



ESTADO E PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: desafios de uma terra arrasada

Rosemeire dos Santos¹
Rosilene Marques Sobrinho de França²
Teresa Cristina Moura Costa³

Resumo

O artigo teceu considerações sobre o papel institucional e social do Estado desde o processo de institucionalização e responsabilização estatal da proteção social. Compreendendo que não há um modelo único de proteção social, este trabalho analisou as perspectivas e os desafios no Estado brasileiro diante dos desfinanciamentos ocasionados pelo neoliberal e intensificados nos últimos anos, somados ao fascismo, ao conservadorismo e aos racismos na gestão federal, reduzindo orçamentos, contribuindo para a precarização dos serviços de proteção social. Buscou-se uma aproximação em relação aos primeiros meses do terceiro Governo Lula, especificamente na política de Assistência Social. As reflexões embasaram-se na teoria social crítica, pela revisão de literatura, proporcionando diálogos e reflexões entre as autoras acerca da atual conjuntura e dos desafios para a proteção social brasileira.

Palavras-chave: Estado; proteção social; política de assistência social; famílias.

STATE AND SOCIAL PROTECTION IN BRAZIL: challenges of a scored earth

Abstract

The article made considerations about the institutional and social role of the State, from the process of institutionalization and state accountability for social protection. Understanding that there is no single model of social protection, it analyzed the perspectives and challenges in the Brazilian State in the face of the defunding caused by neoliberalism and intensified in recent years, added to fascism, conservatism and racism in federal management, reducing budgets, contributing to precariousness of social protection services. An approach was sought in relation to the first months of the third Lula Government, specifically in Social Assistance policy. The reflections were based on critical social theory, through literature review, providing dialogues and reflections between the authors, about the current situation and the challenges for Brazilian social protection.

Keywords: State; social protection; social assistance policy; families.

Artigo recebido em: 25/01/2024 Aprovado em: 18/03/2024
DOI: <https://dx.doi.org/10.18764/2178-2865v28nEp.2024.23>

¹ Graduada em Serviço Social pela Universidade de Taubaté – UNITAU, mestre e doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, professora da graduação e pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Tocantins – UFT, E-mail: rosemeire_santos@uft.edu.br.

² Pós-doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. Professora doutora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí – UFPI, Teresina/Piauí/Brasil. Mestre e doutora em políticas públicas – UFPI; graduada em Serviço Social, Direito e História. E-mail: rosilenemarquessobrinho@gmail.com.

³ Assistente Social. Doutora em Serviço Social – UFPE. Professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí. E-mail: tcmcosta@ufpi.edu.br.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho se propôs a construir reflexões e considerações sobre o papel institucional e social do Estado no processo de institucionalização e de responsabilização, no que se refere à proteção social a indivíduos e famílias. Partiu da compreensão de que não há um modelo único de proteção social estatal, portanto apresentando perspectivas e modelos estatais de proteção social com um debate contemporâneo da realidade brasileira — diante dos desfinanciamentos ocasionados pelo Estado neoliberal e intensificados pelos anos do governo genocida, que, aliados às ideias do fascismo, conservadorismo, machismo, racismos e outros “ismos”, travaram o avanço dos direitos sociais e democráticos.

No primeiro momento, teceram-se algumas concepções sobre proteção social, compreendendo que as formas e os sistemas protetivos são necessidades reais para toda e qualquer sociedade, independentemente do modo de produção. Cabe destacar que a necessidade de implantação de sistemas de proteção social para minimizar as desigualdades de sobrevivência se intensificam no capitalismo com a divisão de classes sociais — considerando que eles são configurados por uma diversidade de políticas sociais, que dependem inclusive da direção política e dos interesses econômicos do Estado. Na sequência, apresenta-se o cenário de medidas regressivas a partir da adoção do receituário ultraneoliberal e conservador, que engendrou retrocessos na garantia de direitos sociais, políticos e democráticos.

A necessidade de sistemas de proteção social ficou ainda mais evidente com a pandemia da covid-19 que trouxe perdas e permitiu a visualização, em escala mundial, das expressões da questão social nos países capitalistas. No Brasil, não foi diferente, e pôde-se assistir ao desnudamento das contradições decorrentes da apropriação desigual da riqueza socialmente construída, que ganham contornos particulares com o avanço do neoliberalismo — no qual o Estado assume funções mínimas no atendimento às necessidades da classe trabalhadora e, ao mesmo tempo, individualiza e responsabiliza os indivíduos e famílias.

Assim, o governo de Jair Bolsonaro assumiu uma postura negacionista frente à pandemia da covid-19 e de desprezo frente à exposição da classe trabalhadora ao vírus, demorando em emitir respostas rápidas à população. As respostas e maiores atenções vieram dos estados e municípios.

A despeito das investidas do governo Bolsonaro no processo de reeleição com forte uso das *fake news*, o governo Luís Inácio Lula da Silva foi eleito democraticamente com o apoio de uma ampla frente, que articulou forças do campo progressistas e alianças com setores conservadores e de direita, para enfrentamento ao governo vigente. A eleição do governo Lula em 2023 trouxe grandes

esperanças, mas também acena com limites postos pelo Estado burguês e com heranças dos governos reacionários.

Entre as forças do campo progressista, estava o alento pela derrota do Bolsonaro e, ao mesmo tempo, a ciência de que seria difícil recompor e avançar em muitas pautas exigidas pela sociedade, principalmente pelo avanço do ultraneoliberalismo e conservadorismo no interior dela e da própria orientação estatal. As contradições postas ao novo governo se fizeram presentes já no processo de transição, momento em que o orçamento público foi discutido e, com ele, as prioridades, que nem sempre foram as políticas de proteção social.

