

Artigo 04

Expansão e centralidade da assistência social: o avanço do aparato assistencial do Estado brasileiro

Mossicleia Mendes*

Resumo:

O presente trabalho trata da expansão do mecanismo assistencial no âmbito do Estado brasileiro como estratégia de intervenção na questão social, a partir da ofensiva neoliberal dos anos 1990 e que se acentua nos governos petistas, sobretudo, mediante programas assistenciais focalizados de alívio à pobreza, com centralidade para os programas de transferência de renda. Esta análise se realiza à luz da crítica marxista, considerando as demandas e significado da política social como estratégia de reprodução da força de trabalho.

Palavras-Chave: Assistência social; Acumulação capitalista; Política Social; Reprodução da força de trabalho.

Na esteira do ajuste fiscal neoliberal, exigido pelas Instituições Multilaterais, o Estado redimensiona suas estratégias de intervenção sobre a questão social, gerando “um

* Professora Adjunta na Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, lotada no Departamento de Política Social e Serviço Social aplicado. Doutora em Serviço Social pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2018); Mestra em Serviço Social pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2013); Graduação em Serviço Social pelo Centro Universitário Doutor Leão Sampaio (2010); Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas Marxistas em Política Social (GEMPS/NEPEM/UFFRJ). Estudos e pesquisas voltados para o campo da política de assistência social e as particularidades do Estado social no capitalismo dependente brasileiro no trato as demandas da reprodução da força de trabalho; desenvolvimento capitalista e pobreza.

deslocamento da função assistencial, que se torna um instrumento essencial de legitimação do Estado” (NETTO, 2007, p. 150).

A expansão do aparato assistencial do Estado brasileiro se dá no âmbito de um movimento global de expansão das estratégias de alívio à pobreza, face o visível poder destrutivo das diretrizes neoliberais. Já na década de 1980 o debate das agências multilaterais reificava a globalização financeira e naturalizava a pobreza (que se manifestava já como fenômeno global), tomando-a como inevitável e parte integrante dos processos sociais contemporâneos, ao passo que “combate-la (ou administrá-la) implica a manutenção do padrão de expansão capitalista em curso sob hegemonia norte-americana” (MAURIEL, 2009, p. 55). É nesse contexto que tais instituições passam a colocar a diminuição da pobreza como critério condicional dos acordos de empréstimos com o Banco Mundial e com o FMI paulatinamente ao longo dos anos 1990. Isso pode ser corroborado nos Relatórios do Banco Mundial de 1990, 1991 e 1992, em que a pobreza passa a centralizar o debate em torno da política social.

Sucessivamente, o relatório de 1995 aponta a necessidade de promoção de expansão dos mercados para melhorar as condições de vida das pessoas, especialmente os mais pobres; no de 1996, a redução da pobreza e o desenvolvimento sustentável aparecem como determinações centrais para direção das políticas sociais.

O combate à pobreza, portanto, expressa mais um conjunto de iniciativas orquestradas internacionalmente pelas organizações econômicas multilaterais do que um grupo de mecanismos pontuais de enfrentamento da questão social concebidos separadamente em escala nacional. E combater a pobreza, muito mais que uma retirada do Estado na área social, significa um redirecionamento qualitativo das ações estatais no cenário internacional, traduzindo-se em estratégias de controle e regulação do trabalho a baixos custos no mercado mundial (MAURIEL, 2009, p.64).

É no cerne desses movimentos mais amplos que o Brasil passa a investir nos programas de “alívio à pobreza”, iniciados já nos governos FHC, com grande ênfase no seu segundo governo, sobretudo, com a instituição dos primeiros programas de transferência de renda mínima e a patente ofensiva contra as possibilidades de um amplo sistema de proteção social, conforme preconizava a Constituição Federal de 1988.

A inobservância dos governos FHC no tocante à Lei Orgânica de Assistência Social e suas determinações quanto a constituição de um sistema para assistência social com comando único, descentralizado e participativo se expressa na constituição e implementação de um conjunto de programas assistenciais paralelos, o *Comunidade Solidária*.

Face ao expoente processo de desemprego estrutural e empobrecimento da classe trabalhadora, aliada ao aumento da concentração de renda e disparada da desigualdade social, a alavancada da via assistencial do Estado começa a tomar envergadura no Brasil dos anos 1990.

As dinâmicas da ofensiva neoliberal acentuam o hiato e a fragmentação da classe trabalhadora, acarretando implicações importantes no que diz respeito à dimensão político-ideológica e organizativa da classe trabalhadora, e transforma necessidades sociais coletivas em penúrias individuais a serem aliviadas através de programas assistenciais.

Nesta direção, a questão social vai sendo escamoteada em questões de ordem privada e individual, passando por um movimento de despolitização, saindo da agenda pública dos grandes conflitos de classe, para à ordem das soluções micro, centralizadas em cada sujeito e seu entorno familiar e, no máximo, se possível, no limite da abrangência comunitária.

Os programas desencadeados a partir da década de 1990 são pautados no prisma da focalização e seletividade, conforme determinações das diretrizes neoliberais. O avanço do vetor assistencial com o *Comunidade Solidária*, especialmente, são patentes. De acordo com Nota Técnica do IPEA (2003), o gasto social do governo FHC no período 1995-1998 mostra o avanço significativo “das políticas de assistência social e combate à pobreza, com R\$ 3,2 bilhões” (IPEA, 2003, p. 285). Por outro lado, houve certa estagnação no que a Nota Técnica denomina de direitos incondicionais de cidadania (que incluem educação – ensino básico – e saúde).

Conforme demonstrado na Nota Técnica, este aumento de gastos no campo da assistência social foi fomentado, sobretudo em função do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da criação de novos programas como o *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* (Peti), e o *Brasil Criança Cidadão* (BCC), entre outros. Estes programas, não por acaso, centram-se no público infantil, em que há maior incidência de pobreza no país.

O elemento chave que daria ainda maior impulsão a essa tendência seria a criação dos programas assistenciais de transferência de renda. O programa que demarca a introdução dos benefícios de renda mínima, no Brasil, é o *Programa de Garantia de Renda Mínima* (PGRM), criado por FHC, em abril de 2001, e consistia no apoio financeiro a programas de transferência de renda municipais destinados a famílias com renda mensal *per capita* inferior a meio salário mínimo que tivesse crianças de zero a

quatorze anos, cumprida a condicionalidade de permanência na escola. O valor máximo para cada família era de R\$ 45,00.

