariados. (MACHADO; KYOSEN, 2020, p. 64).

E, para além de se apresentar como resposta as necessidades dos cidadãos e ser custeada por esses, a política social brasileira, como está configurada atualmente, atendendo apenas a camada mais empobrecida da população, retira dos parques recursos desses indivíduos, para lhes oferecer o mesmo.

A partir dessa análise pode ser reforçada a concepção do Estado Mínimo. Entretanto, não se pode afirmar que o Estado não faça nenhum movimento para garantir direitos sociais, ele o faz, porém de parcial. E, por meios das análises feitas até o momento, entende-se que é a política pública e social responsável por suprir as necessidades mais pertinentes e visíveis da população brasileira.

Tendo isso em consideração, as políticas públicas representam a totalidade das ações, metas e planos traçados pelos governos, e assim o fazem com o intuito de alcançar o bem-estar social, assim como o interesse público e político (SEBRAE, 2008). Sendo assim, os governantes selecionam os assuntos que são suas prioridades e que entendem serem as demandas da sociedade.

Essas demandas podem ser atendidas por meio das políticas públicas fomentadas pelo Estado, ou através das organizações da sociedade civil, como já mencionado anteriormente. Importante ressaltar que no que tange as políticas públicas de caráter estatal, há o reconhecimento do problema, para posteriormente se ter a conformação da agenda governamental, a formulação da política, sua implementação e avaliação.

Todavia, conforme já observado nos parágrafos anteriores, para se ter a implementação de uma política pública, tem que haver seu financiamento.

Outrossim, com a política social implantada pelo Estado e garantida ao trabalhador, torna-se possível a perpetuação deste último, despendendo-se um mínimo em dinheiro pela classe empregadora, possibilitando-se, de efeito, um aumento em sua margem de lucro. (MACHADO; KYOSEN, 2020, p. 64-65).

Ou seja, a política pública, sobretudo a política social, assim como o Estado, que é fruto do sistema capitalista e por assim ser o serve, também é responsável por perpetuar o modo de produção capitalista, e colaborar para manter o status quo. Não se pode afirmar que a política social não é fundamental, pois seria uma grande inverdade. Mas, deve-se refletir que esta só é essencial pois está posta em meio a um sistema exploratório, mitigando assim seus efeitos.

A política e a política social, portanto, apresentam claro e inequívoco conteúdo de classe social, e respondem, em última instância, aos interesses das classes dominantes. Isto não significa que se deve, neste momento histórico, negar uma ou outra – ou ambas. O que é fundamental é o fortalecimento daqueles que se encontram fora dos processos decisórios que se dão, em última instância, no âmbito político. Os espaços políticos já existentes – sindicatos, associações, conselhos – e a busca incessante de criação de novos espaços de participação, podem se constituir em um caminho possível de fortalecimento dos indivíduos para que reconheçam sujeito coletivo e imponham mudanças importantes em ambas as políticas, mudanças estas que venham a favorecer a maioria da população. (MACHADO; KYOSEN, 2020, p.67).

Na próxima seção será abordada a trajetória de atuação do Estado brasileiro, iniciando a análise na década de 1990 e findando nos dias atuais.

1.4 Trajetória de atuação do Estado, de 1990 aos dias de hoje

Para compreender o papel do Estado diante da formulação, implementação, e avaliação das políticas públicas, é essencial analisar os governos que se estabeleceram no Brasil. E, a fim de visualizar os impactos que o neoliberalismo causou no processo das políticas públicas, será estudado, ainda que brevemente, a atuação do Estado nos governos pós Constituição de 1988.

Sendo assim,

No início dos anos 1990, o Brasil insere-se no atual estágio de internacionalização do capital. A integração da economia brasileira pela via da dependência e subalternidade a esse estágio marcado pela mundialização do capital só fez agravar a crise de natureza estrutural que o país experimentava há mais de duas décadas. (SILVA, 2020, p.30).

Isso somado aos encargos de democratizar o país com vistas a superar o período de ditadura que decorreu nas décadas anteriores, o governo apostou no fortalecimento do Estado, chamado para fortalecer o mercado e os serviços sociais.

Nesse cenário, a administração pública sofreu com um reformismo conservador, pois, por ser parte integrante do Estado e da sociedade, não passa ilesa às transformações

sociais, como também se converte em meio/instrumento que visa satisfazer as necessidades no tocante à reprodução do capital. (SILVA, 2020, p. 30).

E, em meio a esse pressuposto de direcionar o Estado a atender aos interesses das empresas, com vistas a fortalecer o mercado, e intervir na relação oriunda do embate entre capital e trabalho, o governo lança mão de uma proposta para reconstrução nacional.

Defendendo a estabilização financeira e aproximando-se, cada vez mais, às medidas neoliberais, a década de 90 iniciou-se com o governo Collor, incentivando uma ampla reforma com vista a reduzir os gastos públicos e o tamanho do Estado, buscando incentivar a economia de mercado brasileira (SILVA, 2020).

Todavia, segundo Lopreato (2015), o governo Collor sinalizou, porém não avançou muito nas medidas liberais e neoliberais, embora tenha dado início as privatizações. Collor focou em conter a inflação e, portanto, ampliou o espaço das reformas administrativas e gerenciais do Estado.

Seguindo o fluxo deixado por Collor, FHC optou por dar o início no projeto liberal de Collor (LOPREATO, 2015). Além disso, com a estabilização da economia, advinda do Plano Real, o governo FHC buscou revisar o regime fiscal e a então proposta de redução do Estado, idealizada por Collor.

Dessa forma, se iniciou uma reforma institucional “calcada na ideia de que o déficit público era o responsável direto pela alta inflação” (LOPREATO, 2015, p.8) e, portanto, o governo propôs eliminá-lo de uma vez por todas. Definido um novo padrão de intervenção do Estado na economia e no social, o governo adotou um conjunto de medidas neoliberais, como meio de diminuir o papel do Estado no campo econômico e reduzir o tamanho das máquinas burocráticas (SILVA, 2020).

Em seus dois anos de mandato, Itamar Franco (vice-presidente de Collor), ao implementar o Plano Real, buscou avançar no programa de estabilização direcionado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e nas reformas recomendadas pelo Banco Mundial (BM). E, dando seguimento a esta preocupação, FHC incentivou a financeirização, desindustrialização e privatização das empresas. Não obstante, segundo a percepção de Silva (2020), a consequência das medidas realizadas por FHC se expressou no agravamento da pobreza e desigualdade social.

Voltado para uma reestruturação produtiva, o governo FHC, ao mesmo tempo que incentivou as políticas sociais, como poderá ser visto na próxima sessão, aumentou a taxa de desemprego e a precarização do trabalho, paradoxalmente culminando na destruição dos direitos sociais (SILVA, 2020).

Todavia, para além da análise conjuntural dos governos que se sucederam ao longo da década de 90, é importante ressaltar quais mudanças permearam o Estado brasileiro neste período.

De acordo com Arretche (2009), a aprovação do Fundo Social de Emergência (FSE), em 1994, que tinha por objetivo desvincular algumas receitas da União para serem destinadas, segundo o discurso do governo, para os programas sociais, afetou negativamente as receitas dos estados e municípios.

Concebido para aumentar a arrecadação tributária e aumentar a flexibilidade da gestão orçamentária entre 1994 e 1995, o FSE desvinculava despesas e receitas orçamentárias. Contudo, este fundo foi sucessivamente aprovado em todos os governos que decorreram desde a data de implementação. Porém, sua finalidade e nomenclatura se modificaram, passando a ser chamado de Desvinculação de Receitas da União (DRU). A DRU, em vigor até os dias atuais, era responsável por desvincular 20% do orçamento da seguridade social para o pagamento e amortização dos juros da dívida pública. Posteriormente, na seção destinada a análise orçamental da PAS, será retomada esta discussão.

Seguindo as medidas tomadas pelo Estado brasileiro na década de 90, tem-se o aval do governo federal, a fim de fazer seu próprio ajuste fiscal, para reverter as decisões tomadas na Constituição de 1988. Para isso, foi necessário a combinação de duas medidas: (a) a flexibilização das alíquotas que eram responsáveis por vincular as receitas da União a destinos específicos de gastos; e (b) a retenção de parte das transferências constitucionais a estados e municípios (ARRETCHE, 2009).

De acordo com Arretche (2009), esta última medida revertia uma das mais conhecidas medidas descentralizadoras da CF de 1988, “pois reduziu o montante de receitas tributárias que a União é obrigada a transferir para estados e municípios” (ARRETCHE, 2009, p. 388). Ademais, ambas as medidas afetaram as receitas de todas as unidades federativas, entretanto, seu maior impacto se deu sobre as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, assim como sobre os municípios de pequeno porte (ARRETCHE, 2009).

Outra mudança realizada pelo Estado brasileiro, no final da década de 90, foi a implementação da Lei-Complementar nº 87 de 1996 ou Lei Kandir, que desonerou as exportações e os produtos primários e os semielaborados da incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

Entretanto, esta lei teve um alcance muito maior, pois segundo Arretche (2009), foi discutida na Câmara dos Deputados, e ficou conhecida como a lei que “unificou todas as normas de arrecadação do ICMS” (ARRETCHE, 2009, p.389). Ademais:

Para os parlamentares, na Câmara dos Deputados, a Lei Kandir veio resolver uma “ausência” de normatização da CF 88, que havia atribuído “provisoriamente” aos Estados a autoridade para normatizar a cobrança do ICMS, pois o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias havia determinado que o ICMS fosse regulado por uma lei complementar “federal”. Assim, a aprovação dessa lei em nada alterou a distribuição jurisdicional de autoridade tributária da Constituição de 1988, que já previa que a legislação que regula a arrecadação do ICMS deveria ser federal. Na verdade, os formuladores da CF 88 conceberam uma modalidade de distribuição vertical de autoridade tributária que centraliza, na União, a prerrogativa de definir as normas de arrecadação e a base de incidência dos impostos estaduais e municipais. Essa centralização é a contrapartida necessária da homogeneidade dessas regras no território nacional. (ARRETCHE, 2009, p. 389).

Para além de resolver uma “ausência” de normatização da CF de 1988, esta Lei foi responsável por estimular a exportação de soja em grão em detrimento de outros subprodutos, como o farelo e o óleo (SANTOS; ABRITA, 2014). Outrossim:

Sob o ponto de vista do Governo federal, a aprovação desta Lei era de fundamental importância para se criar mecanismos de incentivos às exportações via subtração dos impostos de produtos brasileiros destinados ao exterior. Pela óptica do Governo, a retirada deste imposto aumentaria a competitividade dos produtos primários e semielaborados nacionais no mercado mundial, aumentando as exportações, com efeitos positivos sobre a balança comercial do país. (LEITÃO, 2009, p. 30).

Ou seja, esta Lei era vantajosa para o governo brasileiro, e voltou-se para atender a um determinado aspecto econômico, visto como necessário.

No tocante das mudanças apresentadas, somadas a reestruturação produtiva, a precarização do trabalho e a reforma administrativa e gerencial do Estado, é possível visualizar a desorganização e fragmentação da classe trabalhadora, o que foi, segundo Silva (2020), um facilitador para que o governo FHC impusesse a contrarreforma da previdência social e fiscal e da administração pública.

Segundo Behring (2003), esse processo pode ser caracterizado como uma contrarreforma do Estado, que implicou em um profundo retrocesso social, beneficiando poucos em detrimento de muitos.

Para Bresser-Pereira (1997), as mudanças ocorridas na década de 90 foram provenientes da necessidade de estancar os ferimentos causados pela crise do Estado dos anos 1980, e motivadas para estabilizar a economia, como já mencionado. No entanto, não se mediu os efeitos no âmbito social, e buscou-se, a partir das reformas administrativa e política atingir os objetivos econômicos e políticos estabelecidos.

No que diz respeito à reforma administrativa, pode-se dizer que está ocorreu para d a um problema de governança. Bresser-Pereira (1997) afirma que um Estado em crise fiscal, como era o caso brasileiro na década de 90, com uma poupança pública negativa, com falta de

recursos para realizar investimentos e manter as políticas públicas em bom funcionamento e, ainda, sem condições para introduzir novas políticas, é um Estado imobilizado.

E é assim que o Estado brasileiro se encontrava na conjuntura analisada. Para suprir as necessidades econômicas, em primeiro lugar, e, em tese, fomentar as políticas públicas, foram implementadas políticas de ajuste fiscal (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Visando melhorar a governança e a governabilidade do Estado, foi elaborado em 1995, pelo então ministro do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), Luiz Carlos Bresser-Pereira, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). De acordo com o próprio Bresser-Pereira (2000), o Plano, somado à emenda constitucional da reforma administrativa, buscou “definir as instituições e estabelecer as diretrizes para a implantação de uma administração pública gerencial no país” (BRESSER-PEREIRA, 2000, p.5)

Os objetivos globais do PDRAE foram os seguintes:

(i) Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos; (ii) Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada; (iii) Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União; (iv) Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União. (BRASIL, 1995).

Como pode ser observado, o PDRAE para além de aumentar a governança do Estado, voltou-se para limitar sua ação, transferindo para os entes federados as ações de caráter local, seguindo o pressuposto da Constituição de 1988 de descentralização no tocante da gestão.

O que cabe ser levantado aqui é a diminuição das atribuições do Estado no que concerne às questões sociais, e sua preocupação em direcionar a economia brasileira. De acordo com Silva (2020), o próprio PDRAE não se limitou somente em transformar a administração pública de burocrática para gerencial, ou seja, foi muito além de uma reforma administrativa, tratou-se “de uma revisão do conceito de Estado e uma refundação da relação Estado-sociedade” (BEHRING, 2003 apud SILVA 2020, p. 31).

Ademais, no tocante do gerencialismo, sobretudo no estabelecido por FHC, Souza Filho e Gurgel (2016) apregoam que ele se estruturou possibilitando a manutenção da dominação tradicional e, portanto, não suprimiu nem superou o patrimonialismo. Pelo contrário, a contrarreforma administrativa, pautada na dimensão flexível e gerencial do Estado, repôs o patrimonialismo sobre outras bases.

Todas essas medidas e a própria Reforma do Estado foram mencionadas para afirmar que o conceito de universalismo, aplicado às políticas públicas e sociais, e os direitos sociais conquistados pela Constituição de 1988, foram cercados pela ânsia do capital de reduzir e enxugar as funções do Estado.

Também é possível observar a continuação da reforma/contrarreforma do Estado nos governos do PT até o governo de Jair Bolsonaro. E seus reflexos são visíveis na forma como está estruturado o plano social. O Brasil tem, desde a década de 90, direcionado seus esforços para a estabilização da macroeconomia e, conforme apregoa Castelo (2012), desde a época dos “50 anos em 5” tem falhado, pois a ideologia do pensamento econômico brasileiro está em decadência.

Para o autor, desde o governo FHC, a burguesia rentista tem se mantido no poder. Importante salientar que os governos do PT, mesmo avançando no plano social, manteve a política fiscal instaurada em 90, e seguiu o padrão de estabilização macroeconômica, acoplando o econômico ao social. É possível observar que os governos brasileiros mantiveram prioridade pela economia, procuraram seguir as determinações dos organismos internacionais, regularam o papel do Estado, enxugando seus gastos, e atenderam aos interesses do capital. Dessa forma, a trajetória do Estado brasileiro, desde 90 até os anos atuais, está pautada em corresponder aos interesses do capital, sobretudo no que diz respeito à reforma administrativa.

Em relação ao governo Bolsonaro, é possível visualizar propostas de reformas e contrarreformas, voltadas para dar sustentabilidade ao discurso de que o Estado é muito grande e a máquina pública está inchada; o Estado é ineficiente; a estabilidade do funcionalismo deve ser vista como um privilégio e, portanto, é absoluta; o dinheiro do governo acabou; e as reformas administrativa, da previdência e macroeconômicas serão responsáveis por recuperar a confiança dos investidores privados, favorecendo o crescimento e o emprego (CERQUEIRA; CARDOSO JR. , 2020).

Em outras palavras, o Estado deve ser e permanecer mínimo, em ações e em gastos, e a economia deve crescer e se movimentar, gerando assim lucro e mantendo a reprodução capitalista. As falácias proferidas, inclusive no governo Bolsonaro, anteriormente registradas, só reforçam a incessante tentativa do capital e do neoliberalismo de condicionar o Estado a fomentar a economia, privando-se do social, favorecendo o mercado e o capitalismo financeiro.

CAPÍTULO 2: A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Este capítulo propõe-se a estudar o histórico da política de assistência social (PAS), retomando suas bases estruturais, anteriores à Constituição Federal (CF) de 1988, e dando enfoque no período pós constituinte, com sua inserção no sistema de seguridade social brasileiro, marco legal para sua passagem do caráter benemerente e caritativo assistencialista, para o patamar de política pública de responsabilidade do Estado e de direito do cidadão (KERSTENETZKY, 2012).

Ademais, examinar-se-á seus marcos legais, perpassando sua Lei Orgânica (LOAS), sua Política Nacional (PNAS), seu Sistema Único (SUAS), compreendendo seus Conselhos Gestores e, sobretudo, o seu motor de engrenagem, os Programas de Transferência de Renda (PTR).

2.1 Histórico da assistência social no Brasil

Pensar nos primórdios da assistência social brasileira é remeter-se a um cenário histórico pautado pela caridade, advinda principalmente das igrejas e das organizações do terceiro setor, voltadas para atender a camada empobrecida da população. Em meio a ações pontuais, focadas em estancar os ferimentos mais evidentes de uma sociedade totalmente desigual, a assistência social, surge para “amenizar” as consequências causadas pela relação conflituosa entre o capital *versus* trabalho.

Será trilhada nesta seção, a trajetória que a assistência social percorreu até chegar nos dias atuais, mais precisamente no ano 2020, marcado pela pandemia de âmbito mundial da Covid-19. Sendo assim, esta seção será dividida em dois itens: primeiro, voltado aos governos de Getúlio Vargas, Ditadura Militar, José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (FHC); e o segundo compreenderá os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) – divididos entre os governos de Luís Inácio Lula da Silva (Lula) e Dilma Rousseff –, de Michel Temer e de Jair M. Bolsonaro.

2.1.1 Era Vargas, Ditadura Militar, Sarney, Collor, Itamar Franco e Governo FHC

Datada do período varguista, a assistência aos pobres teve início por meio de ação pontual no campo social, institucionalizando uma prática e, de certa forma, imprimindo uma racionalidade que, por sua vez, é geradora de um determinado conhecimento (MESTRINER, 2001).

Desta forma, a ação inicial tomada pela assistência social:

[...] compreende um conjunto de ações e atividades desenvolvidas nas áreas pública e privada, com o objetivo de suprir, sanar ou prevenir, por meio de métodos e técnicas próprias, deficiências e necessidades de indivíduos ou grupos quanto à sobrevivência, convivência e autonomia social. (MESTRINER, 2001, p.16).

A citação por si só é autoexplicativa, pois explana de forma clara e objetiva o principal objetivo da assistência prestada às camadas mais pobres da população brasileira durante a década de 1930 em diante. Entende-se que a assistência social, por meio desse conjunto de ações, que tanto foram desenvolvidas no campo público, como por meio da esfera privada, abrangeu um estrato significativo da população, conforme apontam alguns estudiosos.

No entanto, de acordo com Mestriner (2001), longe do formato de política social, a assistência social brasileira ora reproduziu a pobreza e afunilou a desigualdade social, ora operou de forma descontínua em situações pontuais. Como foi direcionada para atender às demandas da população mais pobre da sociedade brasileira, a assistência social, configurada nos moldes da filantropia e da caridade, reiterou a dependência, caracterizando-se como neutralizadora das demandas e reivindicações populares.

Observa-se que:

Com a expansão do capital e a precarização do trabalho, a pobreza se torna visível, incômoda e passa a ser reconhecida como um risco social. A benemerência, como um ato de solidariedade, passa a se constituir em práticas de dominação, que destituem o alvo das ações de caridade da condição de sujeito de direitos. (CARVALHO, 2008, p.10).

Com a pobreza tornando-se visível, e a relação capital *versus* trabalho se estreitando, o Estado tende a reconhecê-la, como questão social, onde há um grande incômodo por parte deste, uma vez que a classe trabalhadora organizada ameaça, por meio das manifestações e reivindicações trabalhistas, a ordem vigente.

E no contexto político, econômico e social, da ditadura varguista, a filantropia e a benemerência se fizeram mediadoras, responsáveis por amenizar o risco social, através da solidariedade, buscando atender aos direitos dos sujeitos.

Importante salientar, que muito embora a assistência social tenha ingressado, nesta época, na agenda estatal, o conjunto de iniciativas organizadas pela sociedade civil, por meio das instituições sem fins lucrativos, era reconhecido, e tido como essencial para atuar diante as mazelas sociais.

O Estado, a fim de propiciar uma sociedade menos desigual, passa a subsidiar as instituições sem fins lucrativos, fazendo parcerias com o setor privado e a sociedade civil. Importante salientar que, ao fazer este movimento, o Estado, se desobriga de parte de sua

responsabilidade, no que diz respeito a sanar as desigualdades sociais e garantir o direito social de cada cidadão.

Concernente a este momento social, o Estado firma convênios com as empresas e organizações sem fins lucrativos, também prestadoras de assistência social. E, para regular esta relação, é criado em 1938 o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). Assim, a assistência social pública voltou-se “[...] historicamente para a introdução de mecanismos de apoio às organizações, e não diretamente à população” (MESTRINER, 2001, p.17)

Pode-se dizer que, ao voltar-se para o auxílio financeiro prestado a estas instituições privadas, o Estado, além de se ausentar de sua responsabilidade primordial, que seria suprir as necessidades básicas da população, se preocupa muito mais com suas manobras políticas e clientelistas, deixando à mercê a população necessitada de políticas públicas e sociais, voltadas para o bem individual e coletivo.

O reconhecimento estatal diante às necessidades da população, como pode-se observar, permaneceu mediado por organizações, mutilando a efetivação dos direitos e, sobretudo, a cidadania dos seguimentos mais pobres da população.

Sob este ângulo, pode-se dizer que a assistência social se desenvolveu mediada por organizações sem fins lucrativos ou por voluntários, num obscuro campo de publicização do privado, sem delinear claramente o que nesse campo era público ou era privado. (MESTRINER, 2001, p.17).

Essas mediações, por meio das organizações sem fins lucrativos e por voluntários, percorre a história da assistência social, permanecendo até os dias atuais. O Estado demonstra ao longo desse período histórico estar mais preocupado em mostrar o que ele está realizando na área social do que resolver as questões postas de maneira a solucionar e alterar a realidade social.

Seguindo esta lógica, por meio do CNSS, a fim de ressaltar os efeitos na área social, o Estado reforça a atuação deste conselho, o qual oferecia, sobretudo, assistência social, incentivando a benemerência e, posteriormente, a regulando. Todavia, o CNSS, intensificou o clientelismo na assistência social, possibilitando a troca de favores, que nada mais é do que uma ação pautada pela fragmentação e seletividade.

De acordo com Mestriner (2001), o Estado, diante do CNSS, permitiu que a assistência social tramitasse no campo da solidariedade, da filantropia e da benemerência. E isso pode ser compreendido como um ponto problemático, haja vista, os direitos sociais não eram validados, seguindo uma perspectiva de “benevolência paliativa”.

Dando continuidade à essa atuação, o governo varguista cria em 1942 a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA). Empenhado pelo desenvolvimento econômico do país, Vargas acoplou-a ao desenvolvimento na área social, e diante deste contexto, o Estado ampliou seus projetos. Sendo assim, a LBA, foi criada para atender às famílias dos soldados durante a segunda guerra mundial, e passou a ser administrada pela primeira dama Darci Vargas. Esse fato implica demasiadamente na forma como a assistência social será empregada, criando o chamado primeiro damismo, que também permeia até os dias de hoje.

Brevemente perpassando as ações prestadas pela LBA, pode-se observar, conforme aponta Yasbek (2006), que esta caracterizava-se:

[...] por ações paternalistas e de prestação de auxílios emergenciais e paliativos à miséria que vai interferir junto aos segmentos mais pobres da sociedade, mobilizando a sociedade civil, o trabalho feminino e a profissionalização dos assistentes. (YASBEK, 2006, p.125)

De modo geral, a LBA, assim como o CNSS, não foi capaz de alterar a realidade das camadas mais empobrecidas da sociedade, movimentando a sociedade civil a desempenhar o trabalho que deveria ser de responsabilidade do Estado.

Juntando todas as ações ou inações do Estado, neste contexto histórico e social, as primeiras protoformas de políticas sociais, de forma geral, contribuíram para suavizar os intensos desequilíbrios que haviam se manifestado nas relações de assalariamento e voltou-se para viabilizar as condições mínimas para a reprodução de força de trabalho industrial. (KERSTENETZKY, 2012)

Para Silva (2013), a conjuntura durante o governo Vargas, estava marcada pelo tensionamento das estruturas sociais e políticas advindas das modificações no âmago das relações sociais entre Estado e sociedade civil. Neste cenário encontram-se expressões latentes da questão social, que englobam todas as desigualdades sociais, políticas e econômicas da população, a qual passa a ser reconhecida como legítima pelo Estado.

No entanto, essas ações do Estado frente às questões postas pela sociedade, sobretudo no que tange os tensionamentos advindo da relação entre capital e trabalho, voltou-se para o tratamento pontual, pautado nas expressões mais visíveis, conforme aponta Yasbek (2006), podendo até se caracterizar como regulações superficiais.

No tocante destas regulações, para Sposati apud Yasbek (2006), tratava-se de um "modelo de regulação pela benemerência", e essa, por sua vez, se encontra na raiz das relações simbióticas que a assistência social estabelecerá com a filantropia e a benemerência. Ainda, segundo a autora, a relação entre o setor público e o privado, continuamente, repõe a tradições clientelistas e assistencialistas.

Todavia, mesmo tendo em consideração estes apontamentos, não pode ser desconsiderado que, durante o governo Vargas, foram dados alguns passos importantes para as políticas sociais em geral. E, no que toca à assistência social, para além da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), que regulamentou os contratos de trabalho e, de certa forma, ecoou sobre as demandas sociais, conforme apregoa Kerstenetzky (2012), foi criado em 1945, um Decreto propondo a criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB).

De acordo com Kerstenetzky (2012), esse decreto previu a uniformização e expansão das políticas sociais e, de certa forma, englobou a atuação e expansão da assistência social, ainda não vista como uma política pública. Entretanto, as políticas públicas e sociais se apresentavam de forma segmentada.

Para compreender o ponto anteriormente mencionado, se faz importante analisar a conjectura dos setores de trabalho nacionais, durante o governo Vargas, tendo em vista que estes se apresentavam dispersos em corporações, dificultando a interface dos sindicatos e movimentos sociais, estando estes, quase que totalmente, voltados para atender aos direitos previdenciários e de saúde dos trabalhadores contribuintes.

O restante da população, sobretudo aqueles que não estavam incluídos no mercado de trabalho, sobreviviam à mercê das ações pontuais da sociedade civil, por meio da filantropia e a caridade, conforme já fora pontuado anteriormente. Dessa forma, estando os trabalhadores organizações em corporações, e o Estado, que deveria atender às necessidades da sociedade, se desresponsabilizar de suas obrigações, impacta o desenvolvimento das políticas públicas e sociais.

Assim, o governo é descarregado de encargos e custos, porém, em contrapartida surgem novas formas de organização da sociedade, para dar conta de abarcar as demandas postas, sobretudo dos indivíduos que não faziam parte do mercado de trabalho, tampouco das corporações trabalhistas.