2 REFLEXÕES SOBRE A PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

Nessas linhas reflexivas, se propõe a discussão sobre o que significa proteção social e sobre o posicionamento hegemônico do Serviço Social — enquanto categoria profissional inserida na divisão social e técnica do trabalho e como uma das profissões que elabora, planeja e executa políticas de proteção social, conforme afirma Pereira (2013, p. 14), nos “[...] primórdios da humanidade a produção, acumulação e distribuição de bens materiais constituíam uma atividade movida por necessidade e pelo objetivo humano básico de criar reservas protetoras [...]”.

Isso significa que, independentemente da concepção ideopolítica e organizativa de uma sociedade, quer seja funcionalista, quer seja social-democrata ou socialista, “[...] não existe sociedade humana que não tenha desenvolvido algum tipo de proteção social” (DI GIOVANNI, 1998, p. 8). No Estado capitalista, a proteção social se coloca como uma forma de prevenir ou aliviar a privação material para a sobrevivência de grande parcela das famílias e de indivíduos que vendem sua força de trabalho. É nesse limiar que se coloca a contraditoriedade nas políticas de proteção social, que, ao tempo que busca atender às necessidades dos indivíduos e famílias, serve também como controle por parte do Estado e seus financiadores, ou seja, na imposição da autocracia burguesa, é presente o onerante no planejamento e na gestão das políticas de proteção social.

Seguindo a compreensão de que proteção social é de toda e qualquer sociedade e que versa sobre as condições de vida e sobrevivência dos indivíduos e famílias, sem distinção de classe, raça, gênero e etnia, que se compreende a proteção social como um conjunto de providências — que podem ser serviços ou benefícios materiais ou monetários — para atender às necessidades e às incertezas da vida.

Todavia, as raízes históricas da proteção social, principalmente nesse espaço contraditório de garantias de sobrevivência e de controle, abrem possibilidades e brechas para que as ações tenham inspiração na piedade cristã, ou seja, se assentam na “[...] beneficência, filantropia e

assistência privadas como virtudes altruísticas ou deveres morais de ajuda voluntária e solidária aos desvalidos” (PEREIRA, 2013, p. 14).

Nesse sentido, é possível afirmar que a proteção social pode ocorrer tanto no âmbito privado como no público. Isso significa que o espaço privado é o lugar doméstico e/ou familiar, e o público, os locais de externalização das condições e das capacidades protetivas familiares. Todavia, para que ocorra a proteção social privada, há a necessidade de que as condições de proteção social ofertadas no âmbito externo garantam efetivamente as condições de proteção e cidadania aos indivíduos e às famílias.

Entretanto, cabe lembrar que as primeiras manifestações de proteção social no âmbito público não foram desenvolvidas sob a responsabilidade do Estado; à frente estavam os grupos que assentavam a beneficência, a solidariedade mútua, a caridade, a benevolência, entre outros termos que reforçam a caridade moral cristã, da qual desenvolviam as ações as instituições filantrópicas e religiosas. Contudo, as ações passam a ser responsabilidade do Estado, principalmente no período pós-Segunda Guerra Mundial, cujos acordos internacionais se mediam ao projeto desenvolvimentista de reorganização da ordem do capital mundial (SANTOS, 2007).

Essa perspectiva e compreensão histórica possibilita a afirmação de que a proteção social se assenta como estratégia para a manutenção da vida da classe trabalhadora. Além disso, possibilita afirmar que as ações protetivas são oriundas da luta reivindicatória da classe trabalhadora e que, no processo contraditório, são assumidas pelo Estado como forma de regular e estabelecer a ordem capitalista — esse, por meio de benefícios e serviços, estimula o consumo e as condições materiais de sobrevivência, o que fortalece o mercado e a produção de mercadorias. Sob essa ótica, assegura que os sistemas de proteção social tenham em sua origem a emergência das necessidades humanas tanto no que tange ao estabelecimento da ordem do capital como na prevenção, redução e/ou diminuição de riscos a indivíduos ou grupos sociais.

O processo de externalização da proteção social com responsabilidades estatais, na perspectiva da sociabilidade burguesa, descaracteriza a lógica de direito social, caracterizando-se como ações sociais de solidariedade entre classes, com ações voltadas para os indivíduos e famílias incapazes de prover a proteção social no âmbito privado. No processo de responsabilização do Estado, a proteção social passa a ser associada à obrigatoriedade jurídica e legal; todavia, as concepções liberais instituem a lógica do seguro social, dando a ideia de minimização da insegurança da classe trabalhadora, principalmente dos vinculados à lógica do trabalho assalariado, resultando na formação das corporações de mutualidades e associações entre os trabalhadores e empregadores com regulação do Estado.

Por isso, reafirma-se que proteção social é pauta tanto para os Estados da social-democracia como para os liberais conservadores, que, em conjunturas de políticas econômicas de recessões, apresentam como estratégia o exercício da proteção social às famílias e aos indivíduos, distinguindo-os entre “beneficiários e assistidos” (SPOSATI, 1988, p. 314).

Aqueles que pela via do trabalho acessam políticas sociais contributivas logo são os beneficiários, enquanto os que não acessam pela via do trabalho dependem da política distributiva ou universal. Nesse sentido, são “assistidas”, e, ainda, julgadas e condicionadas a buscar autonomia e emancipação pela via do trabalho. Além disso, para os “assistidos” são colocadas condicionalidades e acompanhamentos ‘manualescos’ para uma equipe de trabalhadores, que se reconhecem enquanto técnicos de uma política social, praticar ações familistas e punitivas.