Maranhão (2004) indica que o governo federal, com fomento das agências internacionais de desenvolvimento, criou, nesse contexto, uma série de programas sociais destinados a oferecer uma renda mínima às famílias consideradas pobres. Em 2001, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação, o *Bolsa Escola*, substituiu o PGRM. O Bolsa Escola, visava integrar o processo educacional de crianças de menor renda e contribuir com a minimização da evasão escolar e repetência. O benefício era destinado para famílias com filhos de 6 a 15 anos, matriculados no ensino fundamental e não beneficiados pelo PETI, consistindo no repasse monetário de R\$ 15,00 por filho, podendo cada família receber, no máximo, valor referente à três filhos (MENDONSA, 2012). Nesta mesma linha se instituiu o Bolsa Alimentação, também em 2001, com o objetivo de promover condições de saúde e nutrição para gestantes, nutrízes e crianças de 6 meses a 6 anos, através do complemento de renda para melhoria da alimentação. O valor do benefício também era de R\$ 15,00, não contabilizando no critério de renda *per capita* benefícios de outros programas de transferência de renda como o PETI e o Bolsa Escola. Em 2002 é criado o *Programa Auxílio Gás* como estratégia de minimização dos efeitos de liberalização da comercialização dos derivados do petróleo, consistindo no repasse do valor de R\$ 7,50 para famílias cadastradas em Programas Federais (*IDEM*).

Em conjunto com ações socioeducativas, esses programas tinham o objetivo de promover transferências monetárias que permitissem a subsistência de uma parcela da população brasileira, “que apesar de, na época, terem conseguido um relativo ganho na renda familiar com o advento do Plano Real, vinham gradativamente sofrendo as terríveis consequências de uma economia periférica estagnada” (MARANHÃO, 2004, p. 162).

É sob os governos petistas que o “braço assistencial” do Estado ganhará densidade, no contexto da agenda político-econômica petista de gestão da crise do capital num país de capitalismo dependente e periférico.

A participação dos programas de transferência de renda, como o PBF, BPC¹ e o Renda Mensal Vitalícia (RMV),² no orçamento da política de assistência social dimensiona a importância destes no âmbito da assistência social. Desde 2009, estes benefícios representam em torno de 90% dos recursos totais do MDS (TESOURO NACIONAL, 2016).

Em relação ao PBF, apontávamos em pesquisa anterior (SILVA, 2013) o tensionamento que ele estabelece sobre a estruturação do SUAS, uma vez que a maior parte dos recursos da assistência social são direcionados a ele. Os dados apresentavam uma discrepância de crescimento entre os recursos destinados aos serviços socioassistenciais do SUAS e o PBF. Entre 2004 e 2009, enquanto que estes serviços tiveram incremento orçamentário de 35%, o PBF alcançou um aumento real de 91,6% no volume de recursos aplicados.

No âmbito das contradições da ação estatal para enfrentamento a questão social, os programas assistenciais expandem-se, mas não se pode omitir os avanços em termos normativos e institucionais para o campo da assistência social como política pública, com a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Não obstante tais avanços no campo da legitimidade e organização jurídico-institucional, a centralidade conferida à política de assistência social nos governos do PT é fundamentada em uma dada opção de política social – compensatória e focalizada – que despreza padrões universais de proteção social, e é executada a partir de um molde específico de “enfrentamento à pobreza”. Tal padrão está fundamentalmente ancorado nos programas assistenciais de “alívio à pobreza”, majoritariamente assentados na transferência de renda condicionada e no apoio e incentivo ao empreendedorismo.

Nessa linha de argumentação, Mota (2011) reconhece que a assistência social é uma necessidade objetiva na atual conjuntura e que se constitui em ganho civilizatório incontestável. Seu estatuto como direito, no entanto, não impede que ela venha se constituindo num mito na medida em que se torna o principal meio de enfrentamento da “questão social” e, ainda, esclarece que “como em qualquer outro mecanismo afeto ao

1O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) é um direito previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) Lei nº 8.742/93 e pelas Leis nº:12.435/2011 e nº 12.470/2011, que alteram dispositivos da LOAS;. O BPC garante 1 (um) salário mínimo mensal ao idoso, com idade de 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de atestada “incapacidade” para prover seu sustento ou tê-lo pela sua família. Para ter direito ao benefício é considerado o critério de renda mensal bruta familiar *per capita* inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo vigente.

2Por ser um Benefício em extinção, a proporção da sua participação nas despesas do MDS deve ser decrescente.

processo de reprodução social, também o direito pode ser fetichizado” (p.70). Neste sentido, ao passo que a assistência social se distancia da sua característica inicial de política articuladora e mediadora para assumir a função de política estruturadora é elevada “à condição de principal mecanismo de enfrentamento da desigualdade social” (p.70).

Mota (2011) analisa, ainda, a relação da assistência social com o trabalho. Explicita que face ao movimento do capital na atualidade, na sua intensa busca de superacumulação, o desemprego estrutural, a flexibilização das relações trabalhistas, isto é, o processo de precarização do trabalho tem acarretado na desproteção de contingente cada vez maior de trabalhadores, que se tornaram público da assistência social. No contexto de expansão e centralidade da política de assistência social em face das demais políticas de seguridade social e de uma política efetiva de geração de emprego formal, ao longo dos anos 2000, e em vista da impossibilidade concreta do Estado garantir o direito ao trabalho – face ao contexto de crise do capital e a consequente expulsão massiva da força de trabalho do circuito produtivo formal para ociosidade forçada –, a política de assistência social passa a cada vez mais agir como mecanismo para lidar com a crescente pobreza absoluta, relativa e ao desemprego estrutural. Com isso, ela é superdimensionada, assumindo a função de ser a principal estratégia de enfrentamento à desigualdade social, ainda que isso seja impossível via política social qualquer.

Chama-se a atenção para a necessidade de problematizarmos tais processos, no sentido de não confundir o direito à assistência social com o direito ao trabalho e aos meios de vida.