No que tange às políticas sociais, Kertenetzky (2012, p.200) afirma que “o golpe militar de março de 1964 inaugura uma nova era nas políticas sociais brasileiras”. Ou seja, encerrada a era Vargas, levando-se em consideração todas as implicações econômicas e sociais, que não são o foco deste estudo, mas que se fazem importantes mencionar, o governo militar impõe novas condições para as ações sociais, implicando também na assistência social.

Visando um âmbito universalizante, o governo militar, conforme apregoa Vianna (2011), se guiou pelo modelo americano de políticas sociais, o trazendo para a realidade brasileira. No entanto, este paradigma se transforma em um empecilho para as políticas, na medida que como bem coloca a autora, o governo brasileiro fará uma americanização perversa

do futuro modelo de seguridade social, buscando pautar-se pelo modelo americano, mas não suprimindo e abarcando as demandas existentes.

Contudo, a síntese é que assistência social, seguindo essa lógica universalizante, tinha tendência a se expandir, buscando atender a uma expressão mais significativa da população, mas não se afastou de seu caráter filantrópico e caritativo, pelo menos não neste momento histórico.

Pautado por uma estratégia conservadora, o governo militar, segundo a concepção de Fagnani (1997), se embasou em cinco traços estruturais, estando presentes, com especificidades, em cada um e no conjunto dos setores de ação do governo, ou seja, para além de se caracterizarem por si só, estes também estavam presentes no conjunto dos setores que fizeram parte do objeto da ação governamental durante a ditadura militar (1964-1985).

Sendo assim, o governo militar seguiu os passos estruturais de: (i) regressividade do mecanismo de financiamento; (ii) centralização do processo decisório; (iii) privatização do espaço público; (iv) expansão da cobertura; e (v) redução do caráter redistributivo (FAGNANI, 1997).

Brevemente, serão expostos os cinco traços estruturais, com vistas a compreender melhor como se conjecturou a ação social do governo militar. Voltado para atender e dar enfoque aos setores da educação, previdência, assistência, saúde, suplementação alimentar, habitação e saneamento público, o governo militar buscou respaldá-los e introduzi-los na lógica estrutural que fora tecida (FAGNANI, 1997).

Para tanto, conforme explica Fagnani (1997), foi seguido à risca os traços estruturais, começando pela regressividade do mecanismo de financiamento. De forma sucinta, está foi a principal característica do padrão de financiamento das políticas sociais no autoritarismo, onde encontra-se um caráter regressivo, compreendido pela “restrita utilização de recursos de natureza fiscal e pela prevalência das fontes autossustentáveis e parafiscais” (FAGNANI, 1997, p.185).

A regressividade do padrão de financiamento, segundo Fagnani (1997), pautou-se por quatro situações setoriais específicas: (i) nos setores de habitação e saneamento; (ii) nos setores que compõem o complexo previdenciário; (iii) nos setores de saúde pública; e (iv) no setor educacional.

Nos setores de habitação e saneamento, as fontes de financiamento, compreendendo o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), cadernetas de poupança estaduais para o financiamento de água e esgoto (FAES), eram reguladas pelo mercado e, portanto, presididas de forma exclusiva pela lógica da autossustentação financeira (FAGNANI, 1997).

Já no que concerne os setores que compõem o complexo previdenciário (previdência, assistência médica e assistência social), tem-se como principal base financeira o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), que se encontrava integralizado por contribuição tripartite, incluindo os assalariados, os empregadores e os trabalhadores autônomos (FAGNANI, 1997).

Importante salientar, conforme aponta Fagnani (1997), que nos setores de saúde pública, suplementação alimentar e transporte coletivos urbano, não houve a instituição de fontes parafiscais. Sendo assim, o autor reforça que a completa dependência desses setores dos recursos do Tesouro Nacional, foi um dos fatores mais importantes e decisivos para a marginalização dessas políticas, em meio a estratégia conservadora então apresentada.

E, por fim, o setor educacional, apresentou, segundo Fagnani (1997), características tidas como singulares, haja vista houve a descentralização do 1º e 2º grau de ensino, no que tange os governos subnacionais, havendo a “predominância da vinculação constitucional de recursos fiscais” (FAGNANI, 1997, p. 186) que, de certa forma, se caracteriza com traços específicos do setor educacional do final do século XIX.

Estes fatores apresentados, no tocante ao setor educacional, refletem a estratégia conservadora do período de ditadura militar brasileira, cujas as “fontes fiscais tiveram primazia na composição de seu financiamento” (FAGNANI, 1997, p. 186).

No que diz respeito à centralização do processo decisório, Fagnani (1997) salienta que esta se deu no poder Executivo, cuja intenção foi ausentar o controle social e promover a exclusão da participação dos governos subnacionais, uma particularidade do arcabouço autoritário da época. Favorecendo e fortalecendo o Executivo perante os demais poderes, reforçou-se os mecanismos coercitivos que são próprios dos governos autoritários.

Passando para a privatização do espaço público, pode-se fazer menção à concepção de Vianna (2011), que promove o debate acerca da privatização e americanização perversa das políticas públicas e sociais brasileiras, mas também, pode-se remeter a perspectiva de Fagnani (1997), que compreende ser esta uma outra característica da estratégia conservadora, permeando os interesses particulares, empresarias e clientelistas da época.

No decorrer desta seção, e também deste estudo, voltar-se-á algumas vezes neste ponto, pois como poderá ser visualizado, as privatizações se intensificaram e se fazem presentes até os dias atuais. Mas, por hora, apenas será mencionada a título de contextualizar o momento estudado.

O penúltimo traço se caracterizou pela expansão da cobertura dos serviços sociais prestados e, como Fagnani (1997) elucida, está estratégia tem como base uma expansão

quantitativa de ofertas de bens e serviços na totalidade dos setores, refletindo, dessa forma, na “ampliação da capacidade de intervenção do Estado no campo social” (FAGNANI, 1997, p.191).

No entanto, esta expansão quantitativa não foi também qualitativa, conforme apregoam alguns estudiosos, incluindo Fagnani (1997), Vianna (2011) e Kerstenetzky (2012), fazendo com que a demanda pelos serviços aumentasse na contramão da qualidade dos serviços prestados. Sendo assim, a expressiva demanda que se deu, não foi atendida em sua totalidade.

E, por último, e não menos importante, se encontra a redução do caráter redistributivo, que pôde ser observado, mesmo que de forma singela, ainda durante o governo Vargas. Para Fagnani (1997), esta estratégia está condicionada, imbricadamente, aos demais traços.

De forma breve, a característica conservadora de reduzir o caráter redistributivo das políticas públicas e sociais, ou seja, diminuir o impacto financeiro dos seus programas, sobretudo os de transferência de renda, para a população atendida, consequentemente, afeta também o desempenho destas políticas.

Atualmente, e ao longo dos governos que se estabeleceram no Brasil, observa-se que ora esse caráter foi maior, ora foi menor, e no tocante do governo militar, pôde-se observar que as políticas públicas e sociais, tiveram um baixo impacto para a população assistida, não alcançando a totalidade das demandas sociais postas.

Se fez necessário explicar esses cinco traços, para se chegar ao foco desta seção, a trajetória da assistência social. Observa-se, através dos estudos realizados, que a assistência social, continuou durante o governo militar, a ser pautada pela filantropia e a caridade. E mesmo diante a expansão da cobertura dos serviços, conforme mostra Fagnani (1997), a assistência não teve uma significativa expansão, não sendo o foco principal do governo.

De maneira geral, a assistência social não modificou suas raízes, entranhadas na caridade, forjada pela sociedade civil, com suas demandas sendo atendidas de forma paliativa. A assistência, mesmo sendo mencionada como sendo um dos setores de maior atenção do governo militar, não modificou suas estruturas, e através de alguns estudos, pode-se perceber que esta se manteve como responsabilidade do terceiro setor, evidenciando a desresponsabilização do Estado.

Para Kerstenetzky (2012):

De notável, no capítulo da assistência social, há a instituição em 1974 da licença-maternidade como uma prestação da previdência social (estendendo o direito constante da CLT de 1943) e da Renda Mensal Vitalícia de meio salário-mínimo para idosos de 70 anos ou mais e inválidos pobres, ambas apenas parcialmente contributivas e ainda integradas à previdência. (KERSTENETZKY, 2012, p.203).

Não se presenciou, como já observado, durante o governo Vargas, um incentivo contundente à assistência social. Durante a ditadura militar, além da criação da Renda Mensal Vitalícia, que foi o marco mais importante da época (e origem do Benefício de Prestação Continuada – BPC, de 1993), constitucionalmente implementado, foi também criado o Salário Maternidade, o Conselho de Desenvolvimento Social e do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, todos no ano de 1974.

Cabe salientar que, mesmo com essas criações, a assistência não recebeu a mesma atenção despendida para a saúde e, sobretudo, para a previdência social.

Todavia, de acordo com os pressupostos trazidos por Fagnani (1997), foi realizada uma expansão da cobertura dos serviços sociais prestados à sociedade, e pôde-se inserir a assistência nesta conjuntura. Mas, esta inserção não está ligada necessariamente à cobertura dos serviços por parte do Estado, já que a maior responsável pela sua promoção era a sociedade civil. Contudo, o Estado subsidiava as organizações não governamentais e as instituições prestadoras de serviços, como anteriormente mencionado. O ponto chave desta questão é que a cobertura dos serviços, assim como nos demais setores, não acompanhou a expansão das demandas, deixando uma grande parte da população necessitada de assistência à mercê da sociedade civil, sendo uma parcela significativa prejudicada e encontrada fora das intermediações atendidas pelo terceiro setor.

Percebe-se, dessa forma, que o atendimento estava pautado na população mais empobrecida, o que é fato na realidade dos dias atuais, sobretudo da PAS. Mas, este ponto também será trabalhado mais adiante.

Neste momento, depois de apresentar alguns traços da assistência social durante o governo Vargas e do governo militar, voltar-se-á as lentes para o processo de democracia, abarcando a passagem do autoritarismo para República, e compreendendo o processo de implementação da PAS em meio à CF de 1988.

Já dando sinais de esgotamento, e sendo constantemente pressionado pela sociedade civil, por meio dos movimentos sociais e de setores da sociedade, o governo militar vai caminhando para o fim, conforme aponta, (KERSTENETZKY, 2012).

Ainda segundo a autora, uma das causas do enfraquecimento do governo militar, foi o fato deste ter herdado o esgotamento do modelo de crescimento econômico que se deu na década de 1930. Sendo assim, teve-se um longo período de baixo nível de atividade econômica e uma intensa inflação.

Dessa forma, somado ao período de ditadura, fora elevado o endividamento externo e interno brasileiro, ocasionando sucessivos ajustes fiscais (KERSTENETZKY, 2012). Com o

fim do regime militar em 1985, houve a redemocratização no país, processo que culminou na CF de 1988, e, posteriormente, na primeira eleição para presidente da República desde 1960, sendo realizada em 1989.

Diante de transformações marcantes – o esgotamento da ditadura militar, a constância para redemocratização e o cenário econômico brasileiro – fez-se necessário o avanço das políticas e gastos sociais, servindo também como resposta à constante reivindicação por parte da sociedade civil.

Dessa forma, foi promulgada em 1988, a Constituição Federal, marcada pela democratização dos acessos e implementação de um sistema de seguridade social brasileiro.

Levando-se em consideração que a Constituição se deu através de uma coalisão de forças, advindas dos setores econômico, político e social, se instaurou no país, a partir de 1988, uma nova concepção, baseada na democracia.

Há muitas discussões acerca de ter havido realmente a implementação de um estado de bem-estar social no Brasil, por meio do sistema de seguridade social, e também da nova perspectiva constituinte. Ao final deste estudo será possível visualizar, não na totalidade, mas a partir da análise orçamentária da PAS, se o país caminhou para o estado de bem-estar social, tendo em vista que é uma das políticas responsáveis pela proteção social brasileira. No entanto, antes de adentrar nesta questão, cabe ressaltar que:

A Constituição de 1988 assegurou uma série de novos direitos sociais aos brasileiros, que, uma vez garantidos, nos aproximariam das realizações de bem-estar social do regime socialdemocrata, em direção alternativa à do universalismo básico e à do bem-estar corporativo dos períodos anteriores. Eles envolveram, dentre outros, a universalização da previdência (universalização do acesso no meio rural), a assistência social a quem dela necessite, a universalização da educação fundamental e média e da saúde em todos os níveis – esta se convertendo em direito do cidadão e dever do Estado –, a designação do salário-mínimo como o valor piso para os benefícios constitucionais, a descentralização das políticas sociais com garantia de repasses e de capacidade arrecadatória própria para os níveis subnacionais, a introdução do critério per capita para o repasse de recursos, a participação e o controle social. (KERSTENETZKY, 2012, p. 212-213).

Observa-se que a CF de 1988, ao implementar o sistema de seguridade social, assegurou uma parcela da população que outrora estava excluída, garantindo os direitos sociais e, de certa forma, aproximando o cenário brasileiro de um contexto, em tese, de bem-estar-social. O sistema trouxe consigo a implementação de três políticas sociais extremamente importantes.

Ao efetivar a inserção das políticas de saúde, previdência e assistência social no sistema de seguridade social brasileiro, a CF de 1988, dá um passo importantíssimo para a garantia dos direitos sociais e democráticos. Ademais, a então assistência social, subsidiada pelo Estado por

meio das ações da sociedade civil, passa do caráter caritativo e benemerente, para o patamar de política pública e de dever do Estado e direito do cidadão (KERSTENETZKY, 2012).

Com a CF de 1988, as políticas públicas e sociais ocuparam um espaço importante na agenda governamental. A redemocratização, juntamente com a promulgação da nova constituinte, possibilitou acesso por parte de uma população que há tempos se encontrava excluída dos direitos sociais.

Todavia, juntamente com a expansão dos direitos sociais, tem-se início as reformas estatais, também significativas. Não serão trabalhados, de forma pormenorizada, nesta seção, os impactos das reformas do Estado. Contudo, é de suma importância frisar que essas impactaram e continuam impactando as políticas públicas e sociais.

Observa-se que essas reformas se aceleraram após os anos de 1988, sobretudo durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Entretanto, em 1993, a PAS tem uma exímia conquista, é regulamentada por meio da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Sem dúvidas, foi um passo importantíssimo para a PAS. Porém, se comparada às demais políticas sociais integrantes do sistema de seguridade social, observa-se que a PAS foi a última política a ser regulamentada, tendo em vista que a previdência social teve sua regulamentação em 1960, e a saúde em 1990.

A LOAS não será tratada nesta seção, visto que esta pesquisa disponibilizará uma seção somente para analisá-la. Por hora, cabe mencionar, que, em consequência as reformas estatais, e em acréscimo ao impacto causado pelas regras que se instauraram no âmbito de pagamento, reajuste e valor dos benefícios, sobretudo os previdenciários, durante os anos que se seguiram pós constituinte, o gasto social público foi fortemente impactado, conforme apregoa Kerstenetzky (2012).

No que concerne à Nova República e ao gasto social público, pode-se observar o primeiro governo que se deu no final da ditadura militar até dois anos após a CF de 1988, que foi o de José Sarney (1985-1990). Sarney, conforme aponta Macarini (2009), visou uma perspectiva de evolução econômica. E, com o cenário internacional projetando uma acentuada piora na economia em 1985, que contou com a diminuição do crescimento nos Estados Unidos e uma tendência de altas de juros internacionais, o governo brasileiro buscou estratégias para impulsionar o seu desenvolvimento econômico de forma rápida, a fim de não ser fortemente impactado pela economia internacional.

Como resposta, veio o aprofundamento da austeridade fiscal (MACARINI, 2009). Dessa forma, anunciou-se um corte de 10% no gasto público, além de outras medidas, que

automaticamente impactaram as políticas públicas e sociais, sobretudo no que tange seu financiamento.

Importante salientar que, durante o governo Sarney, foi implementado o Plano Cruzado, em 1986, como sendo um plano econômico de combate à inflação. Ademais, pode-se dizer que o governo Sarney concentrou suas ações na economia e, portanto, não ocorreu modificações significativas no campo social.

O governo Collor (1990-1992), segundo Silva (2021, p. 94), “começou o seu mandato afirmando a necessidade de resolver a crise econômica e fiscal do Brasil, principalmente no que tangia à inflação”. Entretanto, o cenário que posteriormente se projetou não foi muito favorável ao governo.

Com a inflação galopante, e o governo buscando, por meio dos ajustes fiscais, sanar o problema, gerou-se um cenário mais adverso, marcado por medidas e planos para tentar estabilizar a economia. Sendo assim, Collor implementou o Plano Collor que, de acordo com Carvalho (2000), integrava o grupo de políticas de estabilização que, por sua vez, incluíram limitação ou cancelamento da liquidez de haveres monetários (moedas manual e depósitos à vista), ou mesmo a conversibilidade de haveres financeiros em moeda.

Todavia, tais restrições assumiram formas variadas, segundo Carvalho (2000), desde a desvalorização nominal, alongamento compulsório de prazos e bloqueio temporário, até o repúdio e anulação do Plano. Novamente, o governo estava focado na economia, e, portanto, deixou a desejar no que tange a área social, tendo em vista a política de “confisco da poupança” lançada em 1990, através do Plano Collor.

Na prática, o confisco permitia a cada indivíduo sacar até 50 mil cruzados que estivessem depositados em suas poupanças, sendo os recursos excedentes retidos por um período de 18 meses, corrigido e acrescido de juros de 6% ao ano.

Obviamente que esta política não agradou nem um pouco aos brasileiros, e não solucionou o problema econômico. Dessa forma, somados o descontentamento da nação e as polêmicas políticas e de corrupção envolvendo o próprio Collor, e os seus familiares, houve a abertura, no dia 29 de setembro de 1992, na Câmara dos Deputados, do processo de *impeachment* do então presidente.

Em 2 de outubro de 1992, antes mesmo de sofrer o processo de *impeachment*, Collor renunciou ao cargo, sendo substituído pelo seu vice, Itamar Franco. Mais uma vez o governo se preocupou em estabilizar a economia, e o governo de Itamar Franco (1992-1995), não frisou o desenvolvimento das políticas públicas e sociais, modificando pouco ou quase nada do que já estava posto pelos seus antecessores.

De inovador, Itamar implementou o Plano Real, iniciado em fevereiro de 1994, encabeçado pelo Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso. Com o objetivo de combater a hiperinflação brasileira, o Plano Real utilizou-se de um conjunto de reformas econômicas, e substituiu o valor monetário Cruzado pelo Real. De certa forma, o Plano foi bem-sucedido em relação ao objetivo proposto.

No tocante às políticas sociais, voltadas para as reformas estatais, Draibe (2003), afirma ter havido dois ciclos de reformas, uma entre os anos de 1980 e 1990 (portanto, anterior ao Governo de FHC), e outra entre 1996 e 1998, durante o período FHC.

Importante reforçar que as reformas não se limitaram ao campo econômico, mas se estenderam para o campo político, social e cultural. Sendo assim, segundo Draibe (2003):

A agenda reformista do primeiro ciclo, como se sabe, é a da democratização. Processada na primeira fase da Nova República, e simbolicamente encerrada com a promulgação da Constituição de 1988, ganhou uma tradução particular no campo das políticas sociais: a reforma do sistema de proteção sob a dupla chave de sua democratização e da melhora da sua eficácia. Em boa medida, o acerto de contas com o autoritarismo supunha um dado reordenamento das políticas sociais, o qual respondesse às demandas da sociedade por maior equidade e pelo alargamento da democracia social. Também a melhora da eficácia das políticas inscreveu-se naquela agenda, uma vez que se reconhecia ser já significativo o esforço de gasto que o país realizava na área social em face de seus medíocres resultados. No plano institucional, objetivos desse teor sustentaram proposições de descentralização, maior transparência e accountability dos processos decisórios, acompanhados do reforço da participação social – grandes ideias-força que fechavam o círculo da democratização do Estado. (DRAIBE, 2003, p.69)

Como é possível observar, o primeiro ciclo de reformas, esteve pautado pela democratização, incluindo a dos direitos sociais, dos acessos, e das políticas públicas e sociais em geral. Buscando melhorar a eficácia tanto do Estado, quanto das políticas que o compõe, foi implementado, em 1988, com a Carta Magna, a descentralização das políticas públicas e sociais, tanto no que tange a gestão, como a participação e avaliação.

Todavia, mesmo diante de uma maior transparência governamental, e da implementação da *accountability*, no que tange a contabilidade pública, e os processos decisórios, os resultados obtidos foram insatisfatórios, como aponta Draibe (2003).

No entanto, é importante mencionar, diante deste primeiro ciclo de reformas, as conquistas e avanços da PAS. Como já mencionado, no primeiro ciclo, pode-se considerar somente os ganhos obtidos por meio da CF de 1988, e o fato primordial da então assistência social tornar-se política pública de responsabilidade estatal.

Passando para o segundo ciclo de reformas, pode-se observar a estratégia de desenvolvimento social do governo FHC. E, conforme menciona Draibe, (2003, p.72), “a política social proposta pelo governo FHC foi definida de modo ambicioso e apresentada sob

uma armação complexa”. Dessa forma, o campo que abrangeu a delimitação da proposta de governo compreende a política social no trato ao direito social, buscando promover a igualdade e a proteger os grupos tidos como vulneráveis.

De acordo com Draibe (2003), a proposta governamental de FHC não englobou todos os programas e benefícios oferecidos para a população por meio das políticas públicas, e se restringiu a atender as necessidades mais visíveis e combater a extrema pobreza. Diante disso, a PAS, assim como a política de saúde, foi bastante alterada durante o segundo ciclo de reformas. E para Draibe (2003), foi durante o primeiro governo FHC que a PAS decolou, e pode se distanciar, não totalmente, do clientelismo e assistencialismo. A prova disso foi a extinção da antiga LBA, e seu fortalecimento por meio da LOAS.

Com a LOAS (1993), os programas de transferência monetária tiveram início, e pela própria constituinte, foi implementado o BPC, substituindo o Renda Mensal Vitalícia.

Foram também implantadas, em todo o país, as instituições e os órgãos do novo sistema: Conselho Nacional da Assistência Social (Conanda), Fundo Nacional da Assistência Social, os conselhos e os fundos estaduais e municipais. Ao final do primeiro período do governo FHC, o país já contava com um sistema nacional de assistência social de forte institucionalidade, apoiado em fundos, órgãos e conselhos estaduais e municipais e periodicamente mobilizado por conferências nacionais, foro privilegiado da formação da política. (DRAIBE, 2003, p.87).

Além das importantes conquistas expressas pela autora, a PAS ocupou um espaço central para combater a extrema pobreza, impulsionada pelos acordos realizados entre o governo brasileiro com o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Para fazer frente à pobreza extrema, implantou-se o Programa Comunidade Solidária, ainda no primeiro governo FHC, e já no seu segundo mandato, foram implementados o Programa Comunidade Ativa, o Projeto Alvorada e a Rede de Proteção Social (DRAIBE, 2003).

O Programa Comunidade Ativa substituiu o Comunidade Solidária, e segundo Draibe (2003), no segundo mandato de FHC, o eixo público do programa foi redesenhado, e passou a:

Estimular e coordenar, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), programas de desenvolvimento local nos municípios carentes. Ao mesmo tempo, outro programa foi iniciado em 2000, o Projeto Alvorada. Denominado Plano de Apoio aos Estados de Menor Desenvolvimento Humano, seguiu as orientações básicas dos anteriores, organizando suas intervenções em municípios selecionados segundo aquele indicador (IDH), e por meio de um conjunto de programas federais nas áreas de saúde, educação e geração de renda. (DRAIBE, 2003, p.87).

Com base no exposto, os programas criados só reforçam o que já fora afirmado, que o governo FHC se pautou em dar assistência aos mais pobres da população brasileira, tanto por meio da PAS, como das demais políticas, sobretudo a de saúde e educação.

De acordo com os apontamentos de Draibe (2003), o Projeto da Alvorada evoluiu nos dois anos finais do governo FHC, e caminhou em direção a um novo programa, a Rede Social, que segundo a autora apresentava orientação e conteúdos distintos do Projeto da Alvorada. Dentro deste novo programa, foram agrupados os Programas de Transferência de Renda (PTR), voltados às famílias mais pobres da sociedade brasileira.

Draibe (2003) também pontua que muitos outros programas foram criados, e foram divididos nas áreas da saúde, educação, previdência, trabalho e assistência social. Todos os programas prestavam serviços sociais básicos para os grupos vulneráveis, e mesclavam as transferências monetárias, por meio dos PTR, como é o caso do Bolsa-Escola, criado em 1998. Todos os programas faziam parte da Rede Social, e formavam um mosaico que visava atender e minimizar a questão social.

Outros programas importantes foram criados durante o governo FHC: Agente Jovem, oriundo do Fundo Nacional de Assistência Social, de 1993; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), em 1995; Fundo de Combate à Pobreza, em 2000; Bolsa-Alimentação, em 2001; Auxílio-gás, em 2002; e outros PTRs.

Importante salientar, que todos os PTRs eram, e ainda são unificados pelo Cadastro Único (CadÚnico), servindo este de instrumento fundamental para contabilizar as famílias que recebem os benefícios e participam dos programas assistenciais. Dessa forma:

Nascia assim a Rede Social Brasileira de Proteção Social, concebida como um conjunto de transferências monetárias a pessoas ou famílias de mais baixa renda, destinado a protegê-las nas distintas circunstâncias de risco e de vulnerabilidade social. (DRAIBE, 2003, p.88).

Esta rede perdura até os dias atuais, não com o mesmo nome e esboço, mas, por meio dos PTR existentes, cria-se uma rede de proteção social que visa combater a extrema pobreza, exatamente como no início da década de 1990.

Todavia, é de suma importância mencionar que o governo FHC intensificou a política neoliberal, e segundo os acordos feitos com o BM e FMI, respeitando o Consenso de Washington ¹, o país intensificou os ajustes fiscais, os cortes nos gastos sociais, e as reformas estatais, reverberando nas políticas públicas e sociais, sobretudo na PAS.

Sendo assim, superados os fatos mais relevantes referentes à assistência social durante os governos Vargas, Militares e FHC, as lentes serão voltadas aos governos do PT, o breve

¹ Foi uma reunião realizada na capital dos Estados Unidos, em 1989, que reuniu funcionários do governo americano e dos organismos financeiros internacionais, FMI, BM e BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), com o objetivo de proceder uma avaliação e dar um direcionamento as reformas econômicas empreendidas nos países da região, bem como o Brasil. (Batista, 1994).

governo Temer, e os dois primeiros anos do governo Bolsonaro, a fim de trilhar o caminho da PAS até os dias atuais.

2.1.2 Governos do PT, Temer e Bolsonaro

O governo FHC representou, de certa forma, a consolidação do Estado Neoliberal, e por conta disso, o início do desmonte das políticas sociais, haja vista, mesmo essas tendo uma maior atenção, e sendo fomentadas pelas iniciativas do governo, com a ideologia da economia implementada, tiveram suas bases afetadas.

Pautando-se por enxugar gastos públicos, intensificar as reformas e os ajustes fiscais e, sobretudo combater e focar na extrema pobreza, o governo FHC, vai na contramão dos direitos sociais, e esse é um paradoxo. Pois, ao analisar suas políticas governamentais, observam-se conquistas para os direitos sociais, que vão sendo minadas na medida que o neoliberalismo avança no Brasil.

Todavia, pensar no desmonte e no risco que as políticas sociais vêm sofrendo desde o governo FHC, não é tarefa para esta seção, mas sim, pensar na continuidade da PAS, e de forma breve e geral, a política social como um todo, tendo em vista que os governos que se seguiram não romperam com a lógica neoliberal.