Na perspectiva do acesso ao “direito à proteção social” advinda do trabalho, constitui-se o que Santos (1979) conceitua de cidadania regulada, em que o Estado passa a reconhecer como cidadão de direitos protetivos somente indivíduos e famílias vinculados ao trabalho formalizado, ou seja, com os acessos aos seguros sociais disponíveis para a classe trabalhadora com o trabalho formal — essa é a lógica do Estado burguês e ainda sob os desígnios da meritocracia e do esforço individual.

É necessário pensar em estratégias de superação da lógica mercadológica instaurada nos sistemas de proteção social na sociedade capitalista, e em mecanismos de manutenção e implementação de políticas de proteção social universais. Dessa forma, se garantiria a preservação da vida e da dignidade humana, ou seja, haveria um Estado que reconheceria as necessidades humanas e sociais da sua população e afiançaria serviços e benefícios de proteção, respeitando os valores humanos, democráticos e universais.

A proteção social brasileira que está contida na Constituição Federal de 1988 tem a lógica do “[...] seguro social incorporado a um sistema mais amplo, que, somado ao seguro, atendia inclusive a não trabalhadores, denominado seguridade social (PEREIRA, 2013, p.16), reafirmando a tese de Silva (2010): um sistema de proteção social misto, que se constituiu pelas políticas sociais de Previdência Social, Saúde e Assistência Social, sendo duas delas (Saúde e Assistência Social) não contributivas diretas e uma (Previdência Social) contributiva direta, na qual seus benefícios e serviços só são acessados aos contribuintes diretos da previdência social.

A seguridade social garantida constitucionalmente é um grande marco para a sociedade brasileira e tem sua importância no reconhecimento da luta e dos movimentos sociais para a garantia dos preceitos e artigos constitucionais, que afiançam o direito legal. Todavia, não somente no interior do Serviço Social brasileiro, como em outras áreas do saber, estudiosas(os) apontam que o tripé constitucional de políticas de seguridade social brasileira é insuficiente para as garantias de segurança e proteção social à vida da classe trabalhadora. Isso significa que os serviços, os benefícios e as ações

estabelecidas nas políticas sociais em voga não são suficientes para garantir as necessidades reais dos indivíduos e das famílias brasileiras.

Há a ausência de garantias básicas à população brasileira, o que invalida o trabalho das políticas de assistência social, de saúde e de previdência social. A exemplo, a ausência das políticas de habitação, de educação, de saneamento básico, entre outras que precisam ser vistas como políticas protetivas e de acessos universais para efetivação e garantia de condições de sobrevivência e cidadania.

Quando afirma-se que a ausência de políticas sociais no conjunto de políticas da seguridade social invalida ações das políticas atuais de seguridade social brasileira, se assenta na ideia, por exemplo, da ausência de acesso à política de educação: uma parcela da população é considerada analfabeta ou alfabeto funcional, não possui condições sequer de ler ou de compreender uma orientação dada em uma receita médica; ou, ainda, quando um indivíduo compreende as condições precárias de moradia, por ausência de uma política universal de habitação e saneamento básico, mas não tem como prevenir ou atacar o foco de alguma doença.

Outra característica da invalidação protetiva das políticas se dá quando a política de assistência social prevê a prevenção de situações de riscos e quebra de vínculos de indivíduos e famílias que vivem em territórios extremamente violentos e sem nenhuma condição de proteção à vida — a iniciar pelo próprio Estado com a violência policial, vista cotidianamente nos jornais, contra a população preta, pobre e periférica do país.

A ausência de um Estado democrático de direito no Brasil, que se assente no seu processo de formação sócio-histórica, com as marcas do patriarcado, do machismo, do sexismo e do conservadorismo da autocracia burguesa, é intensificada com a lógica neoliberal, que teme que a efetivação de políticas universais e a democracia afetem e comprometam o mercado e o desenvolvimento capitalista. Com isso, as políticas sociais de proteção social se colocam na lógica do alinhamento institucional entre Estado, mercado e sociedade, com ações e benefícios aos indivíduos e às famílias em situações mais extremas de vulnerabilidades, que não conseguem por si e pela lógica do mercado garantir sua proteção social.

A limitação da efetivação da proteção social brasileira se instala quando se coloca a lógica como apresentada por Esping-Andersen (2000) na tríade Estado, mercado e família: no momento em que há ausência de oferta pelo Estado de atenções protetivas, isso está sob o alcance dos indivíduos e famílias pela via do mercado, onde serviços protetivos são mercadorias, colocando o acesso somente às famílias que possuem condições de comprar os serviços protetivos via mercado. E os serviços e benefícios, quando ofertados pelo Estado, ficam caracterizados como ações, serviços e benefícios

voltados aos incapazes de garantir proteção social a si e sua família, e, nesse sentido, se assentam na lógica da caridade e da benemerência.

Outro ponto a se destacar no impasse da implementação das políticas de seguridade social se coloca na condição dos trabalhadores que executam as políticas sociais. Eles deveriam ser agentes públicos, efetivos e concursados, representantes legais do Estado brasileiro, mas hoje são contratados por Organizações Sociais (OS), que realizam convênios com o poder público para executar os serviços protetivos. Quando realizam chamadas públicas para a contratação individual de trabalhadores(as), o fazem por meio da 'pejotização' de trabalhadores(as), transformando-os em pessoas jurídicas para desenvolver trabalhos como autônomos, quando na realidade são trabalhadores de política sociais.