[...] acontece é que a Assistência Social, originalmente uma política mediadora e articuladora, parece assumir a condição de política estruturadora. E mais, passa a se constituir numa ideologia que legitima a relação pobreza versus Assistência Social, como passiviza a sociedade (MOTA, 2011, p. 69).

Então, a centralidade e expansão dessa política tem no aprofundamento do vetor assistencial do Estado seu principal fundamento, sobretudo assentado nos programas focalistas de transferência de renda mínima. A participação de programas como o PBF e BPC³ no orçamento da política de assistência social dimensiona a importância destes no

3 O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) é um direito previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) Lei nº 8.742/93 e pelas Leis nº: 12.435/2011 e nº 12.470/2011, que alteram dispositivos da LOAS; O BPC garante 1 (um) salário mínimo mensal ao idoso, com idade de 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de atestada “incapacidade” para prover seu

âmbito da assistência social. Desde 2009, estes benefícios representam em torno de 90% dos recursos totais do MDS (TESOURO NACIONAL, 2016).

Em relação ao PBF, Silva (2013) destaca o tensionamento que ele estabelece sobre a estruturação do SUAS, uma vez que a maior parte dos recursos da assistência social são direcionados a ele. Os dados apresentam uma discrepância de crescimento entre os recursos destinados aos serviços socioassistenciais do SUAS e o PBF. Entre 2004 e 2009, enquanto estes serviços tiveram incremento orçamentário de 35%, o PBF alcançou um aumento real de 91,6% no volume de recursos aplicados.

Em outra série histórica, entre 2010-2015, essa tendência se mantém. Enquanto o Programa Bolsa Família variou de 14,37% para 26,92% a sua participação no Orçamento da assistência social, as despensas do Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome para ações dos serviços socioassistenciais do SUAS saíram de 3,99%, em 2010, para 5,38%, em 2015.

A discrepância é óbvia. Vale ressaltar novamente que não se atesta aqui uma espécie de competição em que a rede do SUAS deveria sair vencedora angariando o maior volume orçamentário. Tampouco se centra no PBF em si a causa real de sua prevalência no cerne da política social contemporânea, mas sim demonstrar que estes dados expressam uma determinada direção social que conduz a política de assistência social nestes tempos, ou seja, seu viés focalista e seletivo, via programas de transferência de renda e “combate à pobreza”, que se encaixa na estratégia de intervenção nas expressões da *questão social* de modo a amenizar as consequências deletérias da crise estrutural do capital, agindo mormente sobre a reprodução da superpopulação relativa.

Nos governos Dilma o vetor assistencial do Estado aprofunda sua estratégia de focalização e “alívio à pobreza” com o Plano *Brasil sem Miséria*. O Plano Brasil Sem Miséria coaduna as diferentes estratégias de enfrentamento à pobreza, desenvolvidos e implementados ao longo dos Governos Lula. O combate à pobreza foi central nos governos Lula e se reafirma com a presidenta Dilma, sendo o cerne de expansão da política de assistência social.

A estruturação do Plano em três eixos – garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva – denota a sua envergadura e ousadia, já que seu objetivo

sustento ou tê-lo pela sua família. Para ter direito ao benefício é considerado o critério de renda mensal bruta familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo vigente.

parece abarcar dimensões da intervenção Estatal que demandam a ampliação e altos investimentos em outras políticas sociais, o que evidentemente não vem ocorrendo.

No plano concreto, a garantia de renda se realiza pelo Programa Bolsa Família, que por sua vez, tem garantido o acesso a determinados serviços como saúde, educação e assistência social, através, sobretudo do sistema de condicionalidades. A inclusão produtiva vem se consolidando pelo acesso ao crédito produtivo, as iniciativas de formações em empreendedorismo, programas de geração de renda.

Assim, os ajustes nos programas de transferência de renda foram centrais no escopo das estratégias do *Brasil sem miséria*. Famílias com crianças e adolescentes de até 15 anos tiveram aumento de 45,5% e com jovens de 16 e 17 anos, o reajuste foi de 15,2%. Ainda em 2011, “o Plano Brasil sem Miséria ampliou de três para cinco o número de benefícios destinados a crianças e adolescentes que cada família pode receber, gerando, assim, 1,3 milhão de novos benefícios na faixa de 0 a 15 anos” (CAMPELLO, FALCÃO E COSTA, 2014, p. 243). Além disso, foram introduzidos benefícios para famílias com gestantes ou com bebês em fase de amamentação. O impacto no aumento dos benefícios foi relevante, de maneira que “diminuíram o total de pessoas extremamente pobres no universo do Bolsa Família de 22 milhões para 19 milhões” (IDEM, p. 245).

Em 2012, outras ações incisivas de introdução e de ampliação de benefícios impactaram diretamente o quadro do Plano. A Ação Brasil Carinhoso⁴ e a mudança na lógica de cálculo do benefício são exemplos importantes para compreensão da ação do governo. Com isto, o benefício passa a ser calculado de acordo com a “intensidade” da pobreza da família.

O novo benefício fecha o hiato de extrema pobreza, que é a diferença entre a renda mensal por pessoa da família (considerando a renda própria mais a renda dos benefícios tradicionais do Bolsa Família) e a linha de extrema

4 O Brasil Carinhoso é uma ação componente do Plano Brasil sem Miséria que envolve aspectos do desenvolvimento infantil ligados a renda, educação e saúde. O pilar de renda se refere à ampliação do benefício, pago no cartão Bolsa Família. Em um primeiro momento auxiliava as famílias com crianças que tinham até 6 anos de idade e depois foi ampliado para aquelas famílias que tinham ao menos um filho com idade máxima de 15 anos. O pilar da educação se refere a ampliação do número de matrículas em creches públicas ou conveniadas com as secretarias municipais de educação, de crianças com idade máxima de 4 anos. A cada criança matriculada seria feito o repasse as creches pelo governo federal, de R\$ 4 mil por ano; No que tange à questão da saúde, a estratégia se relacionava à distribuição de doses de vitaminas A para aquelas crianças que tenham entre 6 meses e 5 anos, além da distribuição gratuita de remédios para asma e oferecimento de Sulfato Ferroso (para prevenir e combater os problemas relacionados a ausência de ferro ou surgimento de anemia) (MDS, 2012). De um lado, o cumprimento de metas dando direito a recompensas às creches, de outro lado o Estado administrando vitaminas e minerais à população focal. O aprofundamento da gestão da pequena política chega aos extremos.