Importante pensar que o governo FHC também transferiu a responsabilidade do Estado para a sociedade civil, ou melhor dizendo, continuou a tradição varguista e ditatorial, neste aspecto. E, os governos posteriores a este, também permitiram e intensificaram a ação da sociedade civil, uns em maior, outros em menor grau, mas continuaram. Sendo assim:

A feitura da política social assumida por FHC, embora ganhe nova roupagem com o governo Lula, permanece o traço de oposição aos princípios universalistas. Neste caso, evidencia-se o modelo assistencialista focalizado, onde novas modalidades de proteção social são especificadas, segundo o tipo e o grau de vulnerabilidade do público-alvo. (OLIVEIRA, 2009, p.4).

Ou seja, o governo Lula continuou o legado assistencialista, focalizado na extrema pobreza, e pautou a PAS para atender a um grupo específico, que se encontrava em maior vulnerabilidade social.

Contudo, foi um governo que inovou em associar a política econômica à política social, buscando elaborar e implementar políticas econômicas socialmente orientadas, e políticas sociais economicamente orientadas, conforme pontua Salvador (2010).

Em torno da Política da Assistência Social e do combate à pobreza, destaca-se o Programa Fome Zero, implantado como carro-chefe da política social do governo Lula, em seu primeiro mandato. (OLIVEIRA, 2009, p.4).

No entanto, o programa, mesmo sendo responsável por diminuir a proporção da renda gasta com alimentação entre os domicílios brasileiros de menor renda, e de certa forma, possibilitando uma significativa melhora na segurança alimentar das famílias mais vulneráveis, não tomou o lugar central no governo Lula, e este foi passado para o Programa Bolsa Família (PBF).

O Programa Fome Zero, criado em 2001, em projeto coordenado pelo então Ministro da Segurança Alimentar do governo Lula, José Graziano, tinha por meta suprir a fome e as causas mais profundas, causadoras da exclusão social.

Ademais, foi criado em 2003, o Ministério Extraordinário para Segurança Alimentar e o Combate à Fome no Brasil (MESA), também coordenado por Graziano. Contudo, em dezembro do mesmo ano, este foi extinto, e em seu lugar foi criado o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que incorporou o Programa Fome Zero por meio da Lei nº 10.836 de janeiro de 2004.

De acordo com Oliveira (2009), o MDS, colocou em pleno vigor os PTR criados durante o governo FHC, como exemplos, o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, cartão alimentação e auxílio gás, e, posteriormente, todos foram unificados pelo PBF.

Importante ressaltar que no primeiro ano do governo Lula foi criado o Ministério da Assistência e Promoção Social, e antes mesmo de finalizar o ano de 2003, este foi renomeado para Ministério da Assistência Social (MAS). Segundo Mendosa (2012), o Decreto 4.655 de 27 de março de 2003 (BRASIL, 2003) responsabilizava este Ministério pela Política Nacional de Assistência Social, tendo em vista que esta política só seria regulamentada em 2004, assim como as funções relacionadas ao órgão gestor federal da PAS.

Ademais, o Ministério da Assistência Social:

Responsabilizava-se também pela gestão do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), pelos programas, benefícios e serviços financiados com esses recursos e que já estavam sobre a responsabilidade da SEAS (MENDOSA, 2012, p. 135).

A Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS), foi criada durante o governo FHC, e se manteve durante o governo Lula, o que exemplifica a tese de alguns autores, sobretudo os cientistas sociais, e autores como Dye (2005), que ao estudar sobre os modelos de análise de políticas públicas, encontra no incrementalismo uma explicação para os governos que se sucedem a outros, incrementem as políticas públicas, programas e benefícios já existentes no governo anterior, apenas reformando alguns pontos, mas não iniciando do zero.

É o que tem sido observado durante os governos brasileiros, e não foi diferente no governo Lula, que com certeza criou e implementou políticas e programas novos, mas se apropriou dos que já estavam postos.

Não serão detalhadas as funções e atribuições de cada órgão criado durante o governo Lula, haja vista alongaria o assunto, e não permitiria a visualização da trajetória da assistência social e o acompanhamento de seus avanços e retrocessos.

Todavia, se faz importante expor todas as implementações feitas no que tange à PAS. Dessa forma, conforme apresenta Mendosa (2012), durante a preparação do Plano Plurianual (PPA) de 2004-2007 do MAS, apareceram propostas significativas, sendo uma delas a criação do Programa de Atendimento Integral a Família (PAIF), marco importante para o atendimento no trato de famílias mais vulneráveis.

Novamente, no que tange ao MAS, Mendosa (2012) aponta que houve outra proposta relevante, sendo criado o “Programa de Proteção Social aos Adultos em Situação de Vulnerabilidade”, e para que pudesse haver o atendimento dessa população foram construídos “Centros Públicos de Atendimento aos Adultos em Situação de Vulnerabilidade”, assim como ofertados “serviços socioassistenciais”.

Como marco considerado mais significativo do governo Lula, principalmente no que tange a regulamentação da PAS, visando capacitá-la para atender às necessidades da população mais empobrecida do país, foi criada em 2004, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e, em 2005, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), importantíssimo e fundamental para a PAS. Tanto a PNAS, como o SUAS, reafirmam e detalham a LOAS, de modo a compreender suas especificações e determinações, visando garantir a proteção social aos indivíduos inseridos na extrema pobreza.

Pôde-se observar que o governo Lula deu um grande salto na PAS, e atendeu de forma expressiva muitas famílias, como poderá ser observado a partir da análise dos dados referentes aos PTRs. Entretanto, cabe ressaltar, que este permaneceu seguindo a lógica neoliberal, e também enxugou os gastos na área social. Porém, não de forma tão contundente, permitindo uma ampliação dos programas e benefícios.

E, mesmo partindo de programas distributivos, buscou pautar-se pelo salário mínimo para efetuar o pagamento dos programas e benefícios, o que colaborou para ampliação de créditos pessoais e movimentação do mercado financeiro, permitindo aos considerados muito pobres, terem acesso ao mesmo.

Pode-se dizer que o governo Dilma (2011-2016) continuou o legado de Lula, porém realizando alguns cortes e fazendo concessões. No entanto, deu continuidade ao PBF, e para

reforça-lo foi criado em 02 de julho de 2011, criou o Plano Brasil sem Miséria (PBSM), o qual, segundo Silva (2019), reuniu esforços estratégicos-operacionais do governo para, novamente, focalizar a erradicação da pobreza. Dessa forma, tornou-se:

Um programa central para o campo social aos olhos da presidenta, donde se note a vinculação direta do Plano com o gabinete presidencial, assim como fora o Programa Fome Zero, com o presidente Lula. (SILVA, 2019, p.10).

Um ponto que não pode ser deixado de lado, é o fato de o governo Lula ter realizado algumas críticas ao PBF, principalmente no que tange à sua efetividade, assim como pontua Silva (2019). Ademais, seguindo esse raciocínio, a presidente Dilma, buscou ao longo do seu governo, melhorar a proposta de gestão e articulação dos serviços públicos.

Mesmo com os esforços dispendidos, uma grande parcela da população se encontrava diante a extrema pobreza, o que fez perpetuar a prática focalizadora da PAS. O governo Dilma, segundo De Maria apud Silva (2019), reuniu sobre um mesmo plano, diferentes linhas de ação, ou seja, articulou diversas políticas sociais e Ministérios, onde o PBSM funcionava como um “guarda-chuva”.

Importante salientar que o PBSM estava voltado para atingir três eixos: a garantia de renda, visando o alívio imediato das famílias em extrema pobreza; acesso a serviços públicos, buscando melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e abarcar uma inclusão produtiva, voltada para o aumento das capacidades e das oportunidades de trabalho, e, posteriormente, gerar renda para as famílias mais vulnerabilizadas (SILVA, 2019).

Voltar-se-á, também, a este plano nas próximas seções para analisá-lo, mas por hora cabe ressaltar que este foi o principal marco do governo Dilma para a PAS.

Já após o golpe de Temer, encabeçado pela mídia e pela Câmara dos Deputados observa-se um governo com um viés mais neoliberal, voltado a enxugar gastos públicos e sociais, realizar contrarreformas, emendas, ajustes fiscais e impulsionar o mercado.

Segundo Salvador, Behring e Lima (2019), o governo Temer foi responsável por retomar um conservadorismo e apresentou o início do desmonte das políticas públicas e sociais com maior intensidade. Todavia, o seu marco em relação a PAS está centrado na criação do Programa Criança Feliz (PCF), definido pelo Conselho Nacional de Assistência Social como “Primeira Infância do SUAS”.

Todavia, segundo Silva (2019), a implementação do PCF se deu sem a discussão coletiva e aprofundada nas instâncias do SUAS. E, dessa forma, sua aprovação ocorreu de forma rápida, logo em seguida do decreto que o criou.

Ademais, é possível observar que o governo Temer não teve grandes movimentações no que diz respeito à PAS, porém, diversos autores, como Salvador, Behring e Lima (2019), Boschetti (2019) e outros, afirmam que foi um governo rápido, mas o suficiente para impactar as políticas e os direitos sociais.

Não obstante, o governo Bolsonaro significou um tamanho retrocesso para as políticas sociais e os direitos afiançados e conquistados pela CF de 1988. Com sua ascensão ao poder, observou-se um regresso no que diz respeito aos direitos sociais e a instauração do conservadorismo, atrelado ao ultraneoliberalismo, como expõe Boschetti (2019).

Diante disso, é possível perceber que o governo não inovou no campo social, e que a PAS seguiu a incerteza que a paira desde o governo Temer, tendo corte de gastos, mudanças em benefícios e programas, e focalização na extrema pobreza, mas de uma forma mais contundente e categórica.

Dessa forma, como marco do governo Bolsonaro, pode-se mencionar a criação do Auxílio Brasil em 2021, que substituiu o PBF, importante para a PAS, sendo o carro chefe desta política junto ao BPC. Este Programa não será analisado, pois o recorte temporal final desta pesquisa é 2020. Porém, é de suma importância pontuar esta mudança, que conforme apontam Boschetti e Behring (2021), está para além de fins políticos e econômicos, contendo finalidade eleitoral.

Ademais, cabe lembrar que segundo ano do governo Bolsonaro foi acometido pela pandemia de âmbito global, Covid-19, que de certa forma breiou seus poucos críveis avanços na área social. Não sendo pelo Auxílio Emergencial, criado sob a Lei nº 13.982 de 2020 (BRASIL, 2020), que previu o repasse de R\$600/mês (inicialmente), aos trabalhadores informais e de baixa renda, assim como para os microempreendedores individuais (MEI), contribuintes individuais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), e as famílias com renda de até meio salário mínimo por pessoa ou com renda mensal total de até três salários mínimos, pouco se observou.

Observa-se que é um programa com condicionalidades, assim como o PBF, PCF e outros. Contudo, foi fundamental, mesmo que não o ideal, para suprir as necessidades da população em período pandêmico.

Importante salientar, que todos os governos apresentados, desde FHC à Bolsonaro, apresentam uma política econômica neoliberal, e cada um, independente de seus planos de governo, não rompeu com a focalização da PAS na extrema pobreza, nem com a ação intervencionista da sociedade civil.

Agora, perpassada a trajetória da assistência social, até tornar-se política pública e social, e chegar aos dias atuais, compreendendo alguns de seus programas e benefícios, durante os governos que se deram, voltar-se-ão as lentes para suas legislações, conselhos, e, posteriormente, para os PTR, essenciais para manutenção desta política.

2.2 Lei Orgânica da Assistência Social

Neste item será tratada, de forma pormenorizada a LOAS, de modo a esmiuçar suas diretrizes, visando empregá-las dentro do contexto dos governos mencionados no item anterior.

Sendo assim, tardiamente regulamentada, por meio da Lei 8.742 (BRASIL, 1993), a PAS passa a ter uma lei que traça suas definições e seus objetivos, pontuando ser esta política de direito do cidadão, reafirmando o dever do Estado.

De acordo com a CF de 1988 (BRASIL, 1988), essa política não é contributiva e é responsável por promover os mínimos sociais, através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento as necessidades básicas da população (LOAS, 1993).

É importante ressaltar, neste momento, que a seguridade social contempla uma política contributiva (a previdência) e duas políticas não contributivas (saúde e assistência). E o fato de a PAS ser uma política não contributiva significa que deve haver uma remuneração específica para dar conta de abarcar a atenção dos serviços prestados por esta. É o mesmo que ocorre no atendimento em uma unidade básica de saúde ou em uma escola. O ingresso é pago pelo financiamento público cujo valor é oriundo de impostos e taxas. Daí a suma importância de se ter um orçamento equilibrado e planejado, voltado a atender as demandas do SUAS em sua totalidade.

Voltando a reflexão a respeito da LOAS, encontra-se em seu artigo 2º que a PAS tem por objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. (BRASIL, 1993).

O primeiro ponto que merece destaque a respeito da citação é a preocupação com um patamar de proteção social, transmitindo que o Estado, mesmo que em muitos casos só no papel,

quer oferecer a seu cidadão condições de sobrevivência dignas e que não coloque em risco sua atuação como sujeito.

Outros itens que precisam ser salientados são os (d) e (e), que abordam a questão da pessoa com deficiência. Com o documento existe não só a preocupação de cunho financeiro para essas pessoas, mas também a vertente de reabilitação para que possam conviver em sociedade.

Por fim, na citação como um todo, pode-se observar que a PAS determina a garantia de alguns rendimentos como consta na PNAS, assim como a proteção social por meio de um “conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS” (NOB, 2005, p. 16).

Constitucionalmente a PAS garante um benefício mensal no valor de um salário mínimo à pessoa com deficiência e ao idoso, como já mencionado anteriormente, intitulado de Benefício de Prestação Continuada (BPC), assim como oferece os benefícios eventuais.

Contudo, a análise da PAS deve ser feita sob a ótica de seus princípios e diretrizes, a fim de ser possível visualizar se realmente esta política, exclusivamente, consegue desempenhar a função a que se propõe.

Para tanto, no capítulo II, artigo 4º da LOAS estão contidos seus princípios:

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios: I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (BRASIL, 1993).

O artigo 4º acaba por trazer à tona várias reflexões: a primeira que mais chama atenção é a questão da preocupação com a dignidade do cidadão, que procura transformar o sujeito que enfrenta a desigualdade em uma pessoa com liberdade e autonomia para ser escritor da sua própria história. O que pode ser entendido como bastante arrojado somente para uma política social.

Essa preocupação com o cidadão se traduz também no segundo ponto que merece destaque, que é a igualdade de acesso aos serviços públicos essenciais, sem que haja qualquer tipo de discriminação ou valoração.

Por fim, ainda sobre o artigo 4º, o que merece destaque, também, é que o Estado precisa transparecer para seu cidadão tudo que lhe é garantido, todos os seus serviços e benefícios, para

que o mesmo possa usufruir e, de certa maneira, ser atendido pelo programa que mais abarca suas necessidades reais.

Após compreender os principais princípios da PAS, é preciso entender a configuração de suas diretrizes, que se encontram no artigo 5º da LOAS (BRASIL, 1993):

I - Descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; II - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III - Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo. (BRASIL, 1993)

A PAS, conforme se configura em lei, deve atender às necessidades sociais, universalizando os direitos, respeitando a dignidade do cidadão, visando à igualdade de direitos e acesso ao atendimento, assim como divulgação ampla dos seus benefícios, serviços, projetos e programas. Já as suas diretrizes determinam ser necessária a gestão descentralizada e participativa, com participação da população.

Sob esses pressupostos, é possível fazer uma avaliação de como está a PAS na realidade atual, em confronto com o que está preconizado na Lei. Percebe-se assim, que a PAS encontra dificuldades para suprir todas as demandas do SUAS, tendo em vista a redução dos gastos públicos, conforme apregoam Schmidt e Silva (2015).

Ainda segundo as autoras, no que diz respeito a universalização dos direitos sociais há um ponto problemático, uma vez que a focalização da PAS na pobreza extrema contradiz a própria diretriz abrangente e universal dos direitos sociais.

Ademais, Boschetti (2019) questiona se é possível afirmar que os serviços oferecidos pelas suas proteções básicas e especiais correspondem ao preconizado em Lei, tendo em vista que, com os poucos recursos repassados para muitos municípios brasileiros, as ações do SUAS ficam limitadas, interferindo o atendimento e a assistência aos beneficiários dos programas e benefícios da PAS.

De acordo com a concepção de Yasbek (2006), através da LOAS, a assistência social ganha um novo direcionamento para o campo dos direitos sociais, universalizando os acessos e responsabilizando o Estado. Sendo assim, depois de regulamentada, a PAS pode finalmente sair da visão da benemerência e da filantropia, possuindo bases legais que a embasa.

Para Yasbek (2005):

Com a lei, a LOAS inova ao afirmar para a Assistência Social seu caráter de direito não contributivo independentemente de contribuição à Seguridade e para além dos interesses do mercado. (YASBEK, 2005, p. 223).

Importante salientar que, como política pública de proteção social e de responsabilidade estatal, a assistência passa a ser um espaço de defesa dos interesses e necessidades sociais dos segmentos mais empobrecidos da sociedade brasileira. Segundo Yasbek (2006) esta política configura-se como estratégia fundamental no combate à pobreza, à discriminação e à subalternidade econômica, cultural e política da sociedade brasileira.

Assim, cabem à Assistência Social ações de prevenção e provimento de um conjunto de garantias ou seguranças que cubram, reduzam ou previnam exclusões, riscos e vulnerabilidades sociais, bem como atendam às necessidades emergentes ou permanentes decorrentes de problemas pessoais ou sociais de seus usuários. (SPOSATI, 1995, *apud* YASBEK, 2006, p.6)

A partir desta reflexão, cabe refletir, conforme apregoa a PAS, o que se entende por proteção social, uma vez que esta é uma tarefa grandiosa para uma só política social. Dessa forma, garantir a proteção social está para além de ofertar os mínimos sociais. São necessários elementos de cunho social, cultural, econômico e político para que os sujeitos possam ir além da sua mera existência, e isso só será possível por meio de um conjunto de políticas sociais, garantido pelo Sistema de Seguridade Social, sendo essencial a integração de outras políticas, para além da PAS, Previdência e Saúde.

Entretanto,

Como pode ser observado, as diretrizes da assistência social são condizentes com a seguridade social, tornando perceptível a necessidade de criação de um sistema de assistência social que fosse descentralizado e participativo. (SILVA, 2013, p. 48).

E, ainda:

Com a regulamentação da LOAS, estavam postas as condições legais para a materialização da Política de Assistência Social. Por ocasião, a própria lei definiu o Ministério do Bem-Estar Social como órgão responsável pela organização, em nível federal, e os órgãos congêneres nos subentes federados para a gestão em nível local. Ao mesmo tempo, a legislação demandou a criação de conselhos municipais, estaduais, do Distrito Federal e da União, de caráter permanente e composição paritária com representantes governamentais e não governamentais constituídos como instâncias deliberativas para o processo de gestão e controle da Política de Assistência Social. (SILVA, 2013, p. 51-52).

Com a regulamentação da PAS, as portas foram abertas para a Política Nacional, que será vista no item a seguir, juntamente com seu Sistema Único.

2.3 Política Nacional de Assistência Social e Sistema Único de Assistência Social

Criada em 2004, ainda no governo Lula, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), traz em seus princípios, dispostos no capítulo II, seção I, artigo 4º:

I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o

destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (BRASIL, 2004, p.31).

E suas diretrizes, baseadas na LOAS:

I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais; II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo; IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos. (BRASIL, 2004, p.31 e 32).

Observa-se que a PNAS, reforça o que está disposto na LOAS, detalhando alguns pontos importantes, como os seus objetivos, quem são seus usuários, assim como as proteções sociais afiançadas, classificadas por básica e especial.

Em resumo a proteção social básica, oferecida pela PAS, tem como objetivos “[...] prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2004, p.33), e é oferecida pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Serviços de Proteção Social Básica (PSB).

Já a Proteção Social Especial (PSE):

“[...] é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras”. (BRASIL, 2004, p. 37).

Dessa forma, a proteção social especial é oferecida pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), contido em todos os municípios brasileiros. Sendo assim:

A PNAS será responsável ainda por contribuir com a definição de elementos fundamentais e indispensáveis à execução da política a partir da normatização e padronização de serviços, criação de indicadores de avaliação e resultado e ainda definição de eixos estruturantes do sistema: matricialidade sociofamiliar; descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil; financiamento; controle social; política de recursos humanos; e informação, monitoramento e avaliação. (BRASIL apud SILVA, 2013, p. 143).

Pode-se observar que a PNAS detalha de maneira objetiva as diretrizes da PAS, já contidas na LOAS, e tem uma tarefa importante a desempenhar, haja vista é responsável pela definição dos elementos tidos como fundamentais e indispensáveis no que tange a execução desta política.

Ademais, padroniza em âmbito nacional a PAS, possibilitando que seus eixos estruturantes sejam seguidos, buscando como ponto final a avaliação dos serviços prestados.

Não obstante, de acordo com o que está disposto na PNAS, a PAS segue as disposições da LOAS, e necessita de um sistema único para firmar o compromisso de romper com a lógica tradicional do assistencialismo, assim como a fragmentação de suas ações.

Dessa forma, com a realização da “V Conferência Nacional de Assistência Social”, em dezembro de 2005, o MDS e CNAS, em um processo de conquista da Assistência Social como política pública, viabilizam a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O SUAS se faz importante pela criação de um novo modelo de gestão da assistência, estabelecendo um projeto que busca e materializa o direito social e a ruptura com o assistencialismo (BRASIL, 2005). Juntamente ao SUAS, encontram-se as Normas Operacionais Básicas (NOB):

Como instrumento normatizador que expressa pactuações que resultam de efetiva negociação entre as esferas de governo para assumir a corresponsabilidade em relação à gestão da assistência social. (BRASIL, 2005, p. 11).

A NOB/SUAS disciplina a gestão pública da política de assistência social no território brasileiro, exercida de modo sistêmico pelos entes federativos, em consonância com a CF de 1988 e a LOAS. Suas definições estabelecem:

- a) Caráter do SUAS; b) Funções da política pública de assistência social para extensão da proteção social brasileira; c) Níveis de gestão do SUAS; d) Instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático de gestão do SUAS; e) Financiamento; f) Regras de transição. (BRASIL, 2005, p.13).

Como já mencionado, o SUAS foi criado em 2005, durante o governo Lula e, junto às NOB/SUAS, determinam as definições da PAS, fundamentando-se nos compromissos com a PNAS. Dessa forma, o SUAS:

Regula em todo o território nacional a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema cidadão de serviços, benefícios, programas, projetos e ações de assistência social, de caráter permanente e eventual, sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada de âmbito municipal, distrital, estadual e federal. (BRASIL, 2005 p. 13).

Todavia, conforme aponta Raichelis (2011), o SUAS enfrenta grandes desafios, sobretudo no que tange à temática do trabalho e dos trabalhadores. Dessa forma, se configuram como sendo desafios no âmbito do SUAS, a gestão e participação nos conselhos de assistência social, bem como o corte nos gastos públicos e sociais, que vem sendo ocasionados pelo ideário neoliberal.

Neste ponto, vale ressaltar que, de acordo com Raichelis (2011), há efeitos críticos do processo de reestruturação produtiva, que foram desencadeados pela adoção do receituário neoliberal, de ajuste fiscal e desregulamentação das relações e direitos do trabalho no Brasil. Com a flexibilização e precarização do trabalho, há uma forte incidência nas condições de vida e subsistência dos trabalhadores assalariados, que a cada dia mais vivem do seu trabalho e se encontram imersos em uma sociedade desigual.

Dessa forma, visando atender às camadas mais vulnerabilizadas da população brasileira, a PAS está “voltada ao atendimento de necessidades sociais e comprometida com a ampliação e consolidação de direitos das classes subalternas” (RAICHELIS, 2011, p. 43). E, por este motivo, exige do SUAS um grande esforço, assim como um orçamento adequado para suprir as demandas postas.

Para Raichelis (2011):

Essa questão no âmbito da política de assistência social emerge em meio ao fogo cruzado em que se encontra o trabalho assalariado na sociedade capitalista contemporânea, particularmente a partir das consequências desastrosas das medidas de ajuste neoliberal desenhadas pelo Consenso de Washington e implementadas no Brasil na década de 1990. (RAICHELIS, 2011, p.43).

Ainda de acordo com a autora, diante aos impasses posto pelo neoliberalismo, do ponto de vista da constituição dos quadros profissionais do SUAS, se encontra um universo heterogêneo, composto tanto por servidores e trabalhadores da esfera estatal, como por uma “extensa rede privada de entidades de assistência social, com uma diversidade de áreas de formação, projetos profissionais, acúmulo teórico-prático, vínculos e condições de trabalho” (RAICHELIS, 2011, 45).

Importante salientar, que a atual reforma trabalhista (embasada por medidas provisórias, que em sua maioria, permitem a suspensão dos contratos de trabalhos de forma temporária, e a diminuição salarial, proporcional a jornada de trabalho), causa impactos na vida dos indivíduos enquanto trabalhadores. Sendo assim, reformulando a CLT, alterando os direitos dos trabalhadores, e também os deveres das empresas, gera-se uma tensão nas relações trabalhistas, como bem pontua Antunes (2020).

Essa dinâmica de flexibilização/precarização/desregulamentação atinge também as relações e o trabalho dos profissionais de nível superior que atuam em instituições públicas e privadas no campo das políticas sociais, gerando rebaixamento salarial, intensificação do trabalho, precarização dos vínculos e condições de trabalho, perda e/ou ausência de direitos sociais e trabalhistas, pressões pelo aumento de produtividade, insegurança do emprego, ausência de perspectivas de progressão na carreira, ampliação da competição entre trabalhadores, adoecimento, entre tantas outras manifestações decorrentes do aumento da exploração da força de trabalho assalariada. (RAICHELIS, 2011, p.43).

Somado ao exposto pelo fragmento, as novas formas de relações trabalhistas geram maiores demandas para o sistema de seguridade social, em que pese muitos trabalhadores necessitam de atendimento e benefícios oferecidos pelas políticas que o compõem.

Ademais, segundo Raichelis (2011), no âmbito estatal, os efeitos negativos do retraimento do Estado, e conseqüentemente da implementação de reformas, sobretudo trabalhista e previdenciária, se fizeram sentir em função das opções de políticas que foram adotadas, e que levaram à privatização dos serviços públicos e regressão das políticas sociais. Dessa forma, houve o enfraquecimento das lutas ligadas ao trabalho, pautadas pelos movimentos sociais, e à defesa dos direitos sociais.

No que concerne à PAS, levando em consideração este cenário, pode-se observar que, mesmo configurada como uma política pública e social, esta política não deixou de ser subsidiada pelo terceiro setor e, conseqüentemente, o Estado continuou e continua repassando sua responsabilidade, mesmo que em menor intensidade, para a sociedade civil. No entanto, as redes privada e pública se unem para viabilizar o trabalho desenvolvido e fornecido pelo SUAS.

De certa forma, pode-se dizer que o processo de reestruturação produtiva, reformas estatais, intensos ajustes fiscais, e todos os rebatimentos que o neoliberalismo tem sobre as políticas sociais, estreita as relações de trabalho e direito social no Brasil. E com a PAS não é diferente, o seu Sistema Único absorve todos os impactos políticos e econômicos e, assim como as demais políticas de seguridade social, enfrenta desafios ao longo de sua trajetória, sobretudo pós CF de 1988.

Os impactos sofridos pelo SUAS serão melhor visualizados na próxima seção, onde serão levantadas, com maior profundidade, a questão do neoliberalismo no Brasil, o orçamento desembolsado para a PAS durante os governos analisados e, sobretudo, a efetivação desta política ao longo dos anos, pós CF de 1988.