Esses trabalhadores(as), por sua vez, não se reconhecem como trabalhadores, e sim como técnicos, desqualificando profissionais em sua maioria com formação em ensino superior. Isso remonta uma prática tecnicista, comandada por uma ordem exterior para realização de um procedimento formatado e enrijecido, uma técnica específica e dominada, prática pertinente das sociedades conservadoras, autoritárias e liberais. Isso porque atuam no aperfeiçoamento da ordem social vigente, articulando o sistema produtivo com a ideologia conservadora, objetivando mudança do comportamento de indivíduos e famílias, para que não questionem a autocracia burguesa imposta e tampouco possam propor ou reivindicar mudanças sociais — o que prejudica a efetivação das seguranças sociais e conseqüentemente a proteção social.

3 O CENÁRIO DE REGRESSÃO DE DIREITOS NO CAPITALISMO NEOLIBERAL CONSERVADOR NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL

A ordem societária capitalista centra-se na exploração do trabalho e na apropriação da mais-valia (Marx, 2008), sendo a realidade dos países latino-americanos as expropriações, as opressões e a superexploração do trabalho, engendrando profundas desigualdades. Os países que compõem a América Latina foram alvo da dominação europeia, que engendraram o colonialismo, o escravismo e o genocídio dos povos originários, com estruturas desiguais ancoradas no racismo, no patriarcado, no classismo, no sexismo e na misoginia.

A América Latina se caracteriza por ser uma região com múltiplas diversidades e heterogeneidades, e, de modo geral, desde o início do século XX, os países têm adotado modelos ancorados no autoritarismo como forma de manutenção dos interesses das frações de classe no poder (POULANTZAS, 1977). Nos anos de 1960 e 1970, vivenciou-se golpes de Estado com a instauração de

ditaduras civis-militares, tendo como base o *anticomunismo*, com profundos antagonismos (SCHEIDT; ARAÚJO, 2020), contradizendo os ideais de democracia.

Com a crise capitalista dos anos 1970, a reestruturação produtiva do capital impôs aos países da América Latina projetos políticos e econômicos atrelados aos interesses do capital financeiro e aos grandes grupos transnacionais e uma dura repressão contra os movimentos sociais (SCHEIDT; ARAÚJO, 2020; SANTOS; BAQUERO, 2007).

Nos anos 1990, as diretrizes do Consenso de Washington passaram a preconizar ajustes fiscais para os países da América Latina — a exemplo do Brasil, quando o projeto neoliberal foi adotado, com privatizações e medidas regressivas de direitos (Soares, 2001). Nesse sentido, os ajustes neoliberais tiveram como base: a) a retração da ação do Estado na esfera econômica e na oferta de políticas públicas; b) a apropriação do fundo público e a criação de novos nichos de mercado; c) a abertura ao capital financeiro aos grandes conglomerados nacionais e transnacionais; d) a contrarreforma do Estado e flexibilização das relações trabalhistas (COSTA; CARVALHO, 2019).

O Chile foi o laboratório do neoliberalismo na América Latina, que posteriormente foi experienciado, dentre outros, na Bolívia, na Argentina, na Venezuela e no Brasil. No Chile e na Argentina, a ofensiva neoliberal impôs mais precocemente a derrota dos partidos de esquerda e dos movimentos de frente popular (COSTA; CARVALHO, 2019). Evidencia-se que no Brasil, de acordo com Costa e Carvalho (2019), o avanço do neoliberalismo ganhou impulso no governo de Fernando Collor, sem resistências por parte da população, e seguiu nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), persistindo com seus aspectos essenciais nos governos Lula e Dilma.

As reformas neoliberais na América Latina e no Brasil promoveram a construção de um cenário de medidas regressivas de direitos com aumento da pobreza, da extrema pobreza e das desigualdades sociais, crescimento dos *déficits* públicos, redução de salários, precarização das relações trabalhistas, elevação dos índices de desemprego, regressão das políticas públicas, ampliação da informalidade e o enfraquecimento da ação dos sindicatos (COSTA; CARVALHO, 2019). No Brasil, os governos de Lula e Dilma após 2003 desenvolveram políticas que deram uma maior ênfase ao social. Assim, adotaram políticas econômicas heterodoxas (COSTA; CARVALHO, 2019), com programas de transferência de renda visando reduzir a pobreza e a extrema pobreza. Com o golpe jurídico-parlamentar de 2016 no Brasil, tem-se um cenário de medidas regressivas, com cortes orçamentários nas políticas públicas e retração de direitos, sobretudo, a partir da Emenda Constitucional n.º 95/2016, que estabeleceu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, gerando um cenário de desmonte dos direitos historicamente conquistados pela classe trabalhadora (DIAS; TOSI, 2017).

Verifica-se, na última década, a regressão dos governos progressistas e a ascensão da extrema direita, que retomou a ortodoxia neoliberal, com pautas conservadoras, negacionistas, discursos de ódio e medidas regressivas de direitos (MOGILKA, 2020; RIBEIRO, 2020). Durante o governo Bolsonaro, ocorreu o recrudescimento da repressão, a adoção da política armamentista e a defesa da Escola sem Partido, com cortes orçamentários nas políticas públicas, desmonte da participação social e foco nos interesses do agronegócio. No âmbito das relações internacionais, ocorreu o alinhamento com países europeus e latino-americanos, que se articulavam com governos de extrema direita, inclusive ensejando o enfraquecimento do Mercosul (MOGILKA, 2020).