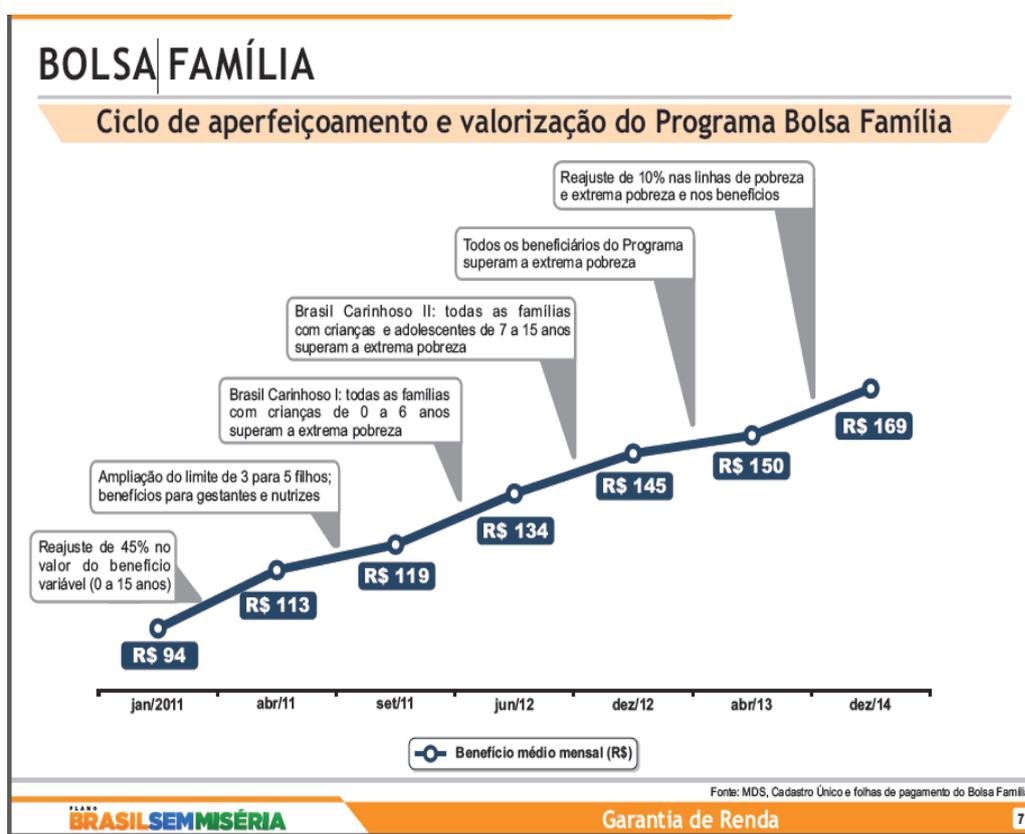
pobreza do Plano Brasil sem Miséria e do Bolsa Família (de R\$ 77 per capita mensais a partir de junho de 2014) (COSTA e FALCÃO, 2014,p.246-247).

Ou seja, a proposição é de que com o benefício de superação da extrema pobreza, cada família passa a receber o necessário para que sua renda familiar *per capita* supere a condição. Isto se dá, segundo os dados e interpretação governamental, em 2012, entre famílias com crianças de até 15 anos, posteriormente, em 2013, quando a medida é estendida a todas as famílias do PBF que ainda não haviam superado a miséria. Segundo os autores, tal medida permitiu por fim a miséria⁵ entre os beneficiários do PBF, considerando o aspecto de renda. Em 2014, segundo os autores, fecha-se o que os mesmos denominam de “ciclo de aperfeiçoamento no Bolsa Família”, com reajustes da linha de extrema pobreza e dos benefícios.⁶ A figura seguinte ilustra tal processo.

5 Isto, evidentemente, é a visão de Costa e Falcão (2014). Eles intitulam uma seção do seu artigo “O Eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria” da seguinte forma: “2013: o fim da miséria no universo do Bolsa Família”. A seguinte afirmação é ainda mais expressiva: “Em março de 2013, o benefício de superação da extrema pobreza foi concedido a todas as famílias do Bolsa Família que ainda não haviam superado a miséria, independentemente da composição familiar. Essa e as demais medidas tomadas no âmbito do Brasil sem Miséria tiveram como resultado retirar 22 milhões de pessoas da extrema pobreza desde o início do Plano25. Foi o fim da miséria, do ponto de vista da renda, no universo de beneficiários do Programa Bolsa Família” (COSTA e FALCÃO, 2014, p. 248).

6 “Os benefícios do Programa tiveram um reajuste de 10%, acompanhando o reajuste da linha de extrema pobreza do Brasil sem Miséria e das linhas de pobreza e extrema pobreza do próprio Bolsa Família” (*IDEM*, p. 249-250).