2.4 Conselhos Gestores de Política Social

Dando início a esta seção, serão analisados, brevemente, os Conselhos Gestores de Política Social, em especial os da PAS. Para tanto, será muito utilizada a concepção da

professora e cientista política Sônia Draibe, que dedicou seus estudos a examinar a topografia dos Conselhos, assim como suas características, buscando compreender suas funções e importância para as políticas sociais brasileiras.

Sendo assim, Draibe (1998) conceitua os Conselhos de Políticas Sociais em grandes áreas de inserção, sendo categorizados pelas próprias políticas sociais. Esses conselhos estão categorizados de uma amplitude macro (Educação, Saúde, Trabalho, Previdência, Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, Defesa de Direitos Humanos e Cultura) para uma amplitude micro (categorias dentro dos conselhos maiores).

Dessa forma, é importante entender o papel dos conselhos, de forma a melhor visualizar a atuação da PAS em meio a sociedade, bem como dos trabalhadores e trabalhadoras do SUAS.

Draibe (1998) demonstra que a disposição topográfica dos conselhos é setorializada e, portanto, não há em meio a sua estrutura nenhum órgão que seja o responsável por todos, um “conselho dos conselhos” (DRAIBE, 1998, p.3). Todavia, todos eles mantêm relação entre si, e “os organismo de ação coordenada existentes são tipicamente organismos do Executivo Federal, tais como a Câmara de Política Social”. (DRAIBE, 1998, p.3).

Pode-se observar, diante dessas afirmações, que os conselhos são interdependentes e, ainda segundo a autora, podem ser divididos em dois grupos, e um subgrupo. O grupo 1 é formado pelos conselhos independentes, tanto do ponto de vista legal, quanto formal. Já no grupo 2, se encontram os conselhos “que mantêm relações do tipo orgânica com as políticas e os programas setoriais, localizando-se nos Ministérios correspondentes (DRAIBE, 1998, p.4). E, por último, o subgrupo localizado dentro do segundo grupo, que se caracteriza por ser:

Conselhos independentes da estrutura federal e que mantêm relações do tipo orgânica com as políticas e os programas setoriais, mas são formados a partir da posição funcional que os membros ocupam nos outros dois níveis de governo: é o caso do CONASEMS (Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde) e do CONASS (Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Saúde). (DRAIBE, 1998, p. 4).

Importante salientar que esses conselhos estão categorizados nas seguintes grandes áreas: Trabalho; Educação; Assistência Social; Previdência Social; Defesa de Direitos; Cultura; Saúde; Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente, em siglas, e pela sua inserção institucional.

Os conselhos estão organizados entre municipais, estaduais e nacional, e possuem a função de estabelecer as diretrizes das políticas públicas e sociais, bem como a responsabilidade de fiscalizá-las, promovendo o controle e a deliberação dessas.

Portanto, os conselhos desempenham uma função importantíssima para as políticas públicas e sociais, e foram criados a partir da CF de 1988, e “por iniciativas recentes do governo

e da sociedade” (DRAIBE, 1998, p.5). Outro ponto importante a ser mencionado é que “os conselhos não obedecem a um padrão único de representação, recrutamento e indicação dos seus membros não governamentais” (DRAIBE, 1998, p.5), ou seja, esses são representados por servidores públicos e membros do governo, pelos cidadãos que recebem ou participam de algum benefício ou política específica, e por representantes do terceiro setor.

No que concerne à sua composição interna, pode-se observar, segundo menciona Draibe (1998), que há um equilíbrio relativo entre os seus membros governamentais e os não-governamentais, e esses podem ser classificados por:

Bipartites e paritários: conselhos formados por governo e sociedade civil, com o mesmo número de representantes para cada lado. Bipartites e não-paritários: conselhos formados por membros governamentais e da sociedade civil, sem equivalência entre ambos. Tripartites e paritários: neste tipo de Conselho têm assento o governo, trabalhadores ou usuários, empregadores ou prestadores de serviços, sendo equivalente o número de membros de cada categoria. Múltiplos e não-paritários: governo, trabalhadores ou usuários, empregadores ou prestadores de serviços e, por vezes, representantes de determinados segmentos da sociedade ou especialistas de um dado assunto ou ainda membros do Legislativo se fazem representar nestes Conselhos, sem que haja equivalência numérica entre as partes. (DRAIBE, 1998, p. 7).

Visto que a autora está falando dos conselhos que se deram até o ano de publicação de seu trabalho, podem ser encontrados novos conselhos nos dias atuais. No entanto, o foco não está em contabilizar todos os conselhos, mas sim visualizar seu papel e estruturação.

Dito isso, pode-se pontuar por último que todos os conselhos devem prever o mandato dos seus membros, sobretudo os não-governamentais, como aponta Draibe (1998). Sendo assim, o período dos mandatos está limitado a uma duração que varia de 2 a 4 anos, podendo haver recondução.

No que tange aos conselhos da PAS, a LOAS os instituiu, com a missão de promover o controle desta política e, principalmente, contribuir para seu aperfeiçoamento, partindo-se das necessidades concretas da população. Para tanto, foi instituído o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), assim como os Conselhos Municipais e Estaduais (CMAS e CONSEAS).

Dessa forma, de acordo com o Art. 9, parágrafo 2º da LOAS:

§ 2º Cabe ao Conselho Municipal de Assistência Social e ao Conselho de Assistência Social do Distrito Federal a fiscalização das entidades referidas no caput na forma prevista em lei ou regulamento. (BRASIL, 1993).

Observa-se que para além de controlar, os conselhos da PAS devem fiscalizar esta política, sobretudo as entidades prestadoras de serviços, tanto em âmbito governamental como não-governamental.

Sendo assim, ainda no Art. 9 da LOAS, em seu parágrafo 4º:

§ 4º As entidades e organizações de assistência social podem, para defesa de seus direitos referentes à inscrição e ao funcionamento, recorrer aos Conselhos Nacional, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal. (BRASIL, 1993).

Ou seja, assim como controlar e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social, os conselhos devem lhe prestar auxílio, amparando suas ações. E, para que estas possam funcionar, dependem da prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal, ou Nacional.

Ainda no tocante às ações dos entes federados:

Art. 11. As ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (BRASIL, 1993).

De acordo com esta disposição, as ações do SUAS, como já fora dito, se dão de forma articulada, e a União, estados, municípios, regularizam essa atuação, cabendo a primeira e ao último executar os programas da PAS.

Dessa forma, a LOAS (BRASIL, 1993) traz de forma objetiva as competências de cada ente federado, estabelecendo as diretrizes de como deve prosseguir e organizar os seus conselhos. Ainda, segundo o Art. 17 da LOAS, em seu parágrafo 1º:

§ 1º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é composto por 18 (dezoito) membros e respectivos suplentes, cujos nomes são indicados ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, de acordo com os critérios seguintes: I - 9 (nove) representantes governamentais, incluindo 1 (um) representante dos Estados e 1 (um) dos Municípios; II - 9 (nove) representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal. (BRASIL, 1993).

Como é observado pelo excerto, o CNAS é composto por membros e respectivos suplentes, sendo metade representantes do governo, sendo necessariamente um representante dos estados e outro dos municípios, e metade com representantes da sociedade civil, bem como pelos usuários dos benefícios e programas da PAS. Fica, assim, evidente que os conselhos seguem a determinação da CF de 1988, em relação à gestão descentralizada e participativa das políticas públicas e sociais.

Entretanto, os conselhos enfrentam grandes desafios, sobretudo no que diz respeito a sua institucionalização. Segundo Carneiro (2002, p.278), “a questão dos conselhos insere-se fundamentalmente na área da governança democrática”, ou seja, com a gestão democrática, os governos ganham corpo e espaço. Todavia, para além de marcar uma “reconfiguração das relações entre Estado e sociedade” e instituir “uma nova modalidade de controle público sobre

a ação governamental” (CARNEIRO, 2002, p.278), os conselhos apresentam limites e capacidades.

De acordo Carneiro (2002), mesmo os conselhos sinalizando avanços, no que tange à gestão de políticas públicas e sociais, e buscando a articulação com os mecanismos de *accountability*, gerando assim uma responsabilidade pública, há uma certa fragilidade em sua estrutura. E, pode-se dizer que estes possuem uma autonomia relativa e, muitas das vezes, são engessados pela ação estatal.

Dessa forma, boa parte da população desconhece a existência dos mesmos, e ainda que parte dela faça parte de sua composição, não participam de forma ativa, como pressupõe a constituinte. Ademais, “a eficácia dos conselhos depende das oportunidades de participação e deliberação abertas pelo Estado e da transparência e compromisso deste com princípios democráticos e participativos”. (CARNEIRO, 2002, p.278).

E aí está o cerne da questão, a relação entre autonomia e dependência desses com o Estado, uma vez que os conselhos não são entes estatais, porém, são controlados pelo governo. De acordo com a perspectiva de Carneiro (2002):

Ao se analisar empiricamente os conselhos municipais, tem-se um cenário desalentador: queixas comuns de falta de recursos, de precariedade das instalações físicas, do caráter marginal que o conselho ocupa no poder municipal, da baixa presença dos representantes nas reuniões plenárias, das dificuldades do exercício da deliberação, entre outras. Parece claro que o funcionamento dos conselhos depende de suas condições físicas, materiais e institucionais. A realidade na maioria dos municípios pesquisados mostra que nem sempre os conselhos apresentam as condições mínimas de subsistir, o que espelha um baixo grau de institucionalização e uma fraca autonomia dos conselhos e sua dependência excessiva do Executivo municipal. Na maioria dos casos, os conselhos funcionam em salas cedidas no espaço da prefeitura, com uso de recursos como telefone, material de consumo, etc. também pertencentes ao Executivo municipal. Se o governo reconhece a relevância do trabalho desenvolvido pelos conselhos, existe alguma chance de estes funcionarem. Se não existe esse reconhecimento, não há qualquer condição de o conselho subsistir. (CARNEIRO, 2002, p. 288).

Através do excerto é possível observar a triste realidade dos Conselhos Municipais, e que não está tão distante da realidade vivenciada pelos Conselhos Estaduais e do Distrito Federal. Importante ressaltar que assim como a PAS e as demais políticas públicas e sociais dependem de financiamento, os conselhos também necessitam, justamente do orçamento desembolsado para essas políticas, para que possam operar com efetividade.

O que se observa é uma redução nos recursos destinados aos conselhos, o que impacta o SUAS, pois com baixo financiamento suas ações ficam limitadas e comprometidas. Sendo assim, o SUAS deve dispor de recursos para dar prosseguimento na atuação da PAS, e para sustentar seus conselhos, com vistas a garantir o controle e fiscalização desta política.

Em linhas gerais, essa subseção de dedicou a caracterizar e reforçar a importância dos conselhos, sobretudo dos conselhos da PAS, e ressaltar alguns dos muitos desafios que este enfrenta, como é o caso da frágil autonomia, e redução de recursos.

2.5 Programas de Transferência de Renda

Passar-se-á agora para análise dos programas de transferência de renda (PTR), que são de extrema importância para a PAS, e servem como motor de arranque para a atuação desta política. Sendo assim, é possível visualizá-los já no governo FHC, e mantidos ao longo de todos os governos posteriores.

Pode-se dizer que os PTR tomam a centralidade da PAS, e alguns estudos comprovaram, através das análises de dados, sobretudo no que tange ao orçamento desembolsado e transferido da PAS para o BPC e PBF, que só estes dois, benefício e programa, abocanham quase 70% do orçamento total desembolsado para esta política.

Através dos estudos de Draibe (2003), é possível perceber que, após o segundo ciclo de reformas realizado durante o segundo mandato de FHC, os PTR se intensificaram, sobretudo no que se refere ao combate à pobreza extrema.

Sendo assim, os PTR servem como um suporte para beneficiar a população mais vulnerável, e não permitir que o mercado pare de girar, já que, com o valor transferido, o indivíduo beneficiário poderá consumir, sem necessariamente estar inserido no mercado de trabalho.

Dessa forma, durante o governo FHC, tem-se os PTR como o Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Peti, Agente Jovem, RMV, Auxílio Gás, Programa Cartão Alimentação, Bolsa-Renda, Bolsa Qualificação e BPC.

Alguns PTR foram unificados durante o governo Lula, sendo o PBF o principal PTR da era Lula, carro chefe do Fome Zero. Ao longo dos governos, sobretudo no governo Temer, foi criado um novo PTR, o PCF, também focalizado na extrema pobreza, apresentando condicionalidades, assim como o PBF. E posterior a esses, tem o novo Auxílio Brasil, que substituiu o PBF, e que tem gerado inúmeros debates, mas que, no entanto, não será discutido por este estudo.

Importante frisar que os PTR foram e são um marco da PAS:

No entanto, vários trabalhos teóricos e empíricos mostram que existem muitas controvérsias quanto à eficácia dessas políticas. Alguns autores afirmam, por exemplo, que as transferências de renda governamentais podem desmotivar os indivíduos pobres a procurar emprego ou a qualificação profissional e os tornam dependentes dessas transferências. (MARINHO; LINHARES & CAMPELO, 2011, p. 268).

A afirmação apresenta um misto de verdade com equívoco, pois, realmente os PTR apresentam controvérsias em sua eficácia, principalmente por se tratar de programas distributivos e não redistributivos. Porém, a constatação de serem os responsáveis por desmotivar os indivíduos pobres a procurar emprego ou mesmo se qualificar, pode ser refutada, haja vista não se tratar apenas de distribuição de renda, mas sim de uma concepção histórica e equivocada de que se o pobre não estiver inserido no mercado de trabalho, está “sugando o governo”.

Como afirma Mota (1995), na maioria das vezes, tudo que é feito para os pobres, também se caracteriza como sendo pobre, ou seja, são feitos programas pobres, escassos de recursos e conteúdo, para indivíduos pobres. E isso reflete nos valores dos benefícios e programas, sobretudo na forma como estão estruturados.

Sendo assim, cabe a pergunta: de fato os PTR são suficientes para isentar os indivíduos pobres, que se encontram na extrema pobreza, de trabalhar?

É um ponto que poderá ser retomado em outro momento. Todavia, pode-se observar que a intenção do governo Lula, de acabar com a fome e reduzir a pobreza, não foi totalmente atendida pelos PTR. Porém, é importante argumentar que, durante a era Lula, assim como apontam Braga et al. (2017), a fome e a pobreza foram reduzidas, mas não como se pretendia.

De certa forma, o governo Lula foi o responsável por diminuir a fome e a pobreza, gerando mais empregos, educação e saúde para a população (BRAGA et al., 2017). No entanto, não quebrando com o neoliberalismo, bem como com o conservadorismo, deu lugar a governos ultraneoliberais, focados na pobreza extrema e em estancar os ferimentos mais visíveis.

Contudo, no que se refere a permanência dos PTR, não se pode negar que possui uma boa amplitude, e impacta a extrema pobreza, mesmo que de forma não tão eficaz. Posteriormente, poderá ser melhor visualizado o impacto dos PTR, sobretudo do BPC e do PBF, ao serem analisados os seus orçamentos.

CAPÍTULO 3: ORÇAMENTO DA UNIÃO, DA SEGURIDADE SOCIAL E DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: PLANOS GOVERNAMENTAIS DE 2010 A 2022

Neste capítulo serão tratados, de forma pormenorizada, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) do segundo mandato de Lula até o mandato de Bolsonaro, especificamente no que trata da Assistência Social. Também, serão retomados alguns pontos importantes levantados nos capítulos anteriores, a fim de ressaltar o orçamento destinado para a PAS nos anos propostos a serem analisados por este estudo.

Dar-se-á início pela análise do Plano Plurianual (PPA) referente ao período 2008-2011, correspondente ao segundo mandato do governo Lula. Posteriormente, serão analisadas a LDO e a LOA de cada ano de seu governo. Essa lógica de análise seguirá até o governo de Bolsonaro.

O escopo deste estudo se dá entre os anos de 2010 a 2022, como já mencionado. Contudo, com vistas a melhor compreender os dispêndios em Assistência Social durante os governos desse período e para dar conta de cumprir com o primeiro objetivo específico fixado, será brevemente analisado os anos de 2008 e 2009, entendendo ser esses anos importantes para observar o segundo mandato do governo de Lula.

Ao final, será feita uma análise acerca do fundo público e do desmonte da seguridade social brasileira, constantemente ameaçada por intensos ajustes fiscais e cortes nos gastos sociais.

3.1 Análise do segundo mandato do governo Lula ao governo Bolsonaro

3.1.1 Governo Lula

Com a mensagem presidencial intitulada “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade”, o PPA de 2008-2011 é bem detalhado, priorizando o desenvolvimento social e econômico.

Como pode ser observado:

A Agenda Social compreende um conjunto de iniciativas prioritárias, com ênfase: nas transferências condicionadas de renda associadas às ações complementares; no fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos; na cultura e na segurança pública a prioridade é a parcela da sociedade mais vulnerável. (BRASIL, 2007, p. 13).

Percebe-se que o governo Lula optou por priorizar a camada mais vulnerabilizada da sociedade brasileira, buscando atuar por meio dos Programas de Transferência de Renda (PTR) focalizados e condicionantes, como foi visto no capítulo anterior.

Com os PTR tendo foco principal no Programa Bolsa Família (PBF), buscou-se, por meio deste programa, realizar uma “integração de políticas de acesso à educação, à energia, aos produtos bancários, ao trabalho e à renda, viabilizando a continuidade da redução da pobreza e da desigualdade” (BRASIL, 2007, p. 14).

Assim como FHC, Lula também perseguiu recomendações econômicas e sociais do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), tendo no âmago do seu governo o combate à pobreza extrema. Importante ressaltar que o governo Lula buscou se guiar por uma política econômica orientada pela política social, como também já foi comentado no capítulo anterior.

De toda forma, de acordo com alguns resultados obtidos e avaliações realizadas para observar o impacto da implementação de alguns programas durante os dois mandatos, foi possível verificar que houve um achatamento da curva da pobreza no país, sobretudo das camadas mais vulnerabilizadas da população (MENDOSA, 2012).

Com suas campanhas consubstanciadas em combater à fome, Lula, usou os PTR para atingir os objetivos traçados no PPA (MARQUES; MENDES, 2008). Somado ao PBF, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) também contribuiu para buscar garantir uma renda mínima a população brasileira. É notório que essa renda possibilitou que os indivíduos, inseridos em um estado de extrema pobreza, conseguissem ter acesso ao mercado consumidor, e, conseqüentemente, fomentar o mercado interno.

Não se pode afirmar, pelo menos a nível deste estudo, em qual porcentagem a renda mínima oferecida para os beneficiários do PBF e BPC impactou suas vidas. Todavia, há como afirmar que essa foi importante para fazer diminuir a curva da extrema pobreza brasileira.

Zimmermann (2006) afirma que o PBF conseguiu impactar e mudar a vida de muitas famílias que estavam inseridas na extrema pobreza, mesmo que de forma singela, inserindo-as no mercado consumidor sem estarem, necessariamente, trabalhando de maneira formal ou informal. Entretanto, não serviu para exterminar de vez a pobreza e a miserabilidade do país, até porque esse não era seu objetivo. Ademais, o autor faz um questionamento em relação ao valor desse benefício, que se mostrou insuficiente para aliviar a fome de uma família por completo, sem que essa precisasse recorrer a demais programas e benefícios para complementar sua renda.

Todavia, há alguns autores que discordam desse ponto de vista, como é o caso de Duarte, Sampaio e Sampaio (2009), que argumentam que mais ou menos 88% do benefício foi utilizado para o consumo de alimentos, chegando-se à conclusão de que o Programa exerceu um impacto positivo sobre o consumo de alimentos das famílias beneficiárias.

Outros autores também fazem uma análise mais detalhada sobre o impacto do Programa, como bem trazem Mourão e Jesus (2011), ao fazerem um copilado das análises e perspectivas de diversos autores diante a execução e avaliação do PBF. Mas, de forma geral, os autores concluíram, através de uma revisão bibliográfica acerca da eficácia do Programa, que o mesmo foi essencial para aumentar a renda familiar das famílias beneficiadas, além de reduzir a pobreza extrema do país e combater a fome de muitos/as brasileiros/as, aumentando o consumo diário de alimentos.

Diante a breve explanação do alcance que o PBF teve durante o período que esteve em vigor, percebe-se que Lula se preocupou, de fato, com a miserabilidade extrema de uma parte da população brasileira. Todavia, seguindo a concepção de Erber (2011, *apud* Ortiz e Camargo, 2016), observa-se que o presidente Lula apenas deu continuidade às “regras do jogo”, no que se refere ao mercado e a economia no país. E, deste modo, adotou um presidencialismo de coalizão, visando manter o superávit e baixar a inflação sobre os preços do mercado, assumindo assim uma concepção institucionalista de desenvolvimento.

Dando continuidade às análises:

No segundo mandato do Governo Lula (2007-2010), houve a consolidação da estabilidade econômica e crescimento sustentado pelo PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), o que possibilitou investimento público em infraestrutura, aprimorando-se as Parcerias Público-Privadas, o que proporcionou novo padrão de desenvolvimento. Houve, no período, redução da relação da dívida pública, PIB e inflação com devido controle, sem apelar para processos de privatização do patrimônio público ou criação de novos tributos. O país assumiu liderança mundial em energia limpa e construção de uma economia verde, bem como houve expansão de consumo de alimentos, o que demandou alta produção agrícola. (ORTIZ; CAMARGO, 2016, p. 6).

No âmbito da Assistência Social, a meta foi pautada em beneficiar o conjunto dos municípios, ressaltando, dentre eles, os mais vulneráveis, expandindo a rede de integração das ações da PAS, fornecendo segurança alimentar e nutricional, garantindo a transferência de renda, provocando a dinamização de economias locais e estabelecendo a garantia de direitos sociais e de cidadania (BRASIL, 2007).

Dentro da meta principal, se alocaram outras metas, com vistas a dar conta de garantir o que fora proposto e, realmente, expandir a rede de integração das ações da PAS.

Sendo assim, investiu-se em ampliar o cofinanciamento dos CRAS, em âmbito nacional, estender o benefício variável² do PBF aos adolescentes de ano 16 e 17 anos, e ampliação do PBF, visando atingir mais famílias.

Também mereceu destaque do governo as ações do Serviço de Enfrentamento ao Abuso e à Exploração Sexual Contra Crianças e Adolescentes, buscando proporcionar às pessoas que tiveram seus direitos violados, condições para o fortalecimento de sua autoestima e restabelecer o seu direito à convivência familiar e comunitária., dessa forma, dando ênfase nas ações executadas pelos Centros de Referências Especializados de Assistência Social - CREAS (BRASIL, 2007).

O governo Lula trilhou um caminho não só para fortalecer o SUAS, mas também a PNAS, intentando, assim, garantir a efetivação da LOAS. Deste modo, os principais programas finalísticos voltados para a PAS estiveram pautados em promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, de maneira universal e equitativa, assegurando o caráter democrático e descentralizado, tendo como objetivo setorial consolidar o SUAS e ampliar a rede de proteção e promoção social.

Dentre alguns dos principais programas voltados para PAS estão:

1. Erradicação do trabalho infantil (Programa 0068)

Objetivo: Retirar crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos da prática do trabalho precoce, exceto na condição de aprendiz a partir de 14 anos. (BRASIL, 2007, p. 194).

2. Proteção Social Básica (Programa 1384)

Objetivo: Prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. (BRASIL, 2007, p. 323)

3. Proteção Social Especial (Programa 1385).

Objetivo: Aumentar o alcance da Seguridade Social brasileira não contributiva, pautando-se pela concretização de atenções socioassistenciais de proteção social especial, visando promover a redução de risco pessoal e social em decorrência da exposição a situações de extrema vulnerabilidade. (BRASIL, 2007, p. 326).

Para dar conta de cumprir com as metas e programas estabelecidos, seria necessário um financiamento robusto, que contemplasse todas as demandas, sobretudo no âmbito social. Entretanto, o valor disponibilizado se mostrou singelo e fragilizado, em alguns aspectos, como é o caso da PAS, que além de receber o menor valor, comparado às demais políticas de

² Segundo Brasil (2005), benefício variável é o benefício concedido às famílias que se encontram em extrema pobreza, e que tenham, em sua composição, crianças e adolescentes de até 15 anos, gestantes e nutrizes.

seguridade social, tinha e tem suas ações voltadas, principalmente, para suprir os gastos com os PTR.

Ao focalizar as políticas sociais, levando a necessidade de combater a pobreza extrema como um dos objetivos centrais do governo, Lula promove um governo que se apresenta com duas faces, ora promotor de políticas sociais, ora focalizador das ações das mesmas políticas.

Parte desse raciocínio se fundamenta nas diretrizes da CF de 1988, que preconiza serem as políticas sociais de direitos universais, devendo atender a todos os cidadãos de forma equitativa. Porém, ao focalizar suas ações, benefícios e programas para a população mais empobrecida, essas diretrizes são postas em xeque, incentivando o processo de desconstrução do sistema de seguridade social estabelecido pela Constituinte.

Ademais, o PPA de 2008-2011 traz a informação de que dos 100% dos recursos existentes para serem gastos na área social, estava previsto para a PAS o equivalente a 16,6% (BRASIL, 2007). No que tange os objetivos, como já mencionado anteriormente, o governo esteve atento para o fortalecimento do SUAS, que, no que concerne o segundo mandato de Lula, se apresentava com apenas dois anos de existência, exigindo, portanto, uma maior atenção por parte do governo para se fortalecer.

Com isso, tem-se uma base de que no segundo mandato do governo Lula, além da PAS estar focalizada na extrema pobreza, seus gastos, em maioria, foram para dar conta de implementar os PTR, pautados pelo PBF e BPC.

Outro ponto importante para ser analisado é a LDO de cada ano. Iniciando pelos anos que compreendem o segundo governo Lula, pode-se observar que, no que diz respeito à PAS, de 2007 a 2010, a LDO teve como diretriz principal priorizar “ações destinadas ao atendimento de pessoas com deficiência, à erradicação da fome e do trabalho infantil” (BRASIL, 2007, p. 3). Ademais, no que se refere às transferências orçamentárias para o setor privado, o governo apenas subsidiou as instituições devidamente registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), e que estivessem ofertando atendimento direto ao público, de forma gratuita.

Para esta análise ficar completa, serão apresentados dados orçamentários referentes a PAS, já que é ela a protagonista deste estudo. Desse modo, caminhando entre os governos, e dialogando com cada um, será analisado o valor nominal orçamentário desembolsado para a PAS, para posteriormente ser examinada, com base na LOA de cada ano estudado (de 2010 a 2022), a variação real do orçamento destinado a esta política.

No tocante aos governos estudados, será analisado o valor orçamentário anual, como um todo. Na sequência, serão destacados os valores desembolsados para o Orçamento da

Seguridade Social (OSS) e, na sequência, a parte que cabe a Assistência Social, a Previdência e a Saúde, a título de comparação.

Por meio da Tabela 1, pode-se visualizar a estrutura do orçamento total (União) para cada ano do segundo governo Lula, bem como os valores destinados para o OSS, e, posteriormente, para as políticas de seguridade social.

Tabela 1. Configuração do orçamento social no segundo mandato do governo Lula

	2007	2008	2009	2010
Orçamento total	1.526.143.386.099	1.362.268.012.586	1.581.447.761.494	1.766.021.794.352
OSS	339.065.357.055	366.803.346.715	424.349.166.601	465.886.635.852
Assistência Social	24.318.846.734	28.595.259.595	32.683.705.705	39.112.121.094
Previdência Social	233.078.618.114	252.744.591.152	293.030.008.349	313.168.686.731
Saúde	45.665.189.468	48.199.012.638	54.739.903.044	61.616.920.571
Despesas não fixadas	36.002.702.739	37.264.483.330	43.895.549.503	51.988.907.456

Fonte: LOA – diversos anos. Elaboração própria.