O governo Bolsonaro apresentou significativos ataques à democracia e à cidadania, diante das medidas regressivas, dos discursos de ódio e da perspectiva ultraneoliberal, negacionista e conservadora (MOGILKA, 2020), afetando diretamente segmentos e grupos sociais historicamente subalternizados, a exemplo da população LGBTQIA+, mulheres, pessoas negras, quilombolas, indígenas, pessoas idosas, pessoas em situação de rua, pessoas com deficiência, dentre outros.

A atuação da extrema direita no Brasil produziu um cenário regressivo de direitos, e, sobretudo, significativas fraturas na institucionalidade democrática, cujos enfrentamentos remetem a um conjunto de desafios que perpassam não somente o campo político, mas, principalmente, as políticas públicas. No referido contexto, compreende-se que seja fundamental o rompimento das travas impostas pela Emenda Constitucional n.º 95 (teto de gastos), com a garantia de recursos orçamentários para a proteção social, considerando que importantes direitos dos trabalhadores foram retirados nos governos Temer e Bolsonaro (DIEESE, 2023).

É sabido e notório que “[...] o fim do teto de gastos é condição indispensável para qualquer projeto de retomada do crescimento e de melhoria de vida da população brasileira”. Apesar das discussões relativas ao novo marco de regras fiscais para o governo federal (PLP 93/2023), é importante destacar que ele não toca nos gastos destinados à dívida pública e aos juros decorrentes. Nesse sentido, é importante salientar que as “[...] despesas com pagamento do serviço da dívida interna, em 12 meses, até fevereiro de 2023, chegaram a R\$ 660 bilhões”, sendo que, apenas no primeiro bimestre do referido ano, “os gastos com juros da dívida interna acumularam R\$ 116 bilhões, mais do que o dobro despendido no mesmo período de 2022 (R\$ 47 bilhões)” (DIEESE, 2023, p. 5).

Por outro lado, os desafios da retomada democrática se apresentam, sobretudo, diante da fragilização do aparato protetivo, considerando que existem atualmente “[...] nove milhões de desempregados, quatro milhões de desalentados, cinco milhões de subocupados por insuficiência de horas”. Nesse cenário, tem-se “35 milhões de trabalhadores sem proteção social e sem perspectiva de ter renda/aposentadoria na velhice, 10 milhões de pessoas morando em áreas de risco, 100 milhões

sem coleta de esgoto, déficit de seis milhões de moradias e de cinco milhões de vagas em creches” (DIEESE, 2023, p. 2).

A crise estrutural do capital e a pandemia covid-19 produziram cenários catastróficos no Brasil, frente às desigualdades históricas, às fragilidades do sistema protetivo e à atuação de um (des)governo ancorado no negacionismo da ciência e em discursos de ódio — enquanto a retomada da democracia perpassa o resgate de uma institucionalidade ancorada na participação e no exercício de direitos civis e políticos.

4 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS PRIMEIROS MESES DO TERCEIRO GOVERNO LULA

A eleição do governo Lula trouxe grandes esperanças mas também acena com limites postos pelo Estado burguês e na herança dos governos reacionários. Nesse cenário, o “governo recebeu uma economia programada para não crescer, travada desde o governo de Michel Temer, como no caso da Emenda Constitucional n.º 95 (teto de gastos), aprovada rapidamente, após o impeachment de Dilma Rousseff, em 2016” (DIEESE, 2023, p. 1). Assim, as ações de

[...] retirada de direitos dos trabalhadores e de desmonte da estrutura estatal, incontáveis no período Temer, foram aprofundadas na gestão de Jair Bolsonaro, que ficou responsável, inclusive, pela independência do Banco Central, obstáculo decisivo no conjunto de dificuldades enfrentado pelo governo Lula (DIEESE, 2023, p. 1).

Mesmo assim, os sistemas públicos de saúde e de assistência social foram fundamentais na atenção das necessidades sociais, sobretudo no contexto pandêmico. Apesar de tantos desmontes e desfinanciamentos, o Censo SUAS 2022 informou a existência de 8.557 Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) (Brasil, 2022), enquanto o Censo SUAS 2021 apresentou 2.782 Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) e 235 Centros de Referência Especializados para a População em Situação de Rua (Centro POP), para citar as principais portas de entrada do SUAS (BRASIL, 2021a; 2021b).

Em termos de capacidade instalada no âmbito do contingente de trabalhadores, destacamos o estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que analisa a partir do Censo SUAS do período 2011 a 2017, mostrando que o total de trabalhadores nos equipamentos públicos da rede governamental e não governamental, passou de 77.376, em 2011 para 118.798 em 2017, uma expansão de 53,4% (JANUZZI *et al.*, 2023). No que se refere a atenção a essas demandas e tendências recentes no campo da Política de Assistência Social, as iniciativas expressas

nas ações governamentais nos primeiros meses de governo nos permitem inferir que o governo vem tentando retomar as ações das gestões anteriores.

As expressões da questão social, exponenciadas em demandas da população, se expandem e se agravam pela negação dos direitos sociais e pela herança deixada dos governos neoliberais, piorando nos governos reacionários de Temer e Bolsonaro. Sobre esse aspecto, o DIEESE (2023, p. 1-2) destaca que atualmente “[...] são nove milhões de desempregados, quatro milhões de desalentados, cinco milhões de subocupados por insuficiência de horas, 35 milhões de trabalhadores sem proteção social e sem perspectiva de ter renda/aposentadoria na velhice [...]”.