Figura 5 – “Ciclo de aperfeiçoamento” e valorização do Programa Bolsa Família



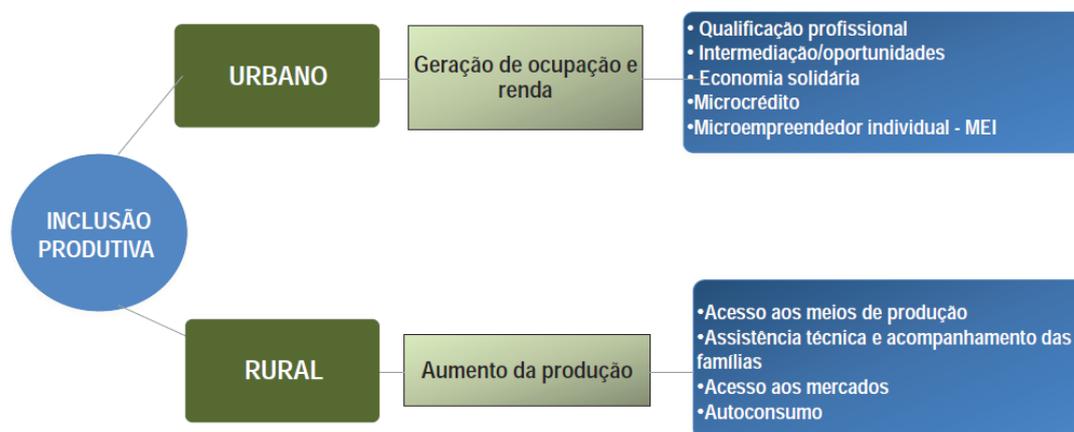
Fonte: MDS, 2015

Esse “ciclo de aperfeiçoamento” expressa bem a natureza do racionalismo que embasa o Plano, instrumentalizando as ações de reajustes de benefícios para incidir diretamente sobre os índices de pobreza e extrema pobreza, de modo que se possa alcançar um patamar mínimo de renda para estas famílias impactando os resultados gerais dos indicadores socioeconômicos do país. São técnicas operativas que visam atenuar uma realidade alarmante, que sob a batuta de uma gestão eficiente e “empreendedora” do Estado, procuram estabelecer pactos de dominação que assegurem certo patamar de estabilidade política e econômica, sem afetar as grandes determinações estruturais da pobreza. Um modo de lidar com a pobreza estruturado pela manipulação

técnica a conta-gotas para localizar os mais pobres dos pobres, e a ação de que necessita especificamente, como a administração de vitamina A, farmacointustrial para suprir ausência de alimentos como peixes, ovos, fígado, espinafre, mamão e manga. Nada mais apropriado à *decadência ideológica* do projeto político-governamental do PT, limitado à pequena política. Assim, o PBSM incide frontalmente sobre a política de assistência social, tornando-a nuclear para outras ações convertendo-as também à focalização.

O **eixo Inclusão produtiva** se desdobra nas dimensões urbana e rural, sob a justificativa de que a manifestação da extrema pobreza nos dois circuitos é diferente, o que demanda programas específicos para cada segmento. As ações deste eixo centram-se na agricultura familiar (no meio rural) e na qualificação profissional para o mercado de trabalho e para atividades laborativas informais. A figura seguinte ilustra bem a perspectiva organizacional do eixo.

Figura 6 - Eixo inclusão produtiva



Fonte: MDS, 2011a

Segundo o governo da época, este eixo procurava resolver dificuldades identificadas no PBF no sentido de potencializar a geração de renda entre pessoas em situação de extrema pobreza, fortalecendo a articulação a sua articulação com outros programas, projetos e ações que atuem nesta perspectiva.

O carro-chefe da inclusão produtiva urbana é o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC),⁷ que oferece cursos⁸ gratuitos através do “sistema S” Senai, Senac, Senat e Senar, além das redes federal de educação profissional, científica e tecnológica, estaduais e municipais estaduais e municipais de educação técnica e tecnológica credenciadas pelo MEC (COSTA *et al*, 2014).

Com o Plano, o Pronatec passa por um processo de adaptação às necessidades do público-alvo do PBSM, o que demandou investimentos em recursos para que “as escolas providenciassem para todos os alunos do Pronatec Brasil sem Miséria o material escolar e didático usado nos cursos, bem como a “assistência estudantil”, que consiste de alimentação e transporte, ou de recursos para custeá-los” (IDEM, p. 293). Além disso, providenciou-se a entrada do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no programa, que segundo o governo, foi decisiva na divulgação dos cursos e acompanhamento dos alunos, intermediação de mão-de-obra, apoio ao que chamam de microempreendedorismo⁹ e iniciativas de economia solidária.¹⁰

Finalizado o ciclo do PBSM (2011-2014), o Pronatec-Brasil sem Miséria alcançou 1,73 milhões de matrículas, nos mais variados cursos de formação e qualificação técnico-profissional. As mulheres respondem por 67% das matrículas – conforme indicamos – sendo que a faixa etária 18-29 anos concentra 47% das matrículas, seguida dos adultos de 30-39 anos (25%); e 12 % daqueles de 40-49 anos (MULLER e MONTAGNER, 2015 p. 11).

7 O Programa já existia no Ministério da Educação com a finalidade de ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica, através de programas e projetos de assistência técnica e financeira. Com o Plano Brasil sem Miséria ganha uma “vertente” voltada exclusivamente para população extremamente pobre. Para vê a respeito, consultar o artigo “Inclusão produtiva rural no Plano Brasil sem miséria: síntese da experiência recente em políticas públicas para o atendimento dos mais pobres no meio rural brasileiro”, no Livro “O Brasil sem Miséria”, publicação do MDS.

8 As áreas dos cursos do Pronatec Brasil sem Miséria são as seguintes: Produção Alimentícia; Produção Industrial; Recursos Naturais; Ambiente e Saúde; Produção Artística, Cultural e Design; desenvolvimento Educacional e Social; Informação e Comunicação; Produção Cultural e Design; Infraestrutura; Gestão e Negócios; Turismo, Hospitalidade e Lazer; Segurança; Controle e Processos Industriais; Saúde e Estética;

9 Denominado pela retórica governista como capacidades e estratégias de pequenos empreendimentos empresariais, desenvolvidos por pessoas jurídicas de pequeno porte, os Microempreendedores individuais (MEIs), cuja receita anual não pode ultrapassar o teto de R\$ 80.000,00 reais, são regulamentados pela Lei Complementar nº 128/2008.

10 “A economia solidária é definida como segmento econômico baseado em trabalho associativo e autogestionário, envolvendo produção, distribuição, consumo e crédito, realizado concretamente em diferentes setores da economia: 1) Agricultura, Agropecuária, Agroindústria; 2) Produção (indústria, artesanato, confecções); 3) Prestação de Serviços (alimentação, consultoria, limpeza, serviços gerais); 4) Extrativismo (pesca, silvicultura, exportação florestal, mineração); 5) Comercialização e Troca; 6) Crédito/Fundo Rotativo” (BARBOSA, 2014, p. 138). A economia solidária está respalda na Lei 10.682/2003 e no Decreto 4764 de junho de 2003. Maiores detalhes estão disponíveis no site: <http://sies.ecosol.org.br/sies>.