Em 2007, o OSS compreendia cerca de 22% do orçamento total da União; 2008 e 2009 correspondiam a cerca de 27%; e 2010 correspondia a cerca de 26% do orçamento total do país.

É possível perceber, ainda que com valores nominais, um crescimento nos valores das três políticas que compõem o orçamento de Seguridade Social, no período compreendido entre 2007 e 2010. No entanto, a discrepância de valores entre a Assistência Social e a Previdência Social salta aos olhos. Em 2007, 2008 e 2009 a Previdência Social compreendia quase 69% do OSS, enquanto a Assistência Social alcançava cerca de 8% do OSS. Em 2010, houve ligeira alteração nos percentuais, onde a Previdência representou cerca 67% do OSS e a Assistência Social ficou com 8,3% do OSS. A Saúde também teve um valor menor, ficando na média de 13% referente ao total, em todos os anos.

Desses quase 8%, que em média foram destinados e desembolsados do OSS para a PAS durante o segundo mandato de Lula, mais da metade foi para os PTR (PASSOS; SANTOS; SCARPARI, 2019).

Vale destacar, ainda, que nos anos de 2007, 2008 e 2009, cerca de 10% do OSS foram destinados para despesas não especificadas na LOA. Um ponto considerado problemático, pois além de a PAS ficar com um percentual reduzido, frente à tantas demandas, destinar um valor tão significativo para despesas sem especificação sugere que se entenda que há folga no orçamento, além de não ser possível atestar a transparência de tais gastos.

3.1.2 Governo Dilma

Passando para análise do PPA de 2012-2015 foi possível observar que a meta para o social se manteve a mesma do governo Lula, haja vista se trata do período governado pela ex-presidenta Dilma Rousseff, também do Partido dos Trabalhadores (PT). Pouca coisa destoa do governo Lula no âmbito social, para começar na intitulação de sua mensagem presidencial, assim determinada “Mais Desenvolvimento, Mais Igualdade e Mais Participação”, que vai ao encontro, ou melhor, visa dar continuidade a mensagem do governo anterior.

Apresentando um Plano descritivo e bem detalhado, o governo Dilma traz uma mensagem presidencial e os anexos, referentes ao planejamento estratégico e tático do governo. Novamente, ressaltando a PAS, o PPA dos anos 2012 a 2015 continua seguindo a mensagem deixada pelo governo Lula de promover o acesso universal às políticas de seguridade social, visando assegurar a equidade e qualidade de vida da população brasileira.

No que diz respeito à PAS, o governo Dilma também se preocupou em fortalecer o SUAS e ampliar as ações dos CRAS e CREAS municipais, sobretudo a proteção especializada. Contudo, destacou dois desafios no âmbito da Assistência Social, sendo o primeiro realizar a integração entre os serviços e benefícios da mesma, e o segundo, identificar pessoas idosas e com algum tipo de deficiência que estivessem em situação de extrema pobreza e que ainda não recebiam o BPC (BRASIL, 2011). Estes desafios resultariam, segundo o governo Dilma, na maior efetividade da PAS.

Almejando atingir uma maior participação descentralizada e democrática, sobretudo para os Conselhos Gestores de Políticas Sociais, o governo Dilma, além de buscar o fortalecimento do SUAS, tentou dividir de forma equilibrada os recursos destinados a PAS, visando atender a todas as demandas desta política, não havendo sobreposição de valores e uma maior parcela destinada para os PTR. (BRASIL, 2011).

Na teoria, ou melhor, no PPA, realmente se buscou seguir o equilíbrio proposto, mas, na prática, o governo Dilma também priorizou os PTR em detrimento das demais demandas do SUAS. Este fato pode ser confirmado através das análises de Lima (2015).

A autora (LIMA, 2015) discute, detalhadamente, o processo de implementação do Programa Brasil Sem Miséria (PBSM), e reforça a prioridade dada pelo governo Dilma a este programa, destacando que a ação social do período (2012-2015) se pautou em fomentar esse PTR. E, por este único motivo, o equilíbrio proposto pelo governo no PPA de 2012-2015, cai por terra.

Ainda em relação ao PPA, correspondente a 2012-2015:

Os Programas Temáticos da área Social respondem por 57% dos recursos dos Programas Temáticos no período do Plano e contemplam agendas importantes, tais como: o Plano Brasil Miséria, com cerca de R\$ 20 bilhões por ano, constante em vários Programas, a exemplo do Bolsa Família, que deverá ampliar os benefícios pagos às 13 milhões de famílias para outras 800 mil em situação de extrema pobreza, e da Segurança Alimentar e Nutricional, com metas de fomento à produção, universalização do acesso à água para consumo humano no semiárido, e expansão do Programa de Aquisição de Alimentos para quase 450 mil agricultores. (BRASIL, 2011, p. 105).

Se atentando à primeira parte do excerto anterior, entende-se que a meta prioritária do governo Dilma se manteve em suplementar os recursos financeiros das pessoas que se encontravam em um nível de pobreza acentuada. Ademais, como a própria mensagem, por si só já diz, os programas temáticos da área social corresponderam a mais da metade dos recursos dos programas temáticos como um todo, sendo que dentro desta área se priorizou os PTR.

Concorda-se com Silva (2019), que não se deve atribuir um caráter negativo ao PBF, mesmo que este tenha se apresentado de forma focalizada, pois:

Não é por si só a existência do programa que causa constrangimentos à consolidação da política de assistência social, nos moldes de um sistema descentralizado, participativo e dotado de uma rede socioassistencial para atender as demandas de toda população que demanda os serviços. Essa centralidade conferida aos programas de combate à pobreza, sobretudo os de transferência de renda, como o PBF, é conferida pela direção político-governamental, pela opção por uma dada modalidade de política social compatível com as necessidades “fiscais” do Estado neoliberal, que em última instância são as necessidades de reprodução do capitalismo na periferia do capital. (SILVA, 2019, p.7).

Inserido em um contexto neoliberal, como muito bem aponta Silva (2019), as políticas sociais seguem um modelo de centralização na pobreza e, imersa ao sistema capitalista contemporâneo, avançando no neoliberalismo, os cortes sociais se tornam cada vez mais expressivos, e a busca por “superávit primário” se traduz na desculpa do governo em priorizar a política austeridade fiscal, em detrimento do social.

Já no governo Dilma, a problemática maior se dá em manter o direcionamento de robustecer os PBF. E, ao comparar o orçamento federal para o fortalecimento do SUAS com o orçamento desembolsado para este programa, “fica evidente os limites orçamentários impostos ao primeiro” (BOSCHETTI; TEIXEIRA; SALVADOR, 2013 apud SILVA, 2019, p. 9).

A estruturação do SUAS e a consolidação dos programas de transferência de renda se dão praticamente de modo simultâneo. Ao mesmo tempo em que a implantação do SUAS nos diversos municípios brasileiros é um avanço incontestável para a política de assistência social brasileira, a concretização desse processo esbarra nos poucos investimentos orçamentários. (SILVA, 2019, p. 9).

Além disso:

O PBF carrega e centraliza as atividades do SUAS, sobretudo na proteção social básica, com uma institucionalidade paralela que passa por dentro do próprio SUAS. O Programa recebe maior montante de recursos, conta com intervenção sistemática e intensiva do executivo no sentido de centralizar ainda mais essa modalidade de intervenção, acentuando a focalização e a seletividade, mas que requer do SUAS e suas equipes de referência atuação voltada para suas demandas, quando as demandas do próprio SUAS continuam atendimentos de modo fragilizado e precário. (SILVA, 2019, p. 9).

Não é preciso dizer, novamente, que esse direcionamento contradiz a CF de 1988, e as legislações referentes à própria PAS. O Brasil é um país de vasto território, e manter as demandas do SUAS a nível nacional requer investimento e organização, e selecionar e focalizar programas não é a resposta para atender a todos que demandam desta política.

Em meio ao governo Dilma, o Plano Brasil sem Miséria (PBSM) foi criado, sete anos após a aprovação da PNAS, e estava envolto a um contexto em que a implementação do SUAS já estava consolidada, apresentando serviços socioassistenciais em todos os municípios brasileiros (SILVA, 2019). Dessa forma:

No rastro do PBF, o PBSM reúne todo o esforço estratégico-operacional do Governo Dilma Rousseff para focalizar a pobreza, tornando-se um programa central para o campo social aos olhos da presidenta, donde se note a vinculação direta do Plano ao gabinete presidencial, assim como fora o Programa Fome Zero, com o presidente Lula. (SILVA, 2019, p. 10).

Ademais, a campanha eleitoral da ex-presidenta realizou críticas ao PBF, principalmente, no que tange sua efetividade, buscando no PBSM empregar maior e melhor “gestão e articulação dos serviços públicos” (SILVA, 2019, p. 10). Essa tentativa, pode ser compreendida como uma maneira de realizar algo “inédito” no âmbito social, e gerar mais autonomia no governo Dilma, para se desvincular da figura de Lula e seguir com um governo petista, ou seja, do mesmo partido de Lula, porém governado por atores diferentes.

O Plano estava baseado em garantir a renda da população em extrema pobreza (gerando um alívio imediato), ampliar o acesso aos serviços públicos (gerando uma inclusão produtiva), com vistas a aumentar as oportunidades de trabalho, resultando, assim, em renda às famílias mais pobres. Contudo, este não se distanciou do PBF, apenas foi criado para ser o programa com a “cara do governo”.

Além, disso, mesmo em face dos avanços com as políticas sociais compensatórias dos governos Lula, um importante contingente populacional ainda se encontrava preso no ciclo da pobreza, e justamente as famílias em situação de maior “vulnerabilidade social” ainda não haviam sido alcançadas pelos programas governamentais nomeados como de “enfrentamento à pobreza”. (SILVA, 2019, p. 10).

Dessa forma, com o PBSM:

Assiste-se, mais uma vez, a estruturação e a implantação de um programa de “alívio à pobreza”, que reforça o nexo do próprio Bolsa Família, reproduzindo a recalcitrante lógica de paralelismo de programas, ainda que o discurso hegemônico fosse justamente suplantado o paralelismo, a sobreposição e a fragmentação das ações. (SILVA, 2019, p.10).

No que se refere ao valor empenhado para suprir o Plano, segundo (Costa e Falcão, 2014 apud Silva 2019), entre os anos de 2011 a 2014, houve um gasto de R\$ 107, 9 bilhões apontado no Orçamento Geral da União (OGU). Sendo assim o PBSM:

Trata-se nada mais nada a menos que o carro-chefe do governo Dilma, aliado ao PAC. A grande cartada do seu governo no campo das políticas sociais, com alto investimento de recursos e com uma ousada estratégia de articulação interministerial. O alcance em termos de metas quantitativas é, de fato, muito grande. (SILVA, 2019, p. 12).

Todavia, mesmo diante um grande impacto, em termos quantitativos, o PBSM só ajudou a reforçar a focalização e seletividade, ressaltando, sobretudo entre 2015 e 2016, uma “tendência fortemente contra reformista” apresentando “clara direção liberal conservadora ao mais afinado gosto do mercado financeiro em um contexto de eminente caos político.” (SILVA, 2019, p.12). Em outras palavras, o governo Dilma apresentou predileção à contrarreforma estatal e seguiu uma direção liberal de cunho conservador, priorizando o mercado financeiro e, consequentemente, o capital financeiro, tudo isso em meio a uma:

[...] irrupção de escândalos de corrupção e uma investida sem trégua da direita e extrema direita contra o Partido dos Trabalhadores tornavam o contexto do segundo governo Dilma insustentável. Neste interim, estavam postas condições históricas favoráveis à expansão do mais aberrante veio conservador da sociedade brasileira, que capitaneado pela ala política mais interessada na queda de Dilma – inclusive sua base aliada, o PMDB, sob batuta de Michel Temer – tornou-se uma das molas propulsoras do impeachment. (SILVA, 2019, p. 12-13).

Essa discussão acerca do impeachment não será desenvolvida, visto que foge do escopo desta pesquisa. Entretanto, se fez importante mencionar o contexto em que se deu o golpe, mesmo que brevemente, e dentro dos parâmetros do Plano do governo Dilma, que, de certa forma, possibilitou a entrada de um veio conservador mais ferrenho.

Em relação ao PPA do Governo de Dilma, seu principal programa foi o voltado para fortalecer o SUAS, denominado de “Fortalecimento do SUAS” (Programa 2037), tendo como objetivo:

Ampliar o acesso das famílias em situação de vulnerabilidade social ao acompanhamento familiar e ao atendimento pela proteção básica e especial; qualificar os serviços e promover sua articulação com os benefícios e transferência de renda; assegurar o funcionamento da rede de proteção social básica e expandi-la nos territórios intramunicipais e de extrema pobreza; e induzir a estruturação de unidades públicas de prestação de serviços socioassistenciais, de acordo com padrões estabelecidos nacionalmente. (BRASIL, 2011, p.189)

O programa é bem detalhado, contendo metas e iniciativas. Além disso, tudo que está relacionado às melhorias que deveriam ser feitas na PAS está contido em um único programa (2037), abrangente, diferente do governo Lula que apresentou cada programa separadamente.

Já diante a LDO, a meta do governo Dilma foi “promover a inclusão social e a redução das desigualdades” (BRASIL, 2011, p. 1). Do mais, o governo procurou seguir uma regra para todos os anos estabelecidos pela lei, onde:

[...] o montante das despesas de Seguridade e Assistência Social é influenciado, principalmente, pela incorporação de novos beneficiários e pelo valor do salário-mínimo. Pela sua magnitude, os reajustes concedidos ao salário-mínimo nos últimos anos têm apresentado impactos significativos sobre a despesa total.” (BRASIL, 2011, p.5)

Como pode ser observado, a LDO de todos os anos do governo Dilma seguiu esse parâmetro, o que não se difere muito dos demais governos analisados. Ademais, dentre as principais despesas obrigatórias no que tange à PAS, se encaixam os benefícios previstos pela LOAS e despesas com o PBF.

No que se refere à LOA, seguindo o modelo de análise do governo Lula, serão apresentados, na Tabela 2, os valores do orçamento da União, da seguridade social, e das políticas que a compõem.

Tabela 2. Configuração do orçamento social no governo Dilma

	2011	2012	2013	2014	2015
Orçamento total	1.966.015.896.211	2.150.458.867.507	2.165.910.805.669	2.383.177.997.310	2.876.676.947.442
OSS	520.044.590.932	598.190.565.932	650.657.031.687	712.911.351.891	797.066.406.191
Assistência Social	45.570.866.178	56.633.741.536	64.646.573.248	70.433.458.816	73.231.136.410
Previdência Social	360.039.850.624	400.074.968.127	446.134.746.032	495.305.597.961	541.216.416.317
Saúde	72.241.422.575	79.917.058.749	85.304.343.215	94.065.346.001	102.093.782.977
Despesas não fixadas	42.192.451.555	61.564.797.520	54.571.369.192	53.106.949.113	80.525.070.487

Fonte: LOA – diversos anos. Elaboração própria.

Diante dos dados apresentados, visualiza-se que o OSS em 2011 ficou com 26% do orçamento total da União. Já em 2012 se firmou no patamar dos 28% e em 2013 e 2014 houve um singelo aumento para 30%, fechando o ciclo do mandato, em 2015, com 27%.

Já a Previdência Social, em relação ao OSS, continuou abocanhando os maiores valores, ficando em 2011 e 2014 com 69% do orçamento, em 2012 com 67%, e 2013 e 2015 com 68%. A saúde também se manteve, durante os cinco anos apresentados, na média dos 13%, sobrando para a Assistência Social oscilar na média de 9% a 10%.

Novamente a PAS apresentou um valor menor que as demais políticas, se equiparando ao total das despesas não especificadas, que variaram de 8% a 10% dentro da série histórica.

3.1.3 Governo Temer

Partindo em direção ao governo de Michel Temer que por mais breve que tenha sido deixou marcas, principalmente para o social (BOSCHETTI, 2019), observa-se uma mensagem presidencial voltada para o “Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social”, que por mais que reforce, pelo menos na teoria, que é fundamental ampliar a inclusão social e fortalecer o SUAS, acaba por implementar ações nocivas para as políticas sociais.

Esta discussão será retomada ao final deste estudo, por agora cabe seguir a lógica de análise realizada até aqui, e apresentar o PPA, a LDO e a LOA do governo Temer.

Diante do PPA de 2016-2019, percebe-se que este se apresenta com menor riqueza de detalhes, se comparado aos dois últimos PPAs analisados. Porém, também dispõe de anexos e de uma mensagem presidencial.

Assim como os governos de Lula e Dilma, que buscaram fortalecer o SUAS, Temer percorreu, em tese, o mesmo objetivo. Percebe-se, também, que Temer buscou fortalecer por meio de recursos financeiros às instituições sem fins lucrativos, e, em sua mensagem, deixa evidente os valores que seriam repassados para elas.

As entidades da sociedade civil, de fato, são importantes para compor a rede de proteção assistencial, mas, conforme manda a lei, a responsabilidade de suprir as principais demandas da sociedade no âmbito da garantia de direitos sociais, sobretudo após a LOAS, é do Estado.

É certo que deve haver um equilíbrio nas contas, e os recursos destinados para o SUAS devem estar alinhados com suas demandas, assim com os recursos destinados para as entidades sem fins lucrativos devem estar de acordo com suas ações. Entretanto, este não é o ponto questionado, mas sim a tentativa do governo de passar, aos poucos, a responsabilidade majoritária do Estado, novamente, para a sociedade civil.

No quesito metas governamentais para a Assistência Social, Temer focou na ampliação da cobertura dos serviços de média complexidade, ampliando para “1500 novos municípios, com população inferior a 20 mil habitantes” (BRASIL, 2015, p.48). Ademais, priorizou-se a “ampliação da cobertura de serviços em localidades isoladas ou de difícil acesso, por meio da implantação de 970 novas equipes volantes” e “a ampliação da cobertura dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), com 650 novas unidades em municípios com população acima de 100 mil habitantes” (BRASIL, 2015, p. 48-49).

No que tange o PBF, cita-se “o fomento ao acesso a creche para crianças de 0 a 48 meses beneficiárias e o aperfeiçoamento do acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação” (BRASIL, 2015, p. 49).

Dentro dos programas estabelecidos, tem-se como principal o “Programa (2037): Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”, tendo como objetivo “manter, ampliar e qualificar os serviços e programas de Proteção Social Básica e Especial ofertados às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal” (BRASIL, 2015, p. 90).

Outros programas também atingem a PAS, assim como outras políticas, como por exemplo o “Programa (2019): Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais”, que tem como objetivo:

Reforçar e qualificar o acesso com equidade das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família aos direitos sociais básicos por meio de articulação com políticas sociais, prioritariamente nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social. (BRASIL, 2015, p. 30).

Outros programas, mesmo que não ligados diretamente a PAS, a atingem indiretamente, porém não serão expostos aqui. Todavia, é importante ressaltar que, de uma forma geral, os objetivos do governo Temer para a PAS estavam pautados em:

1. Manter, ampliar e qualificar os serviços e programas de Proteção Social Básica e especial ofertados às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal; 2. Qualificar a gestão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), concedê-lo à pessoa idosa e à pessoa com deficiência, fortalecer as estratégias de inclusão dos beneficiários nos serviços socioassistenciais e nas demais políticas e contribuir no aprimoramento da regulação dos benefícios eventuais pelos estados, municípios e DF; 3. Fortalecer e qualificar a gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e os mecanismos democráticos de participação e controle social. (BRASIL, 2015, p. 89).

Os objetivos são bem intuitivos, e perseguem, de forma bem similar, os objetivos trilhados pelo governo Lula e Dilma.

Em relação à LDO, o governo apresenta algumas modificações, sobretudo em relação ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), onde estabelece critérios discriminados por serviço de ação continuada, estadualizando os valores que constaram nas leis orçamentárias de 2014 e 2015 e que, no governo Temer, foram transferidos para os estados e municípios (BRASIL, 2015).

As metas fiscais também sofreram alterações, sendo recalculado o valor das despesas permanentes de caráter obrigatórios, previstas para terem impacto no ano de 2017. Segundo o governo, haveria um aumento nessas despesas, e este aumento seria provocado:

Pelo crescimento vegetativo dos benefícios previdenciários, do seguro-desemprego, do abono salarial e dos benefícios concedidos com base na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, responsável pela ampliação em R\$ 21,1 bilhões. (BRASIL, 2015, p. 6).

Outro fator importantíssimo e que não pode deixar de ser mencionado é a Emenda Constitucional (EC) 93 que, em 2016, ampliou de 20% para 30% a desvinculação dos recursos da União, retirando recursos, predominantemente, do OSS. E, também, a EC 95, que definiu o congelamento dos gastos sociais por 20 anos.

Seguindo o exemplo de criar um programa novo para ser o carro chefe do governo, Temer, ao assumir a presidência, após golpe de 2016, elabora o Programa Criança Feliz (PCF), que já foi explanado no capítulo anterior. Contudo, cabe para este capítulo apresentar até que ponto o Programa avançou. Para tanto:

A leitura crítica do cenário político do período de 2016-2018 traduz a incipiência de um governo neoliberal, que sob o argumento de uma suposta crise econômica estabelece uma agenda governamental calcada em parâmetros elitistas e reformistas. Em menos de dois anos de governabilidade, o presidente Temer causou efeitos desastrosos no âmbito das políticas públicas, sobretudo àquelas que compõem a Seguridade Social – Saúde, Previdência Social e Assistência Social –, através do controle dos gastos públicos via PECs, e propostas de reforma da Previdência, reformas trabalhistas, liberalização da terceirização, bem como pela criação de programas sociais de cunho assistencial, a exemplo do Programa “Criança Feliz”, tal qual nos propomos a discutir neste tópico. (ANDRADE; FERREIRA, 2019, p. 6)

Implementado através da Lei nº 13.257, de 08 de março de 2016 (BRASIL, 2016), o PCF foi lançado pela então primeira-dama da época, Marcela Temer, e foi coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Articulando ações da PAS, junto a saúde, educação, cultura, direitos humanos e direitos das crianças e adolescentes, o programa tinha como público prioritário gestantes e crianças de até três anos de idade, ambas beneficiárias do PBF, e crianças de até seis anos de idade, beneficiárias do BPC, assim como crianças que se encontram sob medida de proteção de acolhimento institucional (BRASIL, 2015).

Como conclusão acerca da efetividade e avanço do PCF, as autoras, Andrade e Ferreira (2019, p. 7), identificam através de suas análises “a presença de lacunas na sua elaboração e execução” reforçando que sua “maior expressão é o retorno desmascarado ao conservadorismo, duramente combatido na trajetória sócio-histórica das políticas públicas”. Para além disso:

Verifica-se o retorno ao primeiro-damismo ao eleger a senhora Marcela Temer como embaixadora do Programa Criança Feliz, este ancorado em elementos sócio-históricos que resgatam práticas conservadoras de forma visceral, implicando diversos reflexos que assolam a classe proletária, tais como o apelo ao voluntarismo e a negação da perspectiva de direito social, fortalecendo a condição de subalternidade da mulher, a desprofissionalização e a precarização das políticas e serviços sociais. (ANDRADE; FERREIRA, 2019, p.7)

Segundo as autoras, o PCF remete à volta do primeiro damismo na Assistência Social, retrocedendo as leis que regulamentam a PAS e que responsabilizam o Estado como garantidor de direitos sociais. Ademais, reforça um caráter de precarização das políticas sociais e dos serviços sociais, ao eleger a primeira-dama como embaixadora do programa, deixando de privilegiar os profissionais que são formados e capacitados para conduzir um programa social.

O estudo prosseguirá analisando a LOA correspondente aos anos do governo Temer, bem como o orçamento destinado para o sistema de seguridade social (Tabela 3).

Tabela 3. Configuração do orçamento social no governo Temer

	2016	2017	2018
Orçamento total	2.953.546.387.308	3.415.431.200.238	3.506.421.082.632
OSS	865.771.529.873	948.425.754.351	1.005.077.128.389
Assistência Social	79.760.672.079	84.718.166.403	88.678.803.760
Previdência Social	595.479.656.073	655.771.850.801	684.255.236.054
Saúde	108.268.384.482	117.602.483.172	120.871.652.323
Despesas não fixadas	82.262.817.239	90.333.253.975	111.271.436.252

Fonte: LOA – diversos anos. Elaboração própria.

O OSS atingiu em 2016 e 2018 a faixa dos 29% do orçamento total da União, e em 2018 ficou na média de 28%. A Previdência Social permaneceu na média dos 69 % em 2016 e 2017, havendo pouquíssima diferença dos valores do governo Dilma. A Saúde teve uma ligeira queda, se apresentando na média dos 12% para os três anos estudados, e a Assistência Social na média dos 9%, também para 2016, 2017 e 2018.

O que chama atenção, assim como no governo Dilma, é o percentual das despesas não especificadas, que ultrapassaram o percentual da Assistência Social em 2018 com 11%.

3.1.4 Governo Bolsonaro

A partir de agora, serão analisados os anos que cabem ao governo Bolsonaro, 2019 a 2022, seguindo a mesma estrutura dos demais governos, perpassando o PPA, a LDO e a LOA, referente aos dois anos.

O PPA de 2020-2023 é um pouco mais enxuto que os demais Planos, intitulado “Planejar, priorizar e avançar”, e chama a atenção pelo slogan da mensagem presidencial, que remete ao símbolo do real brasileiro. Fica subentendido, a partir da mensagem, a intenção do governo de avançar no âmbito econômico, e priorizá-lo.

O principal programa do governo em relação à PAS é o “Programa (5031): Proteção Social no âmbito do sistema Único de Assistência Social – SUAS (MCid)”, tendo como objetivo: “Garantir Serviços e Benefícios Socioassistenciais às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e riscos pessoais e sociais, com respeito à diversidade de públicos e territórios” (BRASIL, 2019, p. 63).

De forma geral, o objetivo do governo, no que tange à dimensão social, foi garantir o desenvolvimento social, como pode ser visto através do excerto a seguir:

Os programas relativos à cidadania, dentro de uma linha de desenvolvimento social, visam, em seu conjunto, ampliar o número de famílias em situação de vulnerabilidade cobertas pelos serviços assistenciais ofertados por meio dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS). Adicionalmente, permanece o atendimento ao público do Bolsa Família, por meio do Programa de transferência direta de renda às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza, complementado com ações de articulação multissetorial para reforçar o acesso a serviços de Educação, Saúde e Assistência social. (BRASIL, 2019, p.34-35).

Interessante pontuar que, como o próprio governo afirmou na mensagem do Plano, o PBF permaneceria e seria complementado com ações de articulação multissetorial. Todavia, em 2021, por meio da Lei nº 14.284, implementa-se o Auxílio Brasil (PAB), que passou a substituir o antigo Bolsa Família. Não convém adentrar neste assunto, nem mesmo tentar visualizar os efeitos e a efetividade do PAB, mas vale salientar que esta foi uma tentativa do governo Bolsonaro em dar uma nova identidade ao PBF e inovar em seu governo, buscando se desvincular do governo Lula, responsável por implementar o programa.

Os demais programas do governo também se vincularam, de forma direta ou indireta, à Assistência Social:

1. Programa (5024): Atenção Integral à Primeira Infância;
2. Programa (5027): Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social;
3. Programa (5028): Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas;
4. Programa (5029): Produção de Dados e Conhecimento para o Aprimoramento de Políticas Públicas;
5. Programa (5030): Promoção da Cidadania;
6. Programa (5031): Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS);
7. Programa (5032): Rede de Suporte Social ao Dependente Químico: Cuidados, Prevenção e Reinserção Social.

