



8º Encontro Internacional de Política Social 15º Encontro Nacional de Política Social

Tema: Questão social, violência e segurança pública:
desafios e perspectivas

Vitória (ES, Brasil), 16 a 19 de novembro de 2020

Mesa coordenada Capitalismo dependente e política social brasileira: entre o aparato assistencial e a criminalização da questão social no Brasil.

A política de assistência social nos anos recentes: entre a modernização conservadora e a regressão de direitos com a intensificação do ajuste fiscal

Mossicleia Mendes da Silva¹

Resumo: O presente texto objetiva refletir sobre a política de assistência social no Brasil, trazendo um balanço sobre as principais transformações ocorridas neste campo de proteção social, sob os governos petistas, além de trazer alguns elementos para problematizar o movimento mais recente de regressão de direitos e desmonte do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Para tanto, partimos da tese de que a política em questão passou por um processo que designamos como “modernização conservadora”. A partir de 2015, a intensificação do ajuste fiscal, em função do acirramento da crise capitalista começa a trazer implicações sobre o financiamento e consolidação da política de assistência social. Tal movimento é acentuado sob o governo Bolsonaro, com a escalada conservadora do ultraneoliberalismo.

Palavras-chave: Assistência social; Ajuste fiscal; Crise capitalista.

Abstract: This text reflects on social assistance policy in Brazil, taking stock of the main changes that have occurred in the field of social protection under PT governments, in also presents some elements that problematize the recent movement that has regressed rights and also dismantled the Single Social Assistance System (SUAS). We start from the thesis that the policy in question has gone through a process that we call “conservative modernization”. As of 2015, the intensification of the fiscal constraints, due to the worsening of the capitalist crisis, has begun to have implications for the financing and consolidation of this social assistance policy. Such a movement has been accentuated under the Bolsonaro government, with the escalation of conservative ultraneoliberalism.

Keywords: Social assistance; Fiscal adjustment; Capitalist crisis.

Introdução

O artigo tem como objetivo debater sobre as transformações recentes no campo da assistência social brasileira, problematizando sua funcionalidade às estratégias de gestão da crise do capital no Brasil, como importante mecanismo para lidar com a tensão social em torno da superpopulação relativa mais empobrecida e desprovida de direitos. Pauta-se no entendimento de que o capitalismo dependente assume formas particulares para composição do Estado e das classes sociais e suas disputas, em que prevalece formas não universais de proteção social e superexploração do trabalho.

Intenciona fazer um balanço geral das principais alterações na política ora em questão, considerando o período dos governos petistas de conciliação de classe, em que

¹ Professora Adjunta na Escola de Serviço Social da UFRJ. Doutora em Serviço Social pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UERJ. Email: mossi_c@yahoo.com.br.

se evidencia o que viemos denominando de modernização conservadora da política de assistência social; e fazer uma aproximação aos processos desencadeados a partir da intensificação do ajuste fiscal e da escalada do conservadorismo, que abalizam um novo ciclo político-governamental, entronizados no governo de Michel Temer e adensados com a chegada de um partido de extrema direita ao executivo federal.

Em um primeiro momento, faremos um balanço do movimento de institucionalização e consolidação da política de assistência social brasileira, problematizando este movimento a partir da ideia de “modernização conservadora”, trazendo elementos para pensar a funcionalidade desta política para reprodução da classe trabalhadora mais empobrecida, avanços e limites deste processo; Na segunda parte, tratamos da crise capitalista e sua particularidade no Brasil, com a corrosão do projeto político-governamental dos governos petistas; Por fim, no terceiro ponto, refletimos sobre a intensificação do ajuste fiscal no período pós-governos petistas e os impactos sobre a política de assistência social.

1. Política de assistência social: institucionalização e *modernização conservadora*

Tomando o conceito de modernização conservadora, a partir do sentido empregado a ela por Coutinho (2006), entendemos que a assistência social, ainda que mantendo vieses conservadores e assumindo um papel muito bem delimitado no campo da política social brasileira – garantir mecanismos de reprodução da fração mais empobrecida da classe trabalhadora, principalmente a fração estagnada da superpopulação relativa – passou por avanços importantes, dando importantes saltos à frente. O que designamos, portanto, como modernização conservadora da política de assistência social congrega dois movimentos gerais concomitantes: 1) se processa um avanço importante no sentido da institucionalização, gestão e legitimação da política de assistência social; e 2) avança-se no tecnicismo e no gerencialismo para galvanizar a estrutura do SUAS em função dos programas assistenciais de alívio à pobreza (SILVA, 2018).

Mesmo em um contexto denominado por Mota (2008) de “unidade

contraditória” entre as três políticas que compõem a Seguridade Social no Brasil,² aprovação da PNAS foi um marco importante para regulamentação de política de assistência social. Pereira (2007, p. 70) esclarece que a PNAS aprovada em 2004 apresenta diferenças importantes em relação à PNAS de 1998 e por este motivo demandava também a aprovação de uma nova NOB, em substituição às NOBs de 1997 e 1998. Estes novos documentos, portanto, condensam novidades: definição da assistência social como política de proteção social; delimitação das proteções que ela deve assegurar; territorialização da ação; instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Em 2005, é aprovada a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS) que representou a tentativa mais sistematizada de materialização da LOAS (PNAS, 2004). Dessa maneira, considerando-se “inequívoca a necessidade de adotar para a assistência social, um regime próprio de gestão” (NOB/SUAS, p.81), é que o SUAS passa a ser implementado como forma única de gestão a partir de 2005, sob direcionamento da NOB/SUAS.

O conjunto dos serviços da proteção social preconizada pela PNAS deve viabilizar seguranças que possibilitem a cobertura, redução e prevenção dos “riscos e vulnerabilidades sociais” dos usuários da referida política, tais como: segurança de acolhida, provida por meio do oferecimento de espaços, serviços e ações articulados numa rede social de proteção, favorecendo a proteção e “recuperação” de sujeitos e famílias “vulneráveis” e em “situação de risco” pessoal e/ou social; segurança de sobrevivência, a qual deve ser realizada pela concessão de Benefícios continuados (bolsas-auxílio, como o Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada) e eventuais; e segurança de convívio, que garante a manutenção e restabelecimento de vínculos pessoais, familiares, de vizinhança e de segmento social (PNAS, 2004, p. 24). Por fim, a defesa social e institucional deve garantir aos usuários o acesso e o conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa.

É importante destacar, ainda, os instrumentos de gestão do SUAS, que têm sido

² Grosso modo, trata-se do movimento contraditório