A dificuldade em enfrentar essas questões também parece distante frente ao contexto de crise econômica, com a dificuldade de retomar o crescimento dos empregos estáveis, com o capitalismo contemporâneo e o nível de desenvolvimento das forças produtivas. No campo do trabalho, Antunes (2018) destaca que a “nova morfologia do trabalho” inclui agora um conjunto os trabalhadores que compõem “[...] novo proletariado de serviços” (ANTUNES, 2018, p. 27) que tem, na concepção do autor, na instabilidade e insegurança suas principais características. Trata-se de trabalhadores que não encontram espaço no mercado de trabalho formal, em face dos efeitos do processo de reestruturação produtiva, bem como dos avanços no campo da microeletrônica e a expansão de novas formas de exploração da força de trabalho pelo próprio capital. É o caso dos trabalhadores que estão no campo do trabalho mediado por aplicativos — que não se limitam aos que se encontram nos serviços de entrega, mas incluem várias áreas e profissões que passam a ser contratadas informalmente para os serviços e ações específicas e pontuais, nas quais o trabalhador se responsabiliza pelos instrumentos e pela autoproteção.

Nessas modalidades, não existe cobertura por acidentes de trabalho, horários definidos ou quaisquer direitos sociais (ANTUNES, 2018). Esse conjunto de trabalhadores acaba também com salários e ganhos precarizados, sem acesso à previdência social, e são, por vezes, o grande foco dos Programas de Transferência de Renda. O próprio trabalhador inserido no mercado formal também tem engrossado as filas para ingresso nos programas de Transferência de Renda na modalidade de bolsa ou auxílio, tendo em vista a incapacidade do rendimento de garantir a reprodução da força de trabalho e do seu núcleo familiar. Boschetti (2016), ao analisar a relação entre expansão da assistência social e a reprodução da força de trabalho nos países capitalistas centrais e periféricos, afirma que

[...] a relação entre assistência social e trabalho é entranhada por uma tensão insolúvel na sociabilidade capitalista. Em contexto de agudização da crise do capital e de redução do “Estado social” universal, a assistência social participa mais ativamente do processo de reprodução ampliada da força de trabalho, não mais na condição de política subsidiária nos regimes de proteção social, mas na condição de política central de garantia de um recurso monetário mínimo necessário ao consumo e à reprodução da força de trabalho (Boschetti, 2016, p. 171).

Na atualidade, os dados apresentados pelo Dieese no acesso ao Novo Bolsa Família incluem “[...] 20 milhões de famílias, cerca de 55 milhões de brasileiros, o que demonstra a magnitude da crise social do país, onde 25% da população depende de auxílio governamental para poder se alimentar [...]” (DIEESE, 2023, p. 1-2). Compreende-se que essa retomada e fortalecimento do Programa Bolsa Família (PBF), expressa a centralidade nos programas de transferência de renda condicionada, presentes nas gestões anteriores.

O destaque nesse processo é para a Medida Provisória n.º 1.155 de 1º de janeiro de 2023 que garante o pagamento de R\$ 600,00 para as famílias beneficiárias do Auxílio Brasil até março de 2023 (BRASIL, 2023a) e a Medida Provisória n.º 1.164, de 02 de março de 2023, que recria o Programa Bolsa Família e assegura, além do benefício básico R\$ 600,00 para as famílias do com renda per capita de até R\$ 218,00 (duzentos e dezoito reais), o valor adicional, a partir de junho de: R\$ 150,00 para as famílias com crianças na faixa etária de até seis anos; R\$ 50,00 para cada integrante da famílias na idade entre 7 e 18 anos incompletos, e gestantes (BRASIL, 2023b).

Como regra de transição, o chamado “Novo Bolsa Família” estabeleceu ainda uma “Regra de Proteção”, que passou a ser vigente em junho de 2023. Ela considera que a família que tiver sua renda per capita ampliada até o limite de meio salário-mínimo poderá permanecer até dois anos no Programa, recebendo 50% do valor do benefício (BRASIL, 2023b). Sem dúvida, trata-se de importantes medidas no atendimento às necessidades básicas da classe trabalhadora, ao tempo em que ampliam o escopo do para atender as demandas de reprodução da força de trabalho com a ampliação do valor do benefício; por outro lado, compreende-se também o viés ultraliberal que impõe condicionalidades para acesso aos benefícios. Sobre esse aspecto, concorda-se com Carloto e Stechi (2019, p. 268), quando afirmam que

A estratégia das condicionalidades obedece a uma lógica punitiva, incorporando a ideia de que o beneficiário se torna um devedor da sociedade. Neste sentido, o diálogo fica comprometido no sentido de um debate na perspectiva do direito, reforçando uma cultura de meritocracia, na qual a população sempre terá que justificar seu merecimento para poder acessar um direito (CARLOTO; STECHI, 2019, p. 268).

Assim, a retomada das condicionalidades acena para o reforço da meritocracia ao tempo em que impõem limites para acesso ao benefício que dependem bem mais da oferta de serviços públicos, e não da própria família (CARLOTO; STECHI, 2019). No campo do engessamento, destaca-se o próprio investimento nos gastos públicos, que estão condicionados aos limites impostos pela Emenda Constitucional n.º 95 que congela o orçamento público, ainda vigente.