8. Programa (5033): Segurança Alimentar e Nutricional

Todos os programas apresentam objetivos e metas, mas para o nível deste estudo serão apresentados somente os objetivos e metas referente aos Programas 5027, 5028 e 5031, pois tratam diretamente da PAS. O objetivo principal do programa 5031 já foi abordado anteriormente, mas sua meta é “Ampliar para 70% a cobertura de famílias em situação de vulnerabilidade e riscos sociais” (BRASIL, 2019, p. 394). No tocante ao Programa 5024, o seu objetivo se baseia em: “Promover atenção integral a gestantes e crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida” e sua meta em: “Acompanhar 3 milhões crianças beneficiadas, desde a gestação até os 6 anos.” (BRASIL, 2019, p. 367). O Programa 5027, por sua vez, tem por objetivo: “Ampliar os meios de acesso da população às políticas de inclusão social e produtiva cidadã, considerando as especificidades regionais e territoriais” e como meta “Ampliar por meio de ações de inclusão produtiva o público em 10.466 pessoas do Cadastro Único, preferencialmente os beneficiários do Bolsa Família” (BRASIL, 2019, p. 381). Já o Programa 5028 tem o objetivo de: “Aliviar a pobreza por meio da garantia de renda e da promoção de acesso a serviços de educação, saúde e assistência social”, tendo como meta o “Atendimento de 100% das famílias pobres elegíveis ao Programa, de acordo com a estimativa de pobreza oficial” (BRASIL, 2019, p. 384).

O último programa analisado tem uma meta bem ambiciosa, e que para ser realizada necessitaria de maiores recursos, implicando diretamente na contenção dos gastos sociais com a EC 95.

No tocante à LDO de 2019, observa-se que:

Adicionalmente, foi calculado o aumento de outras despesas permanentes de caráter obrigatório que terão impacto em 2019. Tal aumento será provocado por dois fatores: (i) a correção real do valor do salário mínimo, correspondente ao crescimento real do PIB em 2017 (1,00%), com impacto de R\$ 4,5 bilhões; e (ii) o crescimento vegetativo dos benefícios previdenciários, do seguro-desemprego, do abono salarial e dos benefícios concedidos com base na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, responsável pela ampliação em R\$ 24,4 bilhões. (BRASIL, 2018, p. 9).

A LDO de 2020 se apresenta dentro do padrão estabelecido pelas LDOs que a antecederam, havendo sete anexos de domínio público, sendo os três mais extensos, responsáveis por abarcar a meta fiscal e a política monetária. Nenhum deles apresenta, de forma detalhada, a temática da Assistência Social. O que reforça a ideia de que o governo focou em priorizar a economia e o mercado, dando atenção maior a política fiscal.

Já as LDOs posteriores, referente a 2021 e 2022, são objetivas no texto da Lei.

A LDO de 2021 traz em seu texto o risco de refinanciamento, que fora ocasionado pelo aumento das contas públicas devido a COVID-19. E, a LDO de 2022, traz, de forma detalhada, em seu Anexo IV, as metas anuais, ainda reforçando os impactos econômicos causados pela pandemia, mas trazendo uma perspectiva de restabelecimento da economia brasileira, afirmando a expectativa de retorno do crescimento do PIB (BRASIL, 2020).

Ademais, a LDO de 2022 traz um conjunto de estratégias para a política fiscal, dentre elas prioriza o limite à expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, que é calculada a partir do teto de gastos estabelecido pela EC 95 (BRASIL, 2021). No anexo V, se apresentam os riscos fiscais e de mercado, e a ele é dada uma maior atenção, portanto, entende-se que o governo Bolsonaro buscou priorizar, sobretudo após pandemia, a volta do crescimento econômico e garantir o pleno funcionamento do mercado.

No que diz respeito à LOA de 2019 a 2022, serão observados, da mesma forma que nos governos anteriores, o orçamento total da União, o OSS, e o orçamento destinado para as políticas de seguridade social (Tabela 4).

Tabela 4. Configuração do orçamento social do governo Bolsonaro

	2019	2020	2021	2022
Orçamento total	3.262.209.303.823	3.565.520.100.068	4.181.004.169.000	4.730.024.789.081
OSS	1.056.238.798.947	1.189.674.499.357	1.160.096.215.141	1.326.574.809.051
Assistência Social	95.973.703.167	423.577.258.618	168.633.447.005	198.333.628.211
Previdência Social	726.836.038.594	766.853.669.179	806.431.326.260	897.760.744.457
Saúde	125.990.834.983	164.687.976.201	182.513.523.677	154.957.371.239
Despesas não fixadas	107.438.222.203		2.157.918.199	75.523.065.144

Fonte: LOA – diversos anos. Elaboração própria.

No governo Bolsonaro, o OSS passou para o patamar de 32% em 2019 e 33% em 2020, já em 2021 e 2022, teve uma queda de 5% em relação ao ano anterior, ficando com 28% em relação ao orçamento total da União. A Previdência Social se manteve em 69% em 2019 e 2021, tendo uma queda para 64% em 2020, subindo discretamente para 68% em 2022, tendo como base o ano anterior 2021. A Saúde teve a média de 12% em 2019 e 2022, 14% em 2020, aumento 2% em 2021, totalizando 16%. E, a Assistência Social, em 2019 permaneceu na faixa dos 9%, porém, em 2020, saltou para a margem dos 34%, caindo para 14% em 2021 e 15% em 2022.

Esse aumento significativo tem relação direta com a pandemia do COVID-19 e com as demandas postas por ela. Observa-se que a Previdência teve uma queda de 5% de 2019 para 2020, sendo esta diferença absorvida pela Assistência Social.

De modo geral, as LDOs de todos os anos dos governos mencionados até o momento, Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro, se pautaram em garantir a descentralização das ações no tocante a Assistência Social, além de custear o pagamento de benefícios assistenciais, que são alocados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), bem como fortalecer o SUAS, visando os repasses dos recursos para abastecê-lo.

Não se observou grandes discrepância no que se refere a LDO dos anos de 2010 a 2022. Contudo, ainda não é possível concluir se houve impacto real no orçamento da seguridade social, sobretudo após 2016, como poderá ser visualizado nos dados que serão apresentados.

No governo Bolsonaro, com gastos mais elevados na Assistência Social, em 2020, o que chama mais atenção é o Auxílio Emergencial. Esse programa foi criado pelo governo Bolsonaro para tentar amenizar os efeitos causados pela pandemia do COVID- 19 no Brasil. Traduzido por um benefício financeiro, o Auxílio Emergencial, teve por objetivo fornecer proteção de forma emergencial às famílias brasileiras, sobretudo as mais vulnerabilizadas. Contudo, apresentou alguns desafios, sendo o principal deles se viabilizar.

Paulo Feldmann (2021), professor de Economia Brasileira da USP, apontou que o auxílio apresentou duas expectativas, a positiva, em auxiliar as famílias menos favorecidas em meio a uma crise sanitária e financeira, e a negativa, que pode ser entendida por não se saber ao certo de onde veio o dinheiro desembolsado, já que este não estava previsto na LDO.

Em linhas gerais, o cerne do problema permaneceu em todos os governos analisados, nenhum combateu a extrema pobreza, apenas usou de paliativos para diminuir suas margens. É claro que uns conseguiram mais do que outros, havendo assim um impacto mais significativo na vida da população em maior vulnerabilidade. Entretanto, dizer que algum deles conseguiu eliminar a extrema pobreza, como os próprios programas e benefícios buscam justificar sua existência, seria mentira.

É notório que os governos não tiveram essa pretensão, e ficaram no nível de “apagar incêndio”. Isso pode ser visualizado ao examinar a LOA de cada ano estudado, e rastrear, como já fora feito, por entre cada governo, suas diretrizes, planos e metas estabelecidos, o que de fato permeou a governança de cada um.

3.2 Análise da PAS de 2010 a 2022 e a sua variação real

Nesse momento será analisada, especificamente, a PAS de 2010 a 2022, e, posteriormente, na próxima seção, será realizada uma discussão acerca do papel do fundo público para o financiamento das Políticas Sociais.

Observando a série histórica do Orçamento Anual da União, nota-se que os valores cresceram, principalmente de forma nominal (167,84%). Ao observar o primeiro ano analisado, 2010, em comparação com o último, 2022, deflacionando os valores pelo IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo) com ano base 2010, visualiza-se que houve uma variação real de 19,32% no período investigado.

Por meio da Tabela 5, é possível examinar os valores desembolsados para cada ano, assim como suas variações nominais e reais.

Tabela 5. Variação nominal e real dos valores do Orçamento da União, de 2010 a 2022

Ano	Orçamento (R\$)	Variação nominal	IPCA	Orçamento ajustado pelo IPCA*	Variação real
2010	1.766.021.794.352	-	-	1.766.021.794.352,00	-
2011	1.966.015.896.211	11,32%	7,17%	1.834.413.597.215,86	3,87%
2012	2.150.458.867.507	9,38%	6,37%	1.886.389.465.356,04	2,83%
2013	2.165.910.805.669	0,72%	6,75%	1.779.848.499.910,89	-5,65%
2014	2.383.177.997.310	10,03%	7,39%	1.823.681.441.453,14	2,46%
2015	2.876.676.947.442	20,71%	11,54%	1.973.629.397.250,50	8,22%
2016	2.953.546.387.308	2,67%	7,31%	1.888.358.763.039,65	-4,32%
2017	3.415.431.200.238	15,64%	3,26%	2.114.804.165.171,83	11,99%
2018	3.506.421.082.632	2,66%	4,20%	2.083.592.553.255,99	-1,48%
2019	3.262.209.303.823	-6,96%	6,14%	1.826.255.514.092,91	-12,35%
2020	3.565.520.100.068	9,30%	5,72%	1.888.071.207.792,01	3,38%
2021	4.181.004.169.000	17,26%	11,55%	1.984.808.694.009,98	5,12%
2022	4.730.024.789.081	13,13%	6,56%	2.107.265.221.591,47	6,17%
2010-2022		167,84%			19,32%

*Ano base: 2010

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados das LOAs anuais e do Banco Central (2022).

É possível observar que nos anos de 2013, 2016, 2018 e 2019 houve variação real negativa, ou seja, o valor desembolsado foi menor em relação ao ano imediatamente anterior. O ano de 2019, em especial, apresentou variação negativa tanto em termo nominal, quanto real, o que chama atenção, considerando que este ano foi o primeiro ano do governo Bolsonaro.

Já a maior variação se deu no ano de 2017, com 11,99% em termos reais, contudo, no ano seguinte, governado pelo presidente Temer, a variação foi negativa, já apresentando os efeitos da EC 95, de dezembro de 2016. Esse efeito é nítido no ano de 2019, sobretudo.

Mas, se continuar a análise da série histórica, após o valor negativo de 2019, os anos seguintes apresentaram um aumento gradativo. De modo geral, não há como determinar um padrão dos valores, mas há como fazer uma crítica em relação as variações apresentadas.

Se os Planos Plurianuais sinalizaram, pelo menos na teoria, para a necessidade de consolidar o SUAS e garantir a qualidade no acesso e atendimento dos programas e benefícios da PAS, bem como das demais políticas públicas e sociais, como conseguiriam os governos investigados suprir todas as demandas, com a variação real dos valores de alguns anos se apresentando negativa?

Imagina-se que para abastecer e suplementar as políticas públicas e sociais, sobretudo as de seguridade social, é necessário um montante de recursos relativamente alto, que garanta um orçamento equilibrado para todas as políticas, de modo a não haver sobreposição de nenhuma delas.

Outro fator que é importante ser analisado é o OSS, pois, sem ele, não seria possível desembolsar os recursos para as três políticas de seguridade social: Previdência, Saúde e Assistência Social. Para tanto, deve ser ressaltado que o valor do Orçamento da União, que foi examinado anteriormente, se converte, em uma fatia menor para abastecer o sistema de seguridade social brasileiro, e, posteriormente, a PAS, propriamente dita.

Dessa forma, a Tabela 6 apresenta os valores do OSS, deflacionados pelo IPCA, com ano base 2010, indicando as variações nominais e reais dos valores.

Observa-se que de forma nominal, sem levar em consideração o impacto da inflação, o orçamento cresce ano a ano (exceto em 2021) e, ao final do período, nota-se uma variação nominal de 184,74%. Contudo, ao considerar o efeito da inflação, percebe-se uma oscilação de percentual menor, ainda positiva, de 26,85%.

É possível observar, também, que as menores variações ocorreram nos anos de 2019 e 2021, ambas no governo de Bolsonaro. As maiores variações foram observadas nos anos de 2012 e 2022, nos governos de Dilma e Bolsonaro, respectivamente.

Tabela 6. Variação nominal e real do Orçamento da Seguridade Social, de 2010 a 2022

Ano	OSS (R\$)	Variação nominal	IPCA	OSS ajustado pelo IPCA	Variação real
2010	465.886.635.852,00	-	-	465.886.635.852,00	-
2011	520.044.590.932,00	11,62%	7,17%	485.233.548.010,86	4,15%
2012	598.190.565.932,00	15,03%	6,37%	524.734.696.812,71	8,14%
2013	650.657.031.687,00	8,77%	6,75%	534.680.809.003,53	1,90%
2014	712.911.351.891,00	9,57%	7,39%	545.541.794.743,15	2,03%
2015	797.066.406.191,00	11,80%	11,54%	546.851.008.841,37	0,24%
2016	865.771.529.873,00	8,62%	7,31%	553.533.630.706,25	1,22%
2017	948.425.754.351,00	9,55%	3,26%	587.256.664.844,53	6,09%
2018	1.005.077.128.389,00	5,97%	4,20%	597.238.942.730,55	1,70%
2019	1.056.238.798.947,00	5,09%	6,14%	591.305.385.744,34	-0,99%
2020	1.189.674.499.357,00	12,63%	5,72%	629.975.461.037,93	6,54%
2021	1.160.096.215.141,00	-2,49%	11,55%	550.721.539.761,26	-12,58%
2022	1.326.574.809.051,00	14,35%	6,56%	591.000.065.243,98	7,31%
2010-2022		184,74%			26,85%

*Ano base: 2010

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados das LOAs anuais e do Banco Central (2022).

Em suma, os valores reais são oscilantes e, entre 2013 e 2016, observou-se uma constante queda, em relação a 2012. Muito embora em 2017 o OSS tenha se apresentado com um valor maior, em comparação a 2013, 2014, 2015 e 2016, a forma como vem sendo destinado esse valor, chama a atenção, como poderá ser observado com a análise da Tabela 7.

Os valores, sejam nominais ou reais, não conseguem suprir todas as demandas das políticas que compõem a seguridade social, já que são muitas as necessidades da PAS e das outras políticas, de forma conjunta.

Essa afirmativa pode ser justificada pela elevada taxa da população inserida na extrema pobreza, principalmente após a pandemia da COVID-19. Não é de hoje que há um impacto negativo de uma epidemia/pandemia sobre a sociedade, seja ela brasileira ou não. Na história da humanidade foram observadas várias epidemias e pandemias que destruíram grande parte da população do país em questão, deixando um ônus social e econômico enorme.

Há tempos a literatura sobre o OSS aponta para um desmonte da seguridade social, e o fato de ter sido sancionada a EC 95, em dezembro de 2016, corroborou para que o sistema fosse comprometido. O fato de reforçar esse desmonte após 2016, se expressa na tendência assumida pelos governos de direita e extrema direita, por priorizar a economia em detrimento do social.

Com valores reais relativamente parecidos entre os governos, torna-se impossível identificar padrões de valores entre os governos de esquerda e direita, assim como de partidos.

No entanto, as posturas assumidas pelos governos refletem e tendem a impactar as pastas governamentais.

Os governos de esquerda, diante da série histórica analisada, tiveram um discurso mais coerente e alinhado com as questões sociais, mesmo que em alguns anos os valores desembolsados se mostraram muito abaixo do esperado, como exemplo, o ano de 2015, com uma variação real de 0,24% em relação à 2014.

Contudo, os governos de direita e extrema direita, destinaram suas forças em equilibrar a economia e garantir o pleno funcionamento do mercado. Como é o caso do governo Bolsonaro, que fortaleceu o desmonte da seguridade social e beneficiou “os interesses das elites dominantes em detrimento das condições de vida digna para a população.” (FARIAS; JUNIOR, 2021, p. 10).

Em relação à Seguridade Social, Castilho e Lemos (2021) utilizam o termo necropolítica, cunhado por Mbembe (2016), para fazer uma severa crítica à forma como Bolsonaro governou para os mais pobres, e o aceleração do desmonte do sistema de proteção social, conquistado pela CF 1988, que aconteceu em seu governo.

Dessa forma, para Mbembe (2016), a necropolítica é:

A expressão máxima do poder e da capacidade de ditar quem pode viver e quem deve morrer. Por isso, matar ou deixar viver constituem os limites da soberania, seus atributos fundamentais. Exercitar a soberania é exercer controle sobre a mortalidade e definir a vida como a implantação e manifestação de poder. (MBEMBE, 2016, p. 123).

Esse conceito, para Castilho e Lemos (2021), se encaixaria perfeitamente na conduta do ex-presidente Bolsonaro e em sua postura assumida diante a pandemia. Mas, para além de uma necropolítica, que é sustentada por alguns autores, o governo Bolsonaro também impactou fortemente o sistema de seguridade social brasileiro.

Um dos principais pilares atacados pelo governo Bolsonaro foi a Previdência Social, imposta como a política que recebe mais recursos do OSS, e alvo de uma contrarreforma que, sem dúvidas, gerou marcas permanentes em sua estrutura. Em direção ao desmonte se encontra também a Saúde que, de acordo com Vargas e Lopes (2022) para Folha de São Paulo e outros veículos midiáticos, o governo bloqueou, ao longo do seu mandato, o equivalente a 1,6 bilhão de reais para serem transferidos para a Saúde.

Por último, a PAS, que tem, historicamente, seu orçamento inferior às demais políticas de seguridade social, e segundo Silva (2022), vem sofrendo um desmonte em seu Sistema Único, sendo os repasses do governo federal para os municípios cada vez menores, o que tem

comprometido a manutenção dos serviços ofertados, ocasionando nas demissões de assistentes sociais e de outros servidores da rede do Sistema.

Em meio a impactos evidentes, a PAS tem sido “redesenhada” pelo seu desmantelamento, que ao fim e ao cabo, tem visado acabar com a Assistência Social enquanto direito, e retornar a sua origem caritativa e filantrópica, “sem nenhum compromisso com o fortalecimento dos indivíduos na busca da emancipação e da efetiva cidadania” (SILVA, 2022, p. 275).

E, com medidas mais rígidas para valorização de um Estado mínimo que vem sendo construída desde o governo Temer, e intensificada no governo Bolsonaro, observa-se o empreendimento para o agravamento do desmantelamento das ações da Assistência Social, conquistadas com muito esforço, bem como todo o sistema de seguridade brasileiro.

Os discursos de Bolsonaro não levaram em consideração a manutenção de vidas, diante da pandemia do COVID-19, “advogando pelo fim do isolamento social, legitimando o sacrifício de milhares de trabalhadores e trabalhadoras em prol da estabilidade do mercado financeiro” (LIMA et al., 2020 apud FARIAS; JUNIOR, 2021, p.10).

Ademais, em relação ao Auxílio Emergencial, aprovado pelo Congresso, Bolsonaro se manteve contrário ao valor de R\$ 600,00 e sua ampliação. O ex-presidente, quando questionado quanto à sua postura, argumentou que o Brasil não tinha como manter por muito tempo o valor do auxílio, pois o país se encontra em um endividamento monstruoso (SAMPAIO, 2020).

O fato de o país estar endividado, e o porquê ele chegou a esse ponto, não é somente responsabilidade do ex-presidente (Bolsonaro), muito pelo contrário, não tem como eximir de responsabilidade todos os governos analisados por este estudo. No entanto, a justificativa de Bolsonaro só reforça que o país caminhou nos últimos anos para não priorização da questão social.

Dessa forma, para além de apresentar valores positivos e crescentes no OSS, o governo também precisa direcionar seus esforços para atender as demandas sociais, e esse ponto se inicia pelo discurso e na postura de cada governante.

A tendência na população brasileira, inserida em um contexto de intenso ajuste fiscal e neoliberalismo radicalizado, é de ter suas demandas sociais ampliadas, sobretudo da população mais vulnerabilizada. Todavia, os valores desembolsados, observados na série histórica, para abastecer as políticas que atendem a essa população não se traduzem como suficientes para dar conta sequer de combater de forma contundente a pobreza extrema. Se assim o fosse, a curva da vulnerabilidade social não teria aumentado na última década, como aponta os estudos do

IPEA (2018) realizado por Costa et al. (2018), e se acentuado tanto pós pandemia, como afirmam Carvalho et al. (2021).

Por último, serão analisados os valores desembolsados para a PAS, seguindo o mesmo padrão de análise, de forma nominal e real (Tabela 7).

Tabela 7. Variação nominal e real dos valores da PAS de 2010 a 2022

Ano	PAS (R\$)	Variação nominal	IPCA	PAS corrigida pelo IPCA	Variação real
2010	39.112.121.094,00	-	-	39.112.121.094,00	-
2011	45.570.866.178,00	16,51%	7,17%	42.520.417.416,23	8,71%
2012	56.633.741.536,00	24,28%	6,37%	49.679.301.023,35	16,84%
2013	64.646.573.248,00	14,15%	6,75%	53.123.658.702,23	6,93%
2014	70.433.458.816,00	8,95%	7,39%	53.897.859.012,24	1,46%
2015	73.231.136.410,00	3,97%	11,54%	50.242.389.483,93	-6,78%
2016	79.760.672.079,00	8,92%	7,31%	50.995.225.507,05	1,50%
2017	84.718.166.403,00	6,22%	3,26%	52.456.723.813,47	2,87%
2018	88.678.803.760,00	4,68%	4,20%	52.694.896.246,54	0,45%
2019	95.973.703.167,00	8,23%	6,14%	53.728.160.363,97	1,96%
2020	423.577.258.618,00	341,35%	5,72%	224.299.402.002,21	317,47%
2021	168.633.447.005,00	-60,19%	11,55%	80.053.766.556,38	-64,31%
2022	198.333.628.211,00	17,61%	6,56%	88.359.274.134,44	10,37%
2020-2022		407,09%			125,91%

*Ano base: 2010

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados das LOAs anuais e do Banco Central (2022).

Da mesma forma que no OSS, o orçamento da PAS cresce, nominalmente, cerca de 407%. Em termos reais, o crescimento foi na ordem de 126%. Os crescimentos apresentados são muito expressivos. No entanto, deve ser destacado que o ano de 2020 representa um período fora do padrão, por conta da crise sanitária que assolou o país, demandando uma quantidade maior de recursos para a assistência social. É importante destacar que houve excessiva demora e resistência, por parte do governo de Jair Bolsonaro, em ampliar os gastos com a PAS nos anos de 2020, 2021 e 2022.

Chama a atenção o ano de 2015 em que foi observada uma variação negativa de 6,78%, o que significa que o valor destinado à PAS, em 2015, foi inferior ao observado em 2014. Além disso, observa-se que nos anos de 2014, 2018 e 2019 foram as menores variações.

Ao atentar-se somente para os valores reais, corrigidos pela inflação, é possível concluir que o aumento dos valores de um ano para o outro é muito baixo. O ano base, 2010, contou com 39 bilhões, e houve uma variação crescente, de 2012 para 2014, e decrescente de 2014

para 2015. Os valores reais também não foram tão expressivos de 2016 a 2019, evoluindo muito pouco de um ano para o outro. Já os anos de 2020 a 2022, se mostraram fora do padrão, novamente, por conta da pandemia.

Entretanto, se comparados os valores nominais aos valores reais, a discrepância é alta, sobretudo de 2012 a 2019. Mas, se os valores nominais se apresentaram crescentes e os valores reais corrigidos pela inflação também se apresentaram crescentes, em comparação ao ano de 2010 (ano base), por que a afirmação de que o orçamento deveria ser maior?

A lógica é simples, em 2014, por exemplo, com o orçamento girando em torno de 54 bilhões, uma família conseguia comprar uma cesta básica valendo X. Contudo, em 2015, com uma inflação de 11,54%, o poder de compra da mesma família cai cerca de 10% e, em relação à mesma cesta básica, que valia X, as famílias podem adquirir, apenas, cerca de 90% da mesma cesta.

Dessa forma, é errôneo o pensamento de que se o orçamento aumentou, automaticamente as condições de vida da população usuária desta política melhorou. Deve ser levado em consideração algumas questões antes de afirmar tal coisa, como o valor real do orçamento, a inflação do período (ano), e o aumento da demanda para os serviços (SUAS).

Abre-se aqui um adendo para abordar um tema muito importante, que em meio à análise do orçamento da Assistência Social, se torna essencial para compreensão do desmonte que vem sendo desenhado da seguridade social e, também, da PAS.

Como relatado anteriormente, a postura assumida pelos governantes, em sua função de chefe do Estado e, portanto, de líder da nação, é fundamental para que a população tenha um parâmetro, não só durante as eleições, mas durante os mandatos, de quais são e serão suas prioridades do governo.

Embora não seja possível definir um padrão diante dos governos, ressaltando qual investiu mais ou menos no OSS e na PAS, é possível tecer críticas sobre a forma como cada governo investigado, planejou e implementou as metas traçadas para o âmbito social, destacando a PAS.

Em relação aos governos do PT, denominado partido de esquerda, é possível analisar os seus planos e metas para o campo social, e a tentativa de fortalecer o SUAS e manter em equilíbrio as políticas públicas e sociais. Embora não se tenha analisado a sua efetividade, é perceptível, através do PPA de 2008-2011 e 2012-2015, que os governos Lula e Dilma deram uma certa ênfase às demandas sociais.

De um modo geral, em tese, os governos do PT se propuseram a dar continuidade às diretrizes estabelecidas pela LOAS, reforçadas pela PNAS e pelo SUAS. Todavia, na prática:

Os governos petistas legitimaram a política econômica neoliberal de FHC, conferindo papel central à estabilidade monetária como requisito indispensável ao crescimento econômico estável. Para isso, mantiveram intactas sua política de ajuste fiscal e de juros altos, dando total liberdade de movimentação de capitais, ao mesmo tempo em que, como forma de compensação por sua opção em não fazer as reformas necessárias à distribuição da riqueza socialmente produzida, possibilitou o acesso aos programas sociais de uma parcela significativa da classe trabalhadora que se encontrava em situação de extrema pobreza. (IAMAMOTO, 2008 apud CASTILHO et al, 2017, 453).

Na realidade, os governos de Lula e Dilma pouco focaram na área social ou a priorizaram em detrimento da economia e do mercado. Contudo, galgaram para que a PAS se mantivesse enquanto política social de direito do cidadão e dever do Estado, como uma forma de compensar a não realização de reformas importantes para a distribuição da riqueza socialmente produzida.

Michel Temer e Jair Bolsonaro também estabeleceram em seus planos a continuidade e bom funcionamento do SUAS, porém, deixaram evidente a prioridade da economia e do mercado em detrimento da área social. Dessa forma, a postura adotada pelos representantes da direita e extrema direita, compreendidos pelo governo Temer e Bolsonaro, culminou na não valorização do campo social, corroborando para o desmonte da seguridade social e para uma fragilidade na estrutura da PAS.

No governo Temer, conforme dito anteriormente, foi promulgada a EC 95 (teto de gastos) e a EC 93, que ampliou de 20% para 30% a desvinculação dos recursos da União (DRU). Tais emendas, sem sombra de dúvidas, demonstram o retrocesso para com as políticas públicas e sociais. Mesmo que seus efeitos não pudessem ser vistos de imediato, ou seja, no ano seguinte da sua aprovação (2017), os rebatimentos foram e são sérios para o campo social, em que pese se limita o empenho para o financiamento das políticas públicas e sociais.