O contexto de crise do capital, com a patente exponenciação da desregulamentação econômica e do trabalho desprotegido, é solo concreto para esta pedagogia do consentimento às transformações que se processam no capitalismo, para garantir a acumulação de capital ao mesmo tempo em que aprofundam as condições de controle sobre a força de trabalho, “deixando-a ativa para o trabalho, seja ele qual for” (BARBOSA, 2014, p. 129).

Neste solo histórico espriam-se as chamadas *políticas ativas ou de ativação*, que constituem ações públicas que visam estimular comportamentos e contrapartidas da população aos benefícios sociais recebidos.

A base da regulação está sustentada na retribuição ao benefício, por meio de um ‘comportamento ativo’ em relação ao trabalho (ou à qualificação para o trabalho). O argumento é que as políticas de ativação visam fazer o trânsito da situação de desemprego para o ingresso em atividade laborativa [...] (IDEM, 2014, p. 128).

Numa perspectiva de totalidade, as políticas de ativação se inserem no movimento de remodelação do Estado, no âmbito das transformações do capitalismo mundializado, como supostas alternativas ao desemprego estrutural, mas que ao final solidificam as estratégias para “reorganização flexível do trabalho e a transição para Estados mais *workfareanos*” (BARBOSA, p. 129).

Três grandes eixos estruturam a orientação para a ativação: 1) Perspectiva conservadora de restrição das responsabilidades públicas do Estado com o direito e a reprodução social; 2) Mobilização da subjetividade para aceitação e difusão do trabalho flexível; 3) Incentivo à relação contratual entre indivíduo (beneficiário) e Estado, com ações de contrapartidas que podem gerar punições ou culpabilizações pelo infortúnio individual (IDEM, 2014, p. 137).

As políticas de ativação são um dispositivo importante na nova ofensiva do capital ante a crise estrutural que se arrasta ao longo dos últimos anos, seguindo a tendência de desresponsabilização do Estado perante as necessidades materiais de reprodução da força trabalho.

Neste sentido, conforme se depreende da incursão feita sobre as principais estratégias do PBSM, pode-se perceber uma direção no esteio das políticas de ativação para o trabalho, ainda que no caso brasileiro não se incluam sanções.¹¹ Tais mecanismos

11 No caso do Programa Bolsa Família, o sistema de condicionalidades – que impõe às famílias beneficiárias a frequência escolar dos filhos e certos cuidados básicos com saúde e programas socioeducativos de assistência social – podem gerar sanções, visto que podem implicar desde notificação, suspensão temporária e cancelamento dos benefícios. Nos casos das ações de geração de renda e qualificação profissional, como as que tratamos ao discutir o eixo de inclusão produtiva do

têm sido estratégia importante para lidar com o pauperismo, sob o discurso da inclusão produtiva. Neste sentido,

o trabalho se associa às políticas sociais, menos pela inserção em sistemas de emprego (e sua rede de proteção social) e mais pelo estímulo à procura ativa de formas de geração de renda. As políticas sociais se dirigem aos sujeitos interessados em melhorar a sua empregabilidade, o que acaba dirigindo a autoridade pública para promover a disseminação dessa subjetividade, induzindo comportamentos positivos para o trabalho flexível de baixos salários. A reforma restritiva ao bem-estar torna o Estado gerenciador do trabalho precário para o amplo proletariado excedente (BARBOSA, 2014. P. 133).

Assentado na narrativa da superação da pobreza, as políticas de ativação se inscrevem no bojo das estratégias do PBSM sob a insígnia da inclusão produtiva, mediante a qualificação de capital humano e social, pautados no discurso da qualificação técnica e profissional, na intermediação de mão-de-obra e no empreendedorismo. No cerne de tal retórica estão impressas determinações mais amplas da sociabilidade do capital que produz e reproduz mecanismos de reprodução da força de trabalho – necessária e excedente – que desonere tanto quanto possível os custos para o capital.

No quadro do referido Plano, a utilização das políticas de ativação seguem a mesma tendência de suas acepções e utilizações originais: de consolidar estratégias pelas quais o público beneficiário dos programas assistenciais tenham possibilidades de não dependerem mais de programas governamentais, ou seja, constituam “portas de saída da tutela assistencial do Estado” ou “liberar os pobres da proteção social pública” (PEREIRA, 2012, p. 747). Em outros termos, ativar os que demandam os benefícios de assistência social para o mercado de trabalho e\ou “micronegócio auto-gestado”.

Além disso, no que tange à questão orçamentária, o PBSM apresenta-se como uma intrincada teia de investimentos dispersa nos diversos Ministérios que participam do Plano. Ao todo, são 36 ações orçamentárias executadas por seis órgãos distintos. Tanto é que essa dispersão de ações em vários órgãos levou a criação de um mecanismo específico de acompanhamento da execução orçamentário do Plano, através do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), com painel exclusivo sobre o PBSM de acesso Público. Apenas para situar a prioridade que o Plano assumiu no governo Federal, vale destacar que o índice de empenho dos recursos para nas ações orçamentárias do PBSM foi de 94,82% (SIOP, 2018). No ano de 2014 o PBSM tinha

Brasil sem Miséria, não ocorrem sanções, mas tem forte impacto na “mobilização subjetiva” e na criação de um “comportamento ativo” em relação ao trabalho (BARBOSA, 2014, p. 132).

uma dotação inicial de R\$ 33.650.416.540 e ao final o valor total pago foi de R\$ 30.404.426.754.

O que ocorre com a política de assistência social, seja mediante tentativas de convertê-la em mera força estatal de “combate à pobreza” ou carrear-la para objetivos paralelos como de programas esporádicos de natureza assistencial, temporária e focalista para aquele mesmo objetivo, é reduzi-la à gestão da pobreza, sob auspícios de mecanismos modernizados e mais eficientes de “trato dos pobres”, reforçando a lógica conservadora de que é caudatária.

O PBSM parece ter ficado restrito a um único ciclo (2011-2014). Alguns programas continuam existindo, sobretudo os benefícios inclusos no já existente PBF. Em termos orçamentários, por exemplo, o PBSM não foi objeto do contingenciamento de R\$ 23 bilhões das despesas do executivo. Mas, com a deposição de Dilma da presidência, o PBSM parece vir sendo desestruturado ou não recebendo a mesma atenção e investimento do governo federal.