Por outro lado, embora o governo assuma a fala de “incluir o pobre no orçamento”, a proposta do “Novo Arcabouço Fiscal” continua a manter o teto de gastos e deixa sem nenhum controle os gastos com a dívida pública, sob o discurso de que é preciso guardar dinheiro para pagar a dívida

(FATORELLI, 2023; SALVADOR, 2023). A única diferença é que, na Emenda Constitucional n.º 95, os tetos se limitavam com as despesas primárias do ano anterior atualizado pelo IPCA; agora, há a possibilidade de um acréscimo de 0,6%, podendo chegar até 2,5% desde que o governo cumpra as metas de resultado primário (estrutura do estado e investimentos sociais (FATORELLI, 2023; SALVADOR, 2023).

No que se refere à organização e gestão administrativa, o governo instituiu o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome com sete secretarias nacionais. Nos chama a atenção a retomada das políticas de ativação presentes na era neodesenvolvimentista, com a permanência da Secretaria de Inclusão Socioeconômica no escopo desse Ministério, o que expressa uma retomada das políticas de ativação para o trabalho.

Considerando as principais ações do governo Lula realizadas até maio/2023, cabe destacar algumas perspectivas e desafios no que se refere ao combate à fome, visto que ela permanece mesmo após as ações de enfrentamento da insegurança alimentar — o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a retomada do Bolsa Família no valor mínimo de R\$ 600,00 reais e o “adicional de R\$ 150 para cada criança de 0 a 6 anos na composição familiar” (Brasil, 2023, s/p). Este último realizou uma cobertura de mais 21,1 milhões de famílias nos 5.570 municípios brasileiros em março de 2023, caracterizando uma ampliação importante da cobertura, já que as ações ainda são incipientes para fazer frente ao elevado contingente de pessoas em situação de pobreza, de extrema pobreza e com precário ou nulo acesso a renda (BRASIL, 2023).

Desse modo, a retomada democrática requer a adoção de ações voltadas para a superação do autoritarismo e o fortalecimento da classe trabalhadora, com o enfrentamento, dentre outras, das desigualdades de classe, de raça e de gênero, histórica e socialmente construídas em nosso país.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As linhas reflexivas ora apresentadas se dedicaram a transpor algumas considerações no campo da proteção social, compreendendo-a como uma necessidade humana em qualquer organização societária, dispondo ainda algumas considerações sobre os limites da seguridade social brasileira como modelo de proteção social.

Destarte, é possível afirmar que as considerações aqui se dão no campo contraditório da legalidade constitucional e dos impasses societários para real efetivação protetiva das políticas de seguridade social — a ausência de outras políticas sociais para compor e efetivar condições protetivas

e de cidadania a sujeitos(as) e famílias, em face das próprias limitações de políticas já estabelecidas, a exemplo da seguridade social.

No campo das políticas de proteção social, os avanços construídos e regulamentados — na Constituição Federal de 1988, nas leis orgânicas específicas das políticas setoriais públicas, na organização, gestão e implementação dos sistemas públicos ao longo desses quase 35 anos em que se afirma e tensiona o Estado Democrático de Direito — foram sendo minados pelas recorrentes contrarreformas ensejadas pelo Estado neoliberal.

A perspectiva de retomada dos investimentos sociais nos moldes da primeira década dos anos 2000 pelo então governo esbarra no conjunto de medidas regressivas que vinham sendo implementadas para classe trabalhadora, e que tiveram seu ápice nos governos ultraliberais de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Por outro lado, a crise do capital desencadeada nos anos 1970 e todo o processo de reorganização para retomar as taxas de lucro têm sido determinantes no processo de orientação dos Estados Nação na adoção de políticas de austeridade fiscal que desconsideram e/ou minimizam as necessidades sociais decorrentes do próprio acirramento da questão social.

Os resultados mostraram que a retomada democrática perpassa o fortalecimento dos espaços de participação e o rompimento das travas impostas pela EC/95, no que se refere aos recursos para as políticas públicas. Perpassa também o fortalecimento da classe trabalhadora, considerando que o contexto ultraneoliberal e conservador vivenciado nos governos Temer e Bolsonaro aprofundou as desigualdades e as contradições engendradas na ordem societária do capital, com consequências nefastas frente ao atrelamento da ação do Estado aos interesses do capital financeiro.

Este estudo mostrou que a retomada democrática no Brasil apresenta significativos desafios, considerando o cenário de medidas regressivas e o receituário ultraneoliberal e conservador que engendraram retrocessos e desmontes dos espaços de participação e das políticas de proteção social.

A direção política governamental é ponto fundante para o direcionamento das políticas protetivas, pois, dentro de um estado democrático de direito, se assenta o direito de organização coletiva e de negociação. Isso é inviável em um governo autoritário; ele inviabiliza inclusive a autonomia dos trabalhadores(as) para desenvolver suas atribuições precípuas de proteção social, como a de escutar indivíduos e famílias de forma democrática e sob o prisma da ética e da autonomia humana para planejar atenções coletivamente, entre trabalhadores(as) e sujeitos(as) envolvidos(as) nas políticas protetivas.

Assim, mesmo com a eleição de um governo que guarda uma identidade com a classe trabalhadora, o Estado é burguês vem sendo disputado pelas diferentes frações de classe. Dessa forma, percebe-se que a tentativa de retomada das ações editadas nas gestões anteriores encontra

limites na direção do próprio orçamento público e no “Novo Arcabouço Fiscal”. Por outro lado, não podemos desconsiderar o esforço na recomposição dos recursos do SUAS, com destaque para a ampliação dos benefícios no âmbito do Programa Bolsa Família. No entanto, compreende-se que, para além da Assistência Social, outras medidas urgem, como a própria retomada da pauta da legislação trabalhista e previdenciária na perspectiva de ampliação dos direitos da classe trabalhadora.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital**. São Paulo: Boitempo, 2018.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social e Trabalho no Capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

BRASIL. **Censo SUAS 2021 – Resultados Nacionais**, Centro de Referência da Assistência Social. Brasília, Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério da Cidadania, 2021a.