Ainda sobre o governo Temer, visualizou-se a abertura do caminho para a contrarreforma da Previdência Social, com sérias repercussões para a PAS e, conseqüentemente, para o SUAS (JESUS; LOPES, 2017).

Deste modo, o país acelerou o processo para:

...a redução e dificuldade de acesso aos direitos previdenciários e assistenciais conquistados pelos trabalhadores brasileiros, a partir das lutas, manifestações e reivindicações, as quais impuseram ao Estado Social a necessidade de atender a parte das demandas da classe trabalhadora, ao mesmo tempo que possibilitou a continuidade da acumulação capitalista no país. (JESUS; LOPES, 2017, p. 3).

Os autores ainda destacam, segundo essa linha de raciocínio:

...a importância do documento "Uma ponte para o futuro" (2015), a edição da Medida Provisória (MP) 762/2016, da Medida Provisória (MP) 739/2016 e do Decreto 8.805/2016, como elementos iniciais que colocam em curso o aprofundamento do

ataque aos trabalhadores brasileiros em mais uma contrarreforma do Estado. (JESUS; LOPES, 2017, p.3).

Com a retomada da contrarreforma da Previdência na agenda pública, já no início do governo Temer, se iniciou o processo de aceleração do desmonte da seguridade social, somado a EC 95.

Tanto a Medida Provisória (MP) 739 quanto o Decreto 8.805 foram editados em 07 de julho de 2016, tendo como pano de fundo o ataque em duas frentes: aos direitos previdenciários de um lado e ao principal benefício (em termos de volume de gastos do fundo público) da política de assistência social brasileira, o BPC. Ambas as propostas materializam as estratégias adotadas pelo governo Temer para atacar os direitos dos trabalhadores, a partir de um conjunto de medidas que estabeleciam a revisão de benefícios por incapacidade a qualquer tempo, convocando trabalhadores que estavam recebendo benefícios como o auxílio-doença e a aposentadoria por invalidez, ou ainda, pelo estabelecimento de uma série de restrições ao acesso de benefícios previdenciários e assistenciais. (JESUS; LOPES, 2017, p.6)

Por meio dessas medidas e decreto, se torna insustentável a mensagem transmitida pelo PPA (2016-2019) de dar continuidade no fortalecimento do SUAS.

Jesus e Lopes (2017) enfatizam que o caráter político ideológico responsável por fundamentar essas propostas se encontram, em grande parte, no programa “Uma ponte para o futuro”, proposto pelo MDB (Movimento Democrático Brasileiro), em outubro de 2015.

A proposta do programa reforça “a lógica do ajuste fiscal e de um discurso conservador que criminaliza os trabalhadores”, pois, segundo a MP 739, esses estariam “recebendo a aposentadoria indevidamente e onerando os cofres públicos” (JESUS; LOPES, 2017, p. 6).

Vale destacar, ainda, o fato de Temer ter colocado a então primeira-dama, Marcela Temer, à frente do Programa Criança Feliz, retoma as raízes da Assistência Social, caritativa e benemerente, como já foi afirmado neste estudo. De acordo com Andrade e Ferreira (2019), é drástico para a PAS ter a introdução da filantropia novamente.

As autoras são ainda mais categóricas ao afirmar que o governo Temer buscou “ampliar a esfera do não direito por meio do apelo a ações filantrópicas, objetivando deslocar a política de Assistência Social e derruir o SUAS, imbuindo a este o caráter clientelista e assistencialista” (ANDRADE; FERREIRA, 2019, p.7).

De fato, ao examinar essa afirmação, é certo que a estrutura da Assistência Social, conjecturada pela LOAS, vem sofrendo uma gradativa derruição. Mexer nas bases da Assistência Social, estabelecidas pela legislação, é um ponto muito problemático, em que pese, torna-a passível de retomar a suas origens, desagregando sua conquista e avanços ao se tornar política pública e social.

No Brasil, as desigualdades sociais agudizadas na sociabilidade capitalista tem particularidades históricas, enraizadas numa herança patrimonialista, restituindo

formas arcaicas de enfrentamento da questão social, através de um prisma clientelista, benemerente e conservador. Trata-se de uma (re)atualização do “velho”. Observa-se que a formação brasileira consagra uma cultura determinada pelo domínio dos ricos sobre os pobres. (ANDRADE; FERREIRA, 2019, p. 7).

E sob esta problemática, tem-se o desmonte da seguridade social como um todo, que não só toca à PAS, como também à Saúde e à Previdência. Para além de bases orçamentárias, tem-se a estrutura de uma política pública e social, e a junção de valores pouco expressivos com desatualização da estrutura, implicam na efetivação de uma política, como no caso da PAS.

Com isso, fica evidente que a estrutura da PAS precisa de um olhar mais atento, e o seu orçamento carece de uma introdução pouco mais de recursos, tendo em vista todas as demandas do SUAS. Não se sabe dizer o quanto, pois isso será determinado pelas demandas observadas anualmente. Contudo, é nítido que para dar conta de suprir tanto a extrema pobreza como os direitos universais de todos os cidadãos brasileiros, estando eles ou não imersos em uma situação de grave vulnerabilidade social, o valor desembolsado para a PAS deve ser mais robusto.

3.3 Fundo Público (FP), Ajuste Fiscal e corte nos gastos sociais

Nesta seção serão analisados, mesmo que brevemente, o conceito de fundo público bem como seu papel diante do financiamento das políticas sociais. Também serão tratados a intensa política de ajuste fiscal brasileira e a variação nos gastos sociais.

De acordo com Salvador (2010a):

O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras etc. A expressão mais visível do fundo público é o orçamento estatal. No Brasil, os recursos do orçamento do Estado são expressos na Lei Orçamentária Anual (LOA) aprovada pelo Congresso Nacional. (SALVADOR, 2010a, p.3).

Seguindo essa premissa, o FP é fundamental para que se possa compreender a disputa de classes sociais na sociedade brasileira, em que pese terão seus rebatimentos na disputa de recursos orçamentários. A mobilização de recursos advém, principalmente, das arrecadações tributárias, que se dão por meio de impostos sociais, contribuições econômicas, taxas e outras receitas, e tudo isso serve para alterar a realidade econômica e social (SALVADOR, 2020a).

Alterar a realidade econômica e social é uma tarefa árdua, ainda mais quando se trata de uma sociedade altamente desigual, como a brasileira. Isso pode ser comprovado de diversas maneiras, começando pela regressividade da tributação, que onera quem ganha menos e abstém de alguns que ganham muito mais. Sem contar a isenção da tributação de quem recebe lucros e

dividendo, reforçando uma desigualdade gritante na economia, e fazendo com que o próprio FP, em sua maioria, seja financiado pelos próprios beneficiados das políticas públicas e sociais.

É uma inversão ilógica, que afeta a vida, de forma direta, de milhares de cidadãos e cidadãos brasileiros. Além disso:

Essa estrutura regressiva do sistema tributário repercute no financiamento da seguridade social. Um olhar sobre o financiamento seguridade social, no período de 2000 a 2007, identificando as bases econômicas de incidência tributária (renda, consumo e patrimônio), que compuseram o custeio das três políticas da seguridade, revela uma estrutura tributária regressiva, confirmando as características presentes no sistema tributário brasileiro. (SALVADOR, 2010b, p. 620).

Salvador (2010b) ainda apresenta alguns dados, reforçando o resultado do exposto anterior, com base na média anual das fontes de financiamento da seguridade social que, “no período de 2000 a 2007, em valores constantes, revela que os tributos responderam por 30,87%, dos quais somente 6,88% referem-se à tributação direta da renda do capital” (SALVADOR, 2010b, p. 620). Isso comprova o que fora dito anteriormente, de que os próprios beneficiários dos programas e benefícios das políticas sociais é que pagam, de forma direta ou indireta, por eles.

Voltando ao papel do FP, de acordo com Salvador (2017), esse exerce pelo menos quatro funções na economia capitalista, sendo:

a) o financiamento do investimento capitalista, por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária das empresas e de seus sócios; b) a garantia de um conjunto de políticas sociais que asseguram direitos e permitem também a inserção das pessoas no mercado de consumo, independentemente da inserção no mercado de trabalho; c) assegura vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, e nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas; d) assegura no âmbito do orçamento público a transferência na forma de juros e amortização da dívida pública para os detentores do Capital Portador de Juros (CPJ). (SALVADOR, 2010 apud SALVADOR, 2017, p. 428-429).

Percebe como o FP tem um duplo papel, ora de assegurar o capital e ora de assegurar a população. Contudo, esse asseguramento a população, essencialmente a mais pobre, é para que essa população possa fazer parte do mercado consumidor e, com isso, contribuir para girar a economia, atendendo aos interesses do capital.

De fato, assim como o Estado, analisado no primeiro capítulo deste estudo, o FP também é uma peça do capitalismo, pois é gerido em seu cerne. É muito difícil algo que seja gestado dentro de um mecanismo próprio não se parecer ou atender ao mesmo, pelo menos não seria lógico se fosse diferente.

Desse modo, o FP está no “olho do furacão”, e sua disputa é cada vez maior. Segundo Salvador (2020), o FP se encontra nessa posição em tempos de crises do capital, e essas, por sua vez, são cíclicas, inerentes ao capitalismo.

No que tange à austeridade fiscal, o ajuste fiscal tem sido priorizado pelos governos, sobretudo em anos de neoliberalismo mais radicalizado. Segundo Salvador (2020), o Brasil se encontra imerso em uma política de ajuste fiscal permanente e financeirização da riqueza. Contudo, essa imersão tem nuances desde 1993, onde desonerar os impostos dos mais ricos e onerar a classe trabalhadora, realizando uma política de contenção de gastos sociais, tem sido primordial para os governos brasileiros.

Segundo Duran e Badin (2021):

Desde 2015, políticas de consolidação fiscal e suas regras jurídicas correspondentes passaram a dominar o sentido das reformas institucionais implementadas no Brasil, independentemente do governo que assumiu a gestão do Poder Executivo. Esse modelo de política foi percebido e concebido como indispensável para responder aos desafios do país, tanto no início do segundo mandato da Presidenta Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores – PT), como nos governos dos Presidentes Michel Temer (Movimento Democrático Brasileiro – MDB) e Jair Bolsonaro (Aliança pelo Brasil). (DURAN; BADIN, 2021, p. 444).

Ademais, para Salvador (2020), juntamente com as políticas de consolidação fiscal existe um combinado de fatores que intensificam os impactos causados tanto pelos ajustes, como pelos cortes nos gastos sociais. Para o autor, a DRU, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Terceirização e a EC 95, juntas, implicam diretamente nos impactos e, também, no desmonte da seguridade social brasileira.

Dessa forma, é possível concluir que o desenho das políticas sociais, contido na CF de 1988, está sendo desmontado (SALVADOR, 2020). E, como consequência desse desmonte, as contribuições exclusivas da seguridade social se encontram ameaçadas, em que pese, canalizar recursos para o pagamento dos benefícios e programas das políticas sociais tem se tornado mais complexo, principalmente após a EC 95.

Um outro ponto a ser analisado, e, o último deste capítulo, é a discrepância de alocação de recursos que ocorre entre as três políticas de seguridade social. De fato, cada uma delas tem suas demandas específicas, e, obviamente, todas tem suas particularidades, fazendo com que os recursos desembolsados para as mesmas não sejam homogêneos. Porém, o que chama atenção é que diante do valor integral, os orçamentos da Saúde, Previdência e Assistência Social, a última fica com a menor fatia, afetando diretamente a performance e efetividade de suas ações. Isso pode ser observado, por meio das análises de Boschetti e Teixeira (2019) que, tendo em consideração o OSS, a PAS fica com o menor valor. As autoras realizaram uma análise da série

histórica de 2002 a 2017, mas este estudo irá se atentar somente nos anos de 2010 a 2020, englobados no horizonte temporal desta pesquisa (Tabela 8).

Tabela 8. Orçamento da seguridade social e sua distribuição para previdência, saúde e assistência social – variação nominal

Anos	OSS (R\$)	Previdência (R\$)	Saúde (R\$)	Assistência Social (R\$)
2010	465.886.635.852	313.168.686.731	61.616.920.571	39.112.121.094
2011	520.044.590.932	360.039.850.624	72.241.422.575	45.570.866.178
2012	598.190.565.932	400.074.968.127	79.917.058.749	56.633.741.536
2013	650.657.031.687	446.134.746.032	85.304.343.215	64.646.573.248
2014	712.911.351.891	495.305.597.961	94.065.346.001	70.433.458.816
2015	797.066.406.191	541.216.416.317	102.093.782.977	73.231.136.410
2016	865.771.529.873	595.479.656.073	108.268.384.482	79.760.672.879
2017	948.425.754.351	655.771.850.801	117.602.483.172	84.718.166.403
2018	1.005.077.128.389	684.255.236.054	120.871.652.323	88.678.803.760
2019	1.056.238.798.947	726.836.038.594	125.990.834.983	95.973.703.167
2020	1.189.674.499.357	766.853.669.179	164.687.976.201	423.577.258.618

Fonte: LOA, diversos anos. Elaboração própria.

Observa-se que das três funções, a Assistência Social tem recebido o menor valor na série histórica analisada. Já a Previdência, abocanha os maiores valores, seguida da Saúde. Não há nenhum problema em uma política ter um orçamento maior que as outras, tendo em vista que cada uma tem suas particularidades e demandas. Contudo, ao se tratar de recursos que estão sendo cada vez mais sucateados, existe um enorme problema, em que pese os recursos desembolsados não acompanharem as demandas postas.

Como indicado anteriormente, um dos maiores problemas no orçamento público federal reside na extração de recursos públicos para financiamento de juros e amortização da dívida, o que favorece o capital em detrimento da proteção à classe trabalhadora. A fração do fundo público destinada a garantir os direitos da assistência social e saúde, no período de 2002 a 2017, foi inferior ao montante de $\frac{1}{4}$ das despesas do OGU drenado para pagamento anual com juros e amortização da dívida. Ou seja, o Brasil transfere mais recurso público para os credores da dívida do que para os direitos sociais de saúde e assistência social. A média anual de despesas da função assistência social significou 12,9% e da saúde 20,2% em relação a essas despesas financeiras. No ano de 2017, a função assistência social e a função da saúde foram, respectivamente 16,0% e 19,8% das despesas com juros e amortização da dívida. (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2019, p. 11).

Por mais que o recorte temporal analisado pelas autoras seja um pouco anterior ao realizado por este estudo, dá para exemplificar muito bem o impacto da desvinculação dos

recursos orçamentários para o pagamento e amortização dos juros da dívida pública, assim como visualizar que, de fato, a Assistência Social fica com uma menor parcela do OSS.

Contudo, é importante frisar que a Assistência Social, diferente da Saúde (que é uma política universal), está firmada na LOAS (1993) como “a quem dela necessitar”. E, por mais que seja de direito do cidadão, de dever do Estado e não contributiva, provê apenas os mínimos sociais. Esse fato pode implicar na forma como o orçamento da seguridade social é repassado para a PAS, bem como na sua distribuição para todas as demandas do SUAS, levando em consideração as demandas de cada município brasileiro.

Deste modo, para visualizar, mesmo que brevemente, a relação entre orçamento e demanda, tem-se o comparativo entre as famílias usuárias (cadastradas no CadÚnico) da PAS de 2012 a 2022 e o orçamento desembolsado por essa política nesse mesmo período.

Tabela 9. Famílias cadastradas no CadÚnico e Orçamento da PAS

Ano	CadÚnico Total	Variação CadÚnico	Orçamento da PAS	Variação da PAS
2012	25.063.802	-	56.633.741.536,00	-
2013	27.194.588	8,50%	64.646.573.248,00	14,15%
2014	29.164.446	7,24%	70.433.458.816,00	8,95%
2015	27.325.069	-6,31%	73.231.136.410,00	3,97%
2016	26.456.063	-3,18%	79.760.672.079,00	8,92%
2017	26.946.898	1,86%	84.718.166.403,00	6,22%
2018	26.913.731	-0,12%	88.678.803.760,00	4,68%
2019	28.884.000	7,32%	95.973.703.167,00	8,23%
2020	28.875.190	-0,03%	423.577.258.618,00	341,35%
2021	32.533.506	12,67%	168.633.447.005,00	-60,19%
2022	41.293.865	26,93%	198.333.628.211,00	17,61%

Fonte: Ministério da Cidadania (2023), elaboração própria.

Diante os dados expostos, identifica-se que a variação no orçamento da PAS é superior à variação da quantidade de famílias cadastradas no CadÚnico, com exceção para os anos de 2021 e 2022. Em um primeiro momento esse dado é relevante, na medida em que denota que o orçamento da PAS cresceu em relação ao número de famílias cadastradas. Todavia, essa análise deve considerar a extensão e falhas do CadÚnico.

Ademais, entre 2012 e 2022, em média, 48% das famílias cadastradas estavam em condição de extrema pobreza, com base nos números apresentados pelo Relatório do Ministério da Cidadania (2023).

Em termos de desvinculação dos recursos:

De acordo com a ANFIP (2017), entre 2005 e 2016, a Desvinculação de Receitas da União (DRU) usurpou o valor médio de R\$ 52,4 bilhões da Seguridade Social. Com o aumento do percentual desvinculado a partir de 2016, a retirada de recursos saltou de uma média de R\$ 63,4 bilhões, entre 2013 e 2015, para R\$ 99,4 bilhões no ano de 2016. (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2019, p. 12).

Por meio do excerto, é possível perceber que a partir de 2016, com a porcentagem da desvinculado saltando de 20% para 30%, o impacto foi maior para o OSS. Isso, somado a EC 95, significou a aceleração do desmantelamento da seguridade social brasileira.

Já no âmbito da PAS, a diminuição dos recursos, ou melhor, da unidade orçamentária do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) obteve em média 8,0% dentre o período de 2012 a 2017. No tocante a unidade orçamentária do Fundo Nacional de Assistência Social, durante o mesmo período, observa-se um aumento dos recursos em 26,4% (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2019).

Para as autoras, esse aumento durante um período de arrocho fiscal só pode ser possível em razão da natureza de cunho obrigatória de despesas com benefícios monetários. Dessa forma:

Diante da opção político-econômica governamental de priorizar despesas financeiras em detrimento das despesas com políticas sociais, tornou-se urgente para o governo romper com a ascendência dos gastos destas despesas obrigatórias. A investida em contrarreformas na previdência e assistência social objetiva unicamente reduzir gastos com benefícios por meio do achatamento do valor dos benefícios, do endurecimento dos critérios de acesso e do aumento da extração do tempo de trabalho para justificar a concessão de benefícios. No âmbito do MDSA, os dados revelam que, desde 2015, ocorre redução de recursos voltados para o Programa “Bolsa Família”, embora tenha ocorrido elevação da renda familiar per capita mensal e do valor do benefício e, com isso, ampliação no critério de acesso ao benefício. Entre os anos 2014 e 2017, a redução alcançou 14,4%. Isso só foi possível devido a cortes no número de concessão de benefícios, o que requer aprofundamento de investigação. (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2019, p. 12).

Esta pesquisa não aprofundará na investigação, mas ressalta que “os maiores atingidos pela subtração de recursos foram os programas, projetos e ações no campo da gestão” e que “sem estrutura adequada de financiamento não há como assegurar a prestação de serviços com qualidade o que pode levar ao fim do SUAS” (BOSCHETTI & TEIXEIRA, 2019, p. 14).

Passos, Santos e Scarpari (2019) destacam que:

Muitos desafios, todavia, ainda comparecem na consolidação do SUAS. Em que pese à capilaridade galgada pela política assistencial no período recente, ainda parecem persistir os problemas de qualidade e de estruturação da rede de atenção socioassistencial, que comprometem a efetividade da oferta socio protetiva. Embora entre 2006 e 2018 tenha havido um crescimento do orçamento federal para a Assistência Social, a proporção do gasto federal na estruturação da rede e da oferta de serviços ainda é incipiente frente aos dispêndios com transferência de renda que ocuparam, em toda série, quase 90% dos gastos assistenciais. (PASSOS, SANTOS; SCARPARI, 2019, p.107).

Com isso é possível concluir que embora os gastos, de forma nominal, tenham crescido, a PAS se encontra em desvantagem em relação as outras políticas ao ficar com os menores valores repassados e, como analisado por este estudo, em alguns anos sua variação real foi negativa, comprovando que o valor desembolsado não é suficiente para abarcar todas as demandas do SUAS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo geral de analisar se orçamento público federal desembolsado para a PAS, no período de 2010 a 2022, possibilitou a efetivação de suas proteções básica e especial, preconizadas em suas Leis (LOAS, PNAS e SUAS), esta pesquisa se norteou pelo método qualitativo e quantitativo, na medida em que buscou desenvolver as análises teóricas e dos dados numéricos partindo do pressuposto das relações que foram estabelecidas pela sociedade e as conexões advindas dessas relações que impulsionaram processos de mudanças sociais.

Também foi feita uma análise crítica, que se fundamenta neste estudo através do olhar sob o concreto, e de seus rebatimentos para o futuro, no caso dos impactos causados para o sistema de seguridade social e, conseqüentemente, para PAS. Ademais, por meio de uma revisão bibliográfica foi possível compreender os conceitos de Estado e assim entender o seu papel como promotor de políticas públicas e sociais. Isso foi essencial para que se possa afirmar a necessidade de o Estado efetivar a PAS, e as demais políticas de seguridade social, e apontar, como foi feito ao longo deste estudo, as brechas para que ocorresse o desmonte dos direitos sociais.

No tocante aos dados orçamentários analisados, foi fundamental seguir um padrão de pesquisa documental, a fim de melhor manuseá-los. E, a junção da pesquisa bibliográfica com a documental, auxiliou para se chegar à conclusão final deste estudo.

Deste modo, observou-se que no período de 2010 a 2022 houve uma baixa oscilação dos valores desembolsados para a PAS, assim como da seguridade social. Os valores, de modo geral, se apresentaram baixos, principalmente no que diz respeito a seguridade social, entendendo ser o seu orçamento responsável não só por abastecer a PAS, mas também a Saúde e a Previdência.

Um fato que chamou muito a atenção foram as despesas não especificadas, dentro do orçamento da seguridade social. Chamar a atenção por duas razões, a primeira é a indefinição dos gastos nesta rubrica, impossibilitando o controle social, transparência e a avaliação dos gastos. E a segunda razão, é a dimensão do valor destinado às despesas não especificadas que, em alguns casos, ultrapassa até mesmo o valor destinado à PAS.

O desmonte da seguridade social se dá de duas maneiras. Primeira, por meio do ultra neoliberalismo, que em seu cerne direciona o Estado a realizar cortes nos gastos sociais e diminuir a sua responsabilidade para com as políticas públicas e sociais, ocasionando a desestruturação dos direitos sociais. E, a segunda maneira se dá pela conduta que cada governante assume ao chegar ao cargo de chefe do executivo e representante do Estado.

Com uma política de austeridade fiscal, o governo brasileiro vem aplicando não só intensos ajustes fiscais, como tem intensificado os cortes nos gastos sociais, sobretudo após o ano de 2016 com as EC 93 e 95. As contrarreformas também contribuem para a desestruturação dos direitos sociais, e, visivelmente, do sistema de seguridade social.

Em meio a esse cenário, seria impossível a PAS não sofrer impactos, e vale relembrar a somatória de fatores que os ocasionam. Primeiro, a adoção de um neoliberalismo mais ferrenho por parte dos governantes. Em segundo lugar, medidas mais severas para com os gastos sociais, culminando em congelamento e cortes. Terceiro, abocanhamento do Fundo Público pelo capital portador de juros. E, em quarto e último lugar, a postura assumida por cada governante, que prioriza ou não o social.

Importante salientar que, na série histórica analisada, em todos os governos, sem exceção, o orçamento da PAS se mostrou baixo, o que implicou na não efetivação da totalidade das demandas do SUAS. Mas, nos anos de 2016 a 2022, governos de Temer e Bolsonaro, respectivamente, a PAS sofreu um impacto maior no que tange à sua estrutura e financiamento, em que pese aprovação de uma Emenda Constitucional (95), tão rigorosa, não haveria como ser diferente.

Mesmo que nos governos anteriores ao ano de 2016 a PAS também tenha se apresentado focalizada na extrema pobreza, havia um melhor direcionamento para com as diretrizes desta política, o que culminou em uma maior efetividade nas demandas, muito embora não possibilitou a sua plena efetivação. No entanto, a partir das EC 93 e 95, se intensifica o processo de focalização e se inicia um processo de desmantelamento da PAS, gerando uma desprofissionalização da Assistência Social, agregando-lhe, novamente, um caráter caritativo e assistencialista.

Entende-se que a PAS nunca teve um teto mínimo, portanto, já nasce sendo subfinanciada. Ademais, existe o financiamento de seus Conselhos, contudo esse valor é pequeno e está acoplado a Secretária da Assistência Social. Compreende-se também que há uma cooptação dos conselheiros, o que corrobora para o desmonte do espaço.

Sendo assim, a PAS, além de ser a política de seguridade social que menos recebe repasses do OSS, tem sua estrutura comprometida, seja pelo enxuto orçamento, seja pelo corte nos gastos sociais, que reflete na diminuição dos profissionais do SUAS. Para se manter como uma política de dever do Estado e direito do cidadão, a PAS deve garantir o direito de todos/as cidadãos/as, sem exceção, e não focar somente na extrema pobreza. Também, não deve enxugar os gastos sociais, pois a tendência, quando se focaliza uma política, é que ela atenda somente uma parcela da população, o que pode gerar um aumento da demanda como um todo, já que

não está sendo levado em consideração (em sua totalidade), todas as demandas de todos/as cidadãos/as brasileiros/as.

Como foi possível visualizar neste estudo, a extrema pobreza não foi extinta, tampouco reduzida, e muitas famílias estão em estado de vulnerabilidade social, sobretudo após a pandemia da Covid-19. Com a ampliação de famílias inseridas na pobreza e extrema pobreza, conseqüentemente, haverá ampliação nas demandas dos CRAS e CREAS municipais. No entanto, é importante compreender que cada município brasileiro tem sua particularidade e demanda, contudo, é fundamental que a PAS dê conta de abastecer a todos de igual modo.

A derruição não é exclusiva do SUAS, mas também do Sistema Único de Saúde (SUS), e do Sistema Previdenciário. Todavia, a PAS, recebendo os menores repasses do governo federal, tende a ampliar sua demanda, na medida que o número de desempregados e famílias inseridas na extrema pobreza cresce. Essa configuração se dará ano a ano, e deve ser levado em consideração o número de desempregados e as famílias necessitadas, principalmente aquelas que estão inseridas no CadÚnico.

O papel dos Conselhos da Assistência Social é fundamental para fazer o levantamento desses dados e estudar as demandas postas. Portanto, os repasses são extremamente necessários, e não tem como efetivar uma política, seja ela qual for, com um baixo valor orçamentário.

Por mais que pode ser observado um aumento nominal nos valores, a variação real reflete outra realidade. Realidade essa que deve considerar a inflação de cada ano, se o governo responsável pelo período conseguiu ou não a estabilizar, e as metas e prioridades de cada governante, para que haja uma boa alocação dos recursos. Dessa maneira, as Leis (LOAS e PNAS), devem nortear todo o processo de implementação e avaliação dos programas e benefícios da PAS.

Com a priorização do econômico perante o social, as políticas públicas e sociais são fortemente impactadas, E, se o Estado assumir a postura de desobrigação dos direitos sociais, essa realidade será ainda pior. Por isso, é necessário lutar pelos direitos conquistados pela CF de 1988 e pela preservação e não desmonte da seguridade social.