Na prestação de contas da Presidência da República, relativa ao exercício financeiro de 2016¹² aponta-se que “apesar da previsão de encerramento em 2014, algumas ações continuaram a ser executadas sob a chancela do PBSM até 2016, mesmo com a desmobilização da Sesp”. O relatório esclarece ainda que com a troca de gestão e a transição de governo, iniciada em junho de 2016, foram determinadas “novas diretrizes para execução das políticas sociais”, com “redesenho de programas e mudanças nas estruturas regimentais dos órgãos”. Deste modo,

No Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) teve início a elaboração da Estratégia Nacional de Inclusão Social e Produtiva, denominada de Programa Incluir, visando à inclusão social e produtiva das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. As iniciativas exitosas do Plano Brasil sem Miséria, como a Ação Brasil Carinhoso, foram mantidas e outras estão sendo reformuladas para avançar nos eixos da inclusão produtiva e do acesso aos serviços públicos. Com a publicação do Decreto nº 8.949, de 29 de dezembro de 2016, a Sesp foi extinta e criada a Secretaria de Inclusão Social e Produtiva (Sisp/ MDSA), tendo como um dos objetivos a implantação do novo programa a partir de 2017. Desta forma, as ações de inclusão social e produtiva previstas nos Decretos nº 7.492, de 02 de junho de 2011, e nº 6.393, de 12 de março de 2008, serão incorporadas, no que couber, à Estratégia Nacional de Inclusão Social e Produtiva / Programa Incluir (BRASIL, 2016, p. 5).

A partir dessa “explicação” do Relatório fica evidente a desestruturação do PBSM a partir de um de seus eixos estruturantes: a inclusão produtiva. Sendo mantidas,

12 Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/arquivos/2017/pcpr-2016-informacoes-adicionais.pdf>. Acesso em 22/04/2018.

conforme indicamos ações relativas ao Brasil Carinho e aos benefícios de extrema pobreza que passaram a integrar o PBF.

Os dados sobre pobreza e extrema pobreza em 2016 já davam conta desse desastre. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua (2017), o Brasil voltou, em apenas dois anos, ao número de pessoas em extrema pobreza registradas dez anos antes, em 2006. Em relação aos pobres, o patamar de 2016 – 21 milhões – é o equivalente ao de oito anos antes, em 2008, e cerca de 53% acima do menor nível alcançado no país, de 14 milhões, em 2014. Evidencia-se claramente o impacto do PBSM no ano de 2014 e a regressão desses avanços a partir da crise (2015-2016) e das medidas adotadas por Temer. De acordo com a pesquisa da PNAD Contínua (2017), tudo indica que a piora nos indicadores relacionados à pobreza e à extrema pobreza não se alterou em 2017, mas os dados do desemprego são alarmantes, tendo fechado o ano com 12,3 milhões de desempregados.

Medidas de austeridade fiscal duras, que geram cortes de gastos públicos, inclusive com aprovação da polêmica Emenda Constitucional Nº 95, que define e limita o teto do gasto público por 20 anos; aumentos de tributos e impostos, em bens de uso intensivo como gasolina e gás de cozinha, ataques ao salário mínimo, com ajuste abaixo da inflação, a drástica aprovação da Reforma Trabalhista; e ainda em curso, a ampla investida para aprovação da Reforma da Previdência e a aceleração de projetos de privatização.

Ao tempo em que duras medidas que destroem direitos e corroem a frágil democracia brasileira, o governo libera contas inativas do FGTS com nítida finalidade de apassivar os ânimos da classe trabalhadora, mas com ampla funcionalidade para dinamismo econômico do mercado interno, além de ajustar os benefícios do Programa Bolsa Família.¹³

A realidade que se coloca é de uma profunda inflexão na política de assistência social em direção aos elementos mais conservadores e arcaicos deste campo no cenário brasileiro. A criação do Programa Criança Feliz,¹⁴ para o qual a primeira-dama do país foi convidada a ser uma espécie de embaixadora, remota ao que há de mais anacrônico na política de assistência social: o retorno ao primeiro-damismo.

Em suma, as perspectivas para o SUAS são de grandes impactos negativos que deflagram uma nova fase de sobreposição de programas ou mais enfaticamente na

13 O reajuste foi de 12,5 no valor dos benefícios, a serem pagos a parit de julho de 2016.

14 O Programa Criança Feliz é criado através do decreto presidencial n. 8.869/16, em 05 de outubro de 2016.

reprodução do paralelismo de programas assistenciais que ao fim e ao cabo são estratégias de gestão da pobreza, tendo na focalização seu fundamento precípua.

Em termos propriamente orçamentários a situação é muito grave. Estudo da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), de 2017, demonstra a preda de mais de 458 milhões nos recursos para cofinanciar o SUAS somente entre 2016 e 2017. O maior corte foi no âmbito da Proteção Social Básica, com uma queda de 15%, cerca de R\$ 227 milhões. Na Proteção Social Especial de Média Complexidade, a queda foi de 23% cerca de R\$ 113 milhões; para os serviços de Alta Complexidade a perda foi de 25%, um valor em torno de R\$ 69 milhões. No tocante à consolidação da gestão, expressos no repasse do IGD-SUAS, o estudo demonstra o corte de 35%, ou seja, quase R\$ 50 milhões.

Uma questão que corrobora nossas reflexões quanto à reprodução do paralelismo e dos impactos do Programa Criança feliz no SUAS é o dado apontado pelo estudo sobre as reais possibilidades de o corte de mais de R\$ 458 milhões “ter sido utilizado/remanejado para custear a implantação e a implementação do novo programa federal” (CNM, 2017, p. 4).

O governo de extrema-direita que se consolida com a presidência de Jair Bolsonaro dá indícios de um choque atroz de neoliberalização autoritarista, que se aproveitando do esgarçamento do projeto de conciliação de classes do PT e sedimentado em alianças com os setores mais conservadores da burguesia nacional e internacional, promete levar ao limite os mecanismos das expropriações contemporâneas, socializando os custos da crise do capital com a classe trabalhadora. Neste cenário, as possibilidades de reorganização do sistema de proteção social são limitadas ao extremo.