BRASIL. **Censo SUAS 2021 – Resultados Nacionais**, Centro de Referência Especializado da Assistência Social. Brasília, Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério da Cidadania, 2021b.

BRASIL. **Censo SUAS 2022 – Resultados Nacionais**, Centro de Referência da Assistência Social. Brasília, Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério da Cidadania. 2022.

BRASIL. 100 Dias. **Em 100 dias, 250 realizações que já mudaram os rumos do Brasil**, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/04/em-100-dias-250-realizacoes-que-ja-mudaram-os-rumos-do-brasil>. Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.164**, de 2 de março de 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.164-de-2-de-marco-de-2023-467449434>. Acesso em: 20 jun. 2023a.

CARLOTO, C. M.; STECHI, T. O. Entre o direito e o dever: uma reflexão sobre a exigência de condicionalidades no Programa Bolsa Família. *In: O Social em Questão - Ano XXII – n. 43. jan./abr./2019. p. 257 – 279.*

COSTA; J. D.; CARVALHO, W. Considerações acerca do Neoliberalismo e do Progressismo na América Latina. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v.13, n. 2, 2019.

DI GIOVANNI, G. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. *In: OLIVEIRA, M. A. (org.), Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil*. Campinas: Instituto de Economia, UNICAMP, 1998.

DIAS, A. A.; TOSI, G. Desafios e perspectivas da democracia na América Latina em tempos sombrios. *In*: DIAS, A. A.; TOSI, G. (orgs.). **Desafios e perspectivas da democracia na América Latina**. João Pessoa: Editora do CCTA, 2017, 374p, (Coleção Direitos Humanos), p. 9-28.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Boletim de Conjuntura**, número 38, abril/maio de 2023.

ESPING-ANDERSEN, G. **Fundamentos sociales de las economías postindustriales**. Barcelona: Ariel, 2000.

FATORELLI, M. L. PODCAST - **ARCABOUÇO FISCAL OU TETO DE GASTOS?**. Entrevistadores: Herbert Carlos e Reinaldo Chagas. [S.l.]: Rádio Peão, 17 de junho de 2023. Podcast. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/03ktbV4rc3TT2lqcri2MWO>. Acesso em: 20 jun. 2023.

JANNUZI, Paulo; BRONZO, Carla; FERRAREZI, Elisabete; FERREIRA, Lucas Brandão Ulisses. As capacidades estatais, serviços e trabalhadores na Política de Assistência Social no Brasil. *In*: LOPEZ, Felix G.; JÚNIOR, José Celso Cardoso (orgs.). **Trajetórias da burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985- 2020)**. Brasília: IPEA, 2023. p.503 – 532.

MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política. Livro 1, Vol 2. 22ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MOGILKA, M. Ascensão da extrema-direita e reconstrução do campo progressista no Brasil. **PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, Macapá, v. 13, n. 4, p. 463-474, jul./dez. 2020.

MOTA, A. E. A centralidade da Assistência Social na Seguridade Social brasileira nos anos 2.000. *In*: MOTA, Ana Elizabete (org.). **O Mito da assistência Social: Ensaios sobre o Estado, a Política e a Sociedade**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 133-146.

PEREIRA, C. P. **Proteção Social no Capitalismo**: contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes. (Tese de Doutorado), Brasília: UNB, 2013.

PEREIRA, P. A. Proteção Social Contemporânea: cui prodest? **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 116, p. 636-651, out./dez., 2013.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

RIBEIRO, T. J. **Fragilização democrática na América Latina**: os impactos no combate a COVID-19. PUC Minas. Curso de Relações Internacionais, 2020. Disponível em: <https://pucminasconjuntura.wordpress.com/2020/05/07/fragilizacao-democratica-na-america-latina-os-impactos-no-combate-a-covid-19/>. Acesso em: 16 jun. 2023.

SALVADOR, E. **Orçamento e Financiamento das Políticas Públicas**: impactos dos ajustes fiscais no SUAS e na Seguridade Social. Brasília: Fórum Nacional dos Trabalhadores do SUAS. 21 de junho de 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zQdkNbxffCg&t=13s>. Acesso em: 22 jun. 2023.

SANTOS, E; BAQUERO, M. Democracia e capital social na América Latina: uma análise comparativa. **Revista de Sociologia e Política nº 28**, p. 221-234, jun. 2007. Disponível em

<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/TDbxnrNWJWL4PHwKP4C7KVP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 jun. 2023.

SANTOS, W. G. Cidadania e justiça: **A Política Social na ordem Brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SCHEIDT, E.; ARAÚJO, R. Apresentação do Dossiê: Estado, democracia e movimentos sociais na América Latina contemporânea. **Revista Eletrônica da ANPHLAC**, ISSN 1679-1061, nº 28, p. 1-11, Jan./Jul., 2020.

SILVA, A. A. **A gestão da Seguridade Social Brasileira**: Entre a política pública e o mercado. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SOARES, L. T. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2001.

SPOSATI, A. **Vida Urbana e gestão da pobreza**. São Paulo: Cortez, 1988.