Já no que diz respeito a Assistência Social, é de suma importância que os seus Conselhos estejam a par de todos os passos governamentais diante da política, e, com toda certeza, também devem estar cientes do valor real que anualmente é desembolsado para efetivá-la. Sem o conhecimento do valor real, fica difícil estabelecer se o orçamento está de acordo com as demandas. Trilhar metas municipais e estaduais é cada vez mais necessário, pois deve ser levado em consideração que o montante destinado à PAS neste estudo é distribuído para todo o território brasileiro, portanto, deve ser feito da maneira mais inteligente possível.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, L. G. de A.; FERREIRA, K. L. F. A política de assistência social no governo Temer: Criança Feliz para quem? In: **Anais 16º Congresso Brasileiro de assistentes sociais**, out/nov 2019. Disponível em: <https://broseguini.bonino.com.br/ojs/index.php/CBAS/article/view/1329>. Acesso em: nov., 2022.

ANFIP. **Análise da Seguridade Social em 2015**. Nº 16. Brasília, 2016. BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra Oliveira; SALVADOR, Evilásio da Silva. A assistência social após 20 anos de LOAS: fim da travessia do deserto? In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 14, S=2013, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2013. In: SILVA, M. M. da. A política de assistência social no Brasil: paralelismo e as estratégias de “alívio à pobreza”. In: **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, v.16, n.1, mai 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/22783>. Acesso em: dez., 2021.

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

ARRETCHE, M. **Continuidades e discontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995**. Dados, v. 52, n.2, p. 377-423, 2009. Disponível: <https://www.scielo.br/j/dados/a/FGXpbby356B3zhDwgGtf4Qj/?lang=pt>. Acesso em: fev., 2022.

BADARÓ, L. **Múltiplas expressões da questão social ecoam sobre a infância e juventude**. In: SER Social, Brasília, v.15, n.32, p.167-183, jan/jun, 2013. Disponível em: [file:///C:/Users/amand/Downloads/23631%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/amand/Downloads/23631%20(2).pdf). Acesso em: fev., 2022.

BATISTA, P. N. **O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. São Paulo, set. de 1994. Disponível em: https://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf. Acesso em: fev., 2021.

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

BOBBIO, N. **Estado, Governo, Sociedade - Para uma Teoria Geral da Política**. São Paulo: Paz e Terra, 2007. Disponível em: <https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/bobbio-n-estado-governo-sociedade-para-uma-teoria-geral-da-polc3adtica.pdf>. Acesso em: fev., 2022.

BOSCHETTI, I. Tensões e possibilidades da política de assistência social em contexto de crise do capital. In: **Revista Argumentum**, v.8, n.2, p.16-29, maio/ago. 2019. Disponível: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/12800>. Acesso em: fev., 2020.

BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R. Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem? In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.140, p.66-83, jan/abr, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/Wbf86mT4vwX6HvnSyRy3kkD/?format=pdf>. Acesso em: fev., 2022.

BOSCHETTI, I.; TEIXEIRA, S. O. O fardo do radical ajuste fiscal para a classe trabalhadora sob a ótica das despesas do orçamento da seguridade social. In: **Anais do XVI ENPESS**, maio 2019.

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

_____. Decreto nº 4.655, de 27 de março de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Assistência e Promoção Social, e dá outras providências. Brasília, 2003.

_____. Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade. **Plano Plurianual 2008-2011**. Mensagem Presidencial, v. 1, Brasília, 2007.

_____. Desenvolvimento Produtivo e Inclusão Social. **Plano Plurianual 2016-2019**. Mensagem Presidencial, Brasília, 2015.

_____. Ministério da Cidadania, **Relatório de Programas e Ações Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único - SAGICAD**, 2023. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em: abril, 2023.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: **PNAS**, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: **SUAS/NOB/SUAS**, 2005.

_____. Planejar, Priorizar e Alcançar. **Plano Plurianual 2020-2023**. Mensagem Presidencial, Brasília, 2019.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.anped11.uerj.br/planodiretor1995.pdf>. Acesso em: fev., 2022.

_____. Plano mais Brasil, Mais Desenvolvimento, Mais Igualdade, Mais Participação. **Plano Plurianual 2012-2015**. Mensagem Presidencial, Brasília, 2011.

_____. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**, n. 8.742, de 7 de setembro de 1993.

_____. Presidência da República. **Norma operacional**, n. 8.742, de 7 de set. de 1993.

_____. **Lei nº 11.514 de 13 de agosto de 2007**. Dispões sobre as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2008 e dá outras providências. Brasília, 2007.

_____. **Lei nº 11.768 de 14 de agosto de 2008**. Dispões sobre as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2009 e dá outras providências. Brasília, 2008.

_____. **Lei nº 12.017 de 12 de agosto de 2009.** Dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2010 e dá outras providências. Brasília, 2009.

_____. **Lei nº 12.390 de 09 de agosto de 2010.** Dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 e dá outras providências. Brasília, 2010.

_____. **Lei nº 12.465 de 12 de agosto de 2011.** Dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2012 e dá outras providências. Brasília, 2011.

_____. **Lei nº 12.708 de 17 de agosto de 2012.** Dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013 e dá outras providências. Brasília, 2012.

_____. **Lei nº 12.919 de 24 de dezembro de 2013.** Dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências. Brasília, 2013.

_____. **Lei nº 13.080 de 02 de janeiro de 2015.** Dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências. Brasília, 2015.

_____. **Lei nº 13.242 de 30 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2016 e dá outras providências. Brasília, 2015.

_____. **Lei nº 13.408 de 26 de dezembro de 2016.** Dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências. Brasília, 2016.

_____. **Lei nº 13.473 de 08 de agosto de 2017.** Dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências. Brasília, 2017.

_____. **Lei nº 13.707 de 14 de agosto de 2018.** Dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências. Brasília, 2018.

_____. **Lei nº 13.898 de 11 de novembro de 2019.** Dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Brasília, 2019.

_____. **Lei nº 14.116 de 31 de dezembro de 2020.** Dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2021 e dá outras providências. Brasília, 2020.

_____. **Lei nº 14.194 de 20 de agosto de 2021.** Dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências. Brasília, 2021.

_____. **Lei nº 11.451 de 07 de fevereiro de 2007.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2007. Brasília, 2007.

_____. **Lei nº 11.647 de 24 de março de 2008.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2008. Brasília, 2008.

_____. **Lei nº 11.897 de 30 de dezembro de 2008.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2009. Brasília, 2009.

_____. **Lei nº 12.214 de 26 de janeiro de 2010.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2010. Brasília, 2010.

_____. **Lei nº 12.891 de 09 de fevereiro de 2011.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2011. Brasília, 2011.

_____. **Lei nº 12.595 de 19 de janeiro de 2012.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012. Brasília, 2012.

_____. **Lei nº 12.798 de 04 de abril de 2013.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013. Brasília, 2013.

_____. **Lei nº 12.952 de 20 de janeiro de 2014.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2014. Brasília, 2014.

_____. **Lei nº 13.115 de 20 de abril de 2015.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015. Brasília, 2015.

_____. **Lei nº 13.255 de 14 de janeiro de 2016.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016. Brasília, 2016.

_____. **Lei nº 13.414 de 10 de janeiro de 2017.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2017. Brasília, 2017.

_____. **Lei nº 13.587 de 02 de janeiro de 2018.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018. Brasília, 2018.

_____. **Lei nº 13.808 de 15 de janeiro de 2019.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019. Brasília, 2019.

_____. **Lei nº 13.978 de 17 de janeiro de 2020.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. Brasília, 2020.

_____. **Lei nº 14.144 de 22 de abril de 2021.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021. Brasília, 2021.

_____. **Lei nº 14.303 de 21 de janeiro de 2022.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2022. Brasília, 2022.

BRAGA, C. S. C. et al. Financiamento da Assistência Social no Contexto neoliberal das gestões dos governos FHC e Lula: alívio e regulação da pobreza? In: **II Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Política Social**, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/180209>. Acesso em: fev., 2022.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos do MARE da reforma do Estado**, Brasília (DF): MARE, 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/xQZRPfMdrHyH3vjKLqtmMWd/?lang=pt>. Acesso em: fev., 2022.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. Rio de Janeiro, v.36, n. 2, p. 277-292, mar/abr 2002. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6439>. Acesso em: dez., 2021.

CARVALHO, A. R. de; SOUZA, L. R. de, GONÇALVES, S. L.; ALMEIDA, E. R. F. de. Vulnerabilidade social e crise sanitária no Brasil. In: Cadernos de Saúde Pública, 37 (9), 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/q4HxP8Mvvh4PMPyTJWL4SGQ/?lang=pt>. Acesso em: fev., 2023.

CARVALHO, C. E. O Plano Collor no debate econômico brasileiro. In: Pesquisa e Debate, v. 11, n. 1(17), p.112-151, São Paulo, 2000. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/11991/8683>. Acesso em: dez., 2021.

CARVALHO, G. F. **A assistência social no Brasil:** da caridade ao direito. Monografia apresentada à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/11992/11992.PDF>. Acesso em: jul., 2020.

CASTELO, R. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 613-636, out./dez. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/XzjDStRDdJQGpLFBJPZCfQK/abstract/?lang=pt>. Acesso em: fev., 2022.

CASTILHO, D. R.; LEMOS, E. L. de S. Necropolítica e governo Jair Bolsonaro: repercussões na seguridade social brasileira. In: **Katálysis**, Florianópolis, v.24, n.2, p269-279, maio/ago, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/TyMKscqwjWfwpbScmWpwCvc/>. Acesso em: fev., 2023.

CERQUEIRA, B. S.; CARDOSO JR, J. C. Estado de bem estar e funcionalismo público na linha de tiro do neoliberalismo: a Reforma Administrativa Bolsonaro e suas falácias. In: CASTRO, J. A.; POCHMANN, M. (Org.) **Brasil, Estado social contra a barbárie** – São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/estante/brasil-estado-social-contra-a-barbarie/>. Acesso em: fev., 2022.

COSTA, M. A. et al. Vulnerabilidade Social no Brasil: conceitos, métodos e primeiros resultados para municípios e regiões metropolitanas brasileiras. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, 2018. Disponível em: [file:///C:/Users/amand/Downloads/vulnerability%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/amand/Downloads/vulnerability%20(1).pdf). Acesso em: fev., 2023.

COSTA, Patricia Vieira da; FALCÃO, Tiago. O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Teresa; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da. (Orgs.). O Brasil sem Miséria. Brasília: MDS, 2014. In: SILVA, M. M. da. A política de assistência social no Brasil: paralelismo e as estratégias de “alívio à pobreza”. In: **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, v.16, n.1, mai 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/22783>. Acesso em: dez., 2021.

DE MARIA, Pier Francesco. O Plano “Brasil sem Miséria” sob o enfoque da análise de políticas públicas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. Anais... Belo Horizonte, 2015. In: SILVA, M. M. da. A política de assistência social no Brasil:

paralelismo e as estratégias de “alívio à pobreza”. In: **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, v.16, n.1, mai 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/22783>. Acesso em: dez., 2021.

DRAIBE, S. A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. Campinas: Nepp/Unicamp, 1998.

_____. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social – USP*, v. 15, n.2, p. 63-101, 2003.

DUARTE, G. B; SAMPAIO, B. SAMPAIO, Y. Programa Bolsa Família: impacto das transferências sobre os gastos com alimentos em famílias rurais. In: **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v.47, n.4, p. 903-918, out/dez 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/fggH8MjD8Cpf8nGK9sY59PQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: dez., 2022.

DURAN, C. V.; BADIN, M. R. S. Tristes Tropicalizações: Austeridade Fiscal e Sua Constitucionalização no Brasil. In: **Revista Direito Público**, v.18, n. 97, p. 440-468, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4987>. Acesso em: dez., 2021.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas, 2005. In: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F. Políticas Públicas e Desenvolvimento. Brasília: Editora UNB, 2010. Disponível em: https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/dye_20052010_mapeamento-dos-modelos-de-anc3a1lise-de-pp.pdf. Acesso em: dez., 2021.

ENGELS, Friedrich. **Origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: Centauro, 2002.

ERBER, Fabio. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.31, n.01, mar. 2011, p.31-55. In: ORTIZ, L. R. A.; CAMARGO, R. A. L. Breve histórico e dados para análise do programa bolsa família. **Anais II SIPPEDES**, Franca, 2016. Disponível em: <https://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/-planejamentoeanalisedepoliticaspUBLICAS/iisippedes2016/artigo-sippedes-bolsa-familia.pdf>. Acesso em: dez., 2022.

FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. In: **Economia e Sociedade**, Campinas, n.8, p.183-238, jun 1997. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/459/n.%208%2006-Fagnani.pdf>. Acesso em: dez., 2021.

FANUK, L.C. O Estado, os Serviços Públicos e a Administração de Pessoal. In: **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 2(4), p. 440-448, out/dez, 1986. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/yttnnsvBbWkDwMQjN6DKxHs/?lang=pt>. Acesso em: fev., 2022.

FARIAS, M. N., LEITE JUNIOR, J. D. Vulnerabilidade social e Covid-19: considerações com base na terapia ocupacional social. **Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional**, 29.

Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos/SP, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cadbto/a/ykWBT9zDyJPvV5DmRGV8vdw/?lang=pt>
Acesso em: fev., 2023.

FELDMANN, P. **Auxílio emergencial: desafio agora é como viabilizar o benefício.** Jornal da Usp (online), 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/03/12/novo-auxilio-emergencial-dinheiro-pagamento.htm>. Acesso em: dez., 2022

FREIRE, S. M.; CORTES, T. L. Políticas de combate à pobreza e avalanche ultraneoliberal: aportes para reflexão. In: BRAVO, M.I.S.; MATOS, M.C.; FREIRE, S.M.F. (Org.). **Políticas sociais e ultraneoliberalismo.** Navegando Publicações, p. 27-52, Uberlândia, 2020. Disponível em: <https://www.editoranavegando.com/livro-pol%C3%ADticas-sociais-e-ultraneol>. Acesso em: fev., 2022.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere.** Edição Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. Volume 1.

GENTIL, D; HERMANN, J. A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso In: **Economia e Sociedade/Unicamp**, Campinas, fev. 2017. Acesso em: 22 fev 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010406182017000300793

GONÇALVES, H.A.C.; LOPES, M. H. A dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho. In: **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v.4, n.2, p.129-145, jul/dez, 2013. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/6299/0>. Acesso em: fev., 2022.

HOBBS, Thomas. **Diálogo entre um filósofo e um jurista.** 2ª ed. São Paulo: Landy, 2004.

HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. In: **Caderno Cedes**, ano XXI, nº 55, nov 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/pqNtQNWnT6B98Lgipc5YsHq/abstract/?lang=pt>. Acesso em: fev., 2022.

IAMAMOTO, Marilda V. Classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas.* São Paulo: Cortez, 2008, p. 13-43. In: CASTILHO, D. R.; LEMOS, E. L. de S.; GOMES, V. L. B. Crise do Capital e desmonte da Seguridade Social. **Serv. Soc. Soc.** n. 130, p. 447-466, São Paulo, set./dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/8h4LWxL5tPkvNpDX7XHY6F/abstract/?lang=pt>. Acesso em: fev., 2023.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche: Capital financeiro, trabalho e questão social.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

JESUS, J. C. L. de; LOPES, F. A. de M. As ações do Governo Temer e suas implicações para as políticas da Previdência e Assistência Social: o que está por vir? In: **VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas**, Universidade Federal do Maranhão (UFMA), 22 a 25 ago 2017. Disponível em:

<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo14/asacoesdogovernotemereresuasimplificacoesparaaspoliticadeprevidenciaeassistenciasocialoqueestaporvir.pdf>. Acesso em: fev., 2023.

KANT, I. **Crítica da razão pura** - Os pensadores - Vol. I. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

KERSTENETZK, C. L. **O Estado do bem estar social na idade da razão**: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LEITÃO, A. M. L. Avaliação dos efeitos da Lei Kandir sobre a arrecadação de ICMS no Estado do Ceará. Dissertação (Mestrado em Economia) Universidade Federal do Ceará (UFC) Fortaleza, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/6049>. Acesso em: fev., 2022.

LIMA, F.G. **Os programas de transferência de renda no governo Dilma Rousseff**: uma análise a partir do Plano Brasil Sem Miséria. 2015. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão- SE, 2015. Disponível em: <https://ri.ufs.br/handle/riufs/6207>. Acesso em: fev., 2022.

LIMA, J. C., RANGEL, F., PIRES, A. S. Combate à COVID-19 e a falácia da política economicista. Boletim Coletividade - Sociologia na Pandemia - PPGS/UFSCar. Recuperado em 1 de maio de 2020, de <http://www.ppgs.ufscar.br/sociologia-na-pandemia-1>. In: FARIAS, M. N., LEITE JUNIOR, J. D. Vulnerabilidade social e Covid-19: considerações com base na terapia ocupacional social. **Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional**, 29. Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos/SP, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cadbto/a/ykWBT9zDyJPvV5DmRGV8vdw/?lang=pt> Acesso em: fev., 2023.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. Trad. de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994

LOPREATO, F.L. Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma In: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, Brasília, fev. de 2015. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24503 Acesso em: fev., 2021.

LÖWY, M. Da tragédia à farsa: o golpe de 2016 no Brasil. In: **JINKINGS, I.; DORIA, K.; CLETO, M. (org.). Por que gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 61-68.

MACARINI, J. P. A política econômica do Governo Sarney: os Planos Cruzado (1986) e Bresser (1987), n. 157, mar 2009. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1787/texto157.pdf>. Aceso em: dez., 2021.

MACHADO, E. M.; KYOSEN, R.O. Política e Política Social. In: Serviço Social em Revista, v.3, n.1, jul/dez 2000.

MBEMBE, A. Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. **Revista Arte e Ensaios**, Rio de Janeiro, n. 32, dez. 2016. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/ae/article/>

view/8993/7169?fbclid=IwAR2SAvwKICkMhUpLKAXp540_2BYPGYGhsEOvVA1NVdmgYcnbUt1Gv6fJt24. Acesso em: fev., 2023.

MARQUES R. M.; MENDES, A. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. In: **Katálýsis**, Florianópolis v. 10 n. 1 p. 15-23 jan./jun. 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/issue/view/603>. Acesso em: nov., 2022.

MARINHO, E.; LINHARES, F. & CAMPELO, G. **Os Programas de Transferência de Renda do Governo Impactam a Pobreza no Brasil?** Rio de Janeiro, v.65, n.3, p.267-288, jul/set, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbe/a/zzrGGrMjQGqTyJq3BNC9VVy/?lang=pt>. Acesso em: dez., 2021.

MARX, K. **As glosas críticas marginais ao artigo: “O rei da Prússia e a Reforma Social”**. São Paulo: Boitempo, 2010

_____. **O Capital: crítica da economia política: Livro 1: o processo de produção do capital**. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MASCARO, A. L. **Estado e Forma Política**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

MENDOSA, D. **Gênese da política de assistência social no governo Lula**. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-14012013-142845/publico/2012_DouglasMendosa.pdf. Acesso em: fev., 2022.

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

MOTA, A. E. **Cultura da crise e seguridade social**: Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

MOURÃO, L. ; JESUS, A. M. de. Programa Bolsa Família: uma análise do programa de transferência de renda brasileiro. In: **Field Actions Science Reports**, Brazil, 2011. Disponível em: <https://journals.openedition.org/factsreports/pdf/1319> Acesso em: dez., 2022.

MUSTAFA, P. S. Estado capitalista brasileiro: análise dos direitos sociais em tempos de ortodoxia neoliberal. **Katálýsis**, v.22, n. 1, p. 100-109, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/bxKcKXGSGVdG378myFMBYrS/abstract/?lang=pt>. Acesso em: fev., 2022.

OLIVEIRA, L. P. de. **A gestão do social nos marcos do neoliberalismo**: o governo Lula e os mecanismos de institucionalização da pobreza. Universidade Federal da Paraíba, 2009. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/9_estados-e-lutas-sociais/a-gestao-do-social-nos-marcos-do-neoliberalismo-o-governo-lula-e-omecanismos-de-institucional.pdf. Acesso em: dez., 2021.

ORTIZ, L. R. A.; CAMARGO, R. A. L. Breve histórico e dados para análise do programa bolsa família. **Anais II SIPPEDES**, Franca, 2016. Disponível em: <https://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/>

planejamentoeanalisedepoliticaspUBLICAS/iisippedes2016/artigo-sippedes-bolsa-familia.pdf. Acesso em: dez., 2022.

PASSOS, L.; SANTOS, A. A. dos; SCARPARI, A. Financiamento da política de assistência social: avanços e perspectivas. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 18, n. 1, p. 91-109, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/33523>. Acesso em: nov., 2022.

PAULANI, L. M. Uma ponte para o abismo. In: JINKINGS, I.; DORIA, K.; CLETO, M. (org.). **Por que gritamos golpe?: Para entender o impeachment e a crise política no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 69-76.

PINHEIRO, P.S. O conceito de Sociedade Civil, s/d. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/6617/6617_5.PDF. Acesso em: fev., 2022.

PINHO, C.E.S. **Emergência e Declínio do Governo Dilma Rousseff à Luz das Capacidades do Estado Brasileiro (2011-2016)**. RBPO, Brasília, v.6, n.1, 2016. Disponível em: https://www.assecor.org.br/files/4014/6791/2262/emerg_ncia_e_decl_nio_do_governo_dilma_rousseff___luz_das_capacidades_do_estado_brasileiro__2011_2016__.pdf. Acesso em: fev., 2022.

RAICHELIS, O trabalho e os trabalhadores do SUAS: o enfrentamento necessário na assistência social. In: Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial**. Brasília, DF: MDS: Secretaria Nacional de Assistência Social, p.39-64, 2011. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/gestaodotrabalhosuas.pdf. Acesso em: dez., 2021.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Copyright, ed. eletrônica, 2002.

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

_____. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serv. Soc. Soc.** n.104, São Paulo: Oct./Dec. 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010166282010000400002. Acesso em: nov., 2020.

_____. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serv. Soc. Soc.** São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017, Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/mT566rdLKQ8crx5qQ4z7W9k/abstract/?lang=pt#:~:text=O%20Or%C3%A7amento%20da%20Seguridade%20Social,Uni%C3%A3o%20e%20as%20ren%C3%Bancias%20tribut%C3%A1rias..> Acesso em: dez., 2022.

_____. Disputa do fundo público em tempos de pandemia. **Youtube**, 13 nov 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=FUtFb-OiAWU>. Acesso em: nov., 2022.

SALVADOR,.; BEHRING, E. R.; LIMA, R. L. **Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho. Os direitos sociais e a política social**. São Paulo: Cortez, 2019.

SAMPAIO, C. **Bolsonaro se mantém contra valor de R\$ 600 para o auxílio: "É muito para o Brasil"**. Brasil de Fato, 19 out 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/10/19/bolsonaro-se-mantem-contra-valor-de-r-600-para-o-auxilio-e-muito-para-o-brasil>. Acesso em: fev., 2023.

SANTOS, A.S; ABRITA, M.B. **Complexo da soja no Brasil, consequências da Lei Kandir e da parceria com a China**, 2014. Disponível em: <https://arquivoee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2014/05/201405277eeg-mesa15-complexosojabrasilleikandir.pdf>. Acesso em: fev., 2022.

SCHMIDT, J. A. de C.; SILVA, M. M. da. A assistência social na contemporaneidade: uma análise do orçamento público. **In: Katálýsis**, Florianópolis, v.18, n.1, p.86-94, jan/jun, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/42018>. Acesso: fev., 2022.

SEBRAE. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte, Sebrae/MG, 2008. Disponível em: <http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/manual%20de%20politicass%20p%20C3%9Ablicas.pdf>. Acesso em: fev., 2022.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SIGA BRASIL. Orçamento. Painel Especialista, 2023.

SILVA, D. E. **A Construção do Sistema Único de Assistência Social**: análise do processo decisório em torno da elaboração da PNAS de 2004 e da NOBSUAS de 2005. Universidade Federal Fluminense, Niterói, julho, 2013.

SILVA, F. A. B. da. **O projeto de reconstrução nacional**: a reforma administrativa do governo Collor (1990-92). Dissertação (Dissertação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas), Unesp, Franca, 2021. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/215386>. Acesso em: fev., 2022.

SILVA, M. de M. O desmonte da assistência social no governo Bolsonaro. In: JSTOR, p. 253-278, 2022. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/j.ctv2v88c2n.17?seq=1>. Acesso em: fev., 2023.

SILVA, M. F. Discussões conceituais sobre Estado e Políticas (públicas) sociais. In: IX Jornada Internacional de Políticas Públicas, ago, 2019. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_44_445ccacf8c33b72.pdf. Acesso em: fev., 2022.

SILVA, M. M. da. A política de assistência social no Brasil: paralelismo e as estratégias de “alívio à pobreza”. In: **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, v.16, n.1, mai 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/22783>. Acesso em: dez., 2021.

SILVA, R.R. Contrarreforma do Estado, Gerencialismo e política de Assistência Social no Brasil. In: Temporalis, Brasília (DF) ano 20, n. 39, p.27-42, jan/jun, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/28650>. Acesso em: fev., 2022.

SOUZA FILHO, R.; GURGEL, C. **Gestão democrática e serviço social**: princípios e propostas para a intervenção crítica. São Paulo: Cortez, 2016. (Biblioteca Básica do Serviço Social)

SPOSATI, ALDAÍSA. Assistência Social Pública: Desafios para uma Política Pública de Seguridade Social. In Cadernos ABONG nº 3, São Paulo, 1995. In: YASBEK, M. C. A assistência social na prática profissional: história e perspectivas. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 85, p. 123-132, 2006. Disponível em: <https://docero.com.br/doc/e1c855>. Acesso em: jul., 2020.

UOL. **De onde virá o dinheiro para o governo pagar o novo auxílio emergencial?** mar 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/03/12/novo-auxilio-emergencial-dinheiro-pagamento.htm>. Acesso em: dez., 2022.

VARGAS, M.; LOPES, R. Governo Bolsonaro bloqueia mais de R\$ 1,6 bilhão do orçamento da saúde. Folha de São Paulo, 29 nov., 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2022/11/governo-bolsonaro-bloqueia-mais-r-16-bilhao-do-orcamento-da-saude.shtml>. Acesso em: fev., 2023.

VIANNA, M. L. T. W. **Americanização perversa da seguridade social no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

WILDAVSKY, A. B. **Budgeting: a comparative theory of budgetary processes**. New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.), 1986.

YASBEK, M. C.. A pobreza e as formas históricas de seu enfrentamento. In: **Revista de Políticas Públicas**, v. 9, n. 1, p. 217-228, Jan/Jun, 2005. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/viewFile/3775/1858>. Acesso: jul., 2020.

_____. A assistência social na prática profissional: história e perspectivas. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 85, p. 123-132, 2006. Disponível em: <https://docero.com.br/doc/e1c855>. Acesso em: jul., 2020.

ZIMMERMANN, C. R. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil. In: **Revista Internacional de Direitos Humanos**, n. 4, ano 3, p. 145-159, jun 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sur/a/mqN9MyzbxLhGscMDrq7zJDs/abstract/?lang=pt#:~:text=S1806%2D64452006000100009%20copiar-,Os%20programas%20sociais%20sob%20a%20%C3%B3tica%20dos%20direitos%20humanos%3A%20o,do%20governo%20Lula%20no%20Brasil&text=O%20Bolsa%20Fam%C3%AAlia%20tornou%2Dse,de%20obten%C3%A7%C3%A3o%20de%20uma%20renda.> Acesso em: dez., 2022.