Com pouco mais de um mês, já há um saldo perverso e preocupante de assalto a direitos e extinção de pastas de trabalho importantes. O ataque à população indígena e quilombola com a transferência da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) para a pasta do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos; a identificação, delimitação e demarcação das terras passa a de responsabilidade do Ministério da Agricultura; a retirada das ações destinadas à garantia de direitos de gays, lésbicas, bissexuais, transexuais e demais grupos LGBTs, da política de Direitos Humanos a ser comanda pela Ministra Damares, a exoneração de trabalhadores em função de mapeamento de suas opções político-ideológicas contrárias ao governo; na linha da militarização promovida pelo bolsonarismo podem ser citadas 6 nomeações que participaram das tropas brasileiras na invasão do Haiti; reestruturação do Ministério da Justiça, dando

novas atribuições a ser comandadas pelo ex-Juiz Federal Sergio Moro, como o extinto Ministério do Trabalho que agora também passa a ser caso de justiça; divulgação do Decreto que facilita a posse de arma de fogo e a apresentação do chamado “pacote anti-crise” construído pelo referido Ministro, que conforme atestam analistas em segurança pública, não apenas é incapaz de combater o crime organizado e enfrentar a violência, como concede “licença para matar”; a privatização das estatais e avanço para viabilizar a reforma da previdência, entre outras ações.

De acordo com Laval (2018), vive-se uma crise global das democracias liberais em todo o mundo e é nesse contexto que países como o Brasil – de redemocratização recente – torna-se mais exposto às mudanças hiperautoritárias neoliberais.

Essa perigosa fase que nós atravessamos está marcada por um novo neoliberalismo que canaliza e explora os ressentimentos, as frustrações, o ódio, o medo de diferentes frações da população, dos pobres e dos ricos, para direcioná-los contra bodes expiatórios. Esses últimos podem ser imigrantes, pessoas consideradas preguiçosas, vagabundas, parasitárias, as minorias sexuais ou étnicas, partidos ou líderes políticos de esquerda, pouco importa (LAVALL, 2018, s/p).

Acoplada ao avanço do conservadorismo essa nova onda neoliberalizante hiperautoritária que avança na esteira das expropriações radicais contemporâneas, abocanhando parte dos ganhos da força de trabalho para garantia da reprodução ampliada do capital, seja com investidas diretas sobre o salário mínimo, do que é elucidativo o ajuste sancionado pelo presidente abaixo do previsto que seria R\$ 1006,00, ficando na casa dos R\$998,00, seja na retirada de direitos.

Uma das maiores ofensivas capitaneadas pelo governo atual – em consonância com as forças conservadoras hegemônicas nas casas legislativas – é a proposta da reforma da previdência. Sob a falácia do déficit na previdência e procedendo a uma espécie de demonização dos servidores públicos, denunciados como principais vilões das contas previdenciárias, o governo – calcado em intensa campanha da mídia de massa – procura sedimentar consensos na sociedade sobre a inevitabilidade da reforma da previdência.

Sem dúvidas, um dos mais covardes e atroz ataques é a mudança no que se relaciona ao BPC. A idade mínima para acesso ao benefício mudaria na prática, uma vez que o acesso ao benefício integral – no valor de um salário mínimo – se daria apenas a partir dos 70 anos e não aos 65, como é hoje. Pessoas com idade de 60 a 69 anos teriam direito a receber R\$ 400. Na prática, tem uma afronta à determinação da Lei Orgânica

de Assistência Social (LOAS) quanto à indexação do valor do BPC ao salário mínimo e deixa os idosos beneficiários a mercê das vontades governamentais, uma vez que não há um fator de ajuste para os R\$ 400 que compõem o valor inicial dos benefícios.

É uma ofensiva contrarreformista das mais avassaladoras no sentido de destruição de direitos e pode afetar drasticamente os fundamentos da proteção social brasileira, já tão afrontada desde muito tempo.

Referências bibliográficas

BARBOSA, R. N. C. A Alienação, a Crise e os Manuscritos Econômico filosóficos: retomada do debate na formação intelectual. In: **Revista Textos e Contextos**. v. 13, nº 2. 2014. p.291-301.

BRASIL. Congresso Nacional. **Informativo sobre Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 • PLN 2/2016**. Brasília: Congresso nacional, 2016.

CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. *O Brasil sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). Assistência Social/Estudos Técnicos – (Setembro de 2017) **O processo de implementação e execução do Programa Criança Feliz**.

COSTA, P. V.; FALCÃO, T. O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria. In: *O Brasil sem Miséria*. CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (ORGs.). Brasília: MDS, 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Políticas sociais no Brasil: gasto social do governo federal de 1988 a 2002*. 2003. pp. 261-318.

LAVAL, C. Bolsonaro e o momento hiperautoritário do neoliberalismo. In: Blog Boitempo. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2018/10/29/o-momento-hiperautoritario-do-neoliberalismo/>. Acesso em 08/01/2019.

MARANHÃO, C. H. Crise do Capitalismo, Recomposição da Superpopulação Relativa e os Programas de Assistência Social. *Dissertação de Mestrado*. UFPE, 2004. Recife.

MAURIEL, A. P. O, Relações internacionais, política social e combate à pobreza. In: *Revista Em Pauta*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 23. p. 43-67, jul 2009.

MENDONSA, D. Gênese da política de assistência social do governo Lula. *Tese de Doutorado*. USP, 2012. São Paulo.

MOTA, A. E. *Assistência Social em Debate: Direito ou Assistencialização?* In: CONSELHOFEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. O trabalho do/a Assistente Social no Suas: Seminário Nacional. Brasília, DF, 2011. p. 65-71

NETTO, J. P. Desigualdade, pobreza e Serviço Social. In: *Revista Em Pauta*. Número 19 – 2007. pp. 134-170

PEREIRA, P. A. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 112, p. 729-753, out./dez. 2012.

SILVA, M. M. Projeto Ético-Político e Assistência Social: um estudo do cotidiano de trabalho dos (as) assistentes sociais do Centro Sulvale do Salgado-CE. *Dissertação de Mestrado*. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

TESOURO NACIONAL. *Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015*. Brasília: Tesouro Nacional, 2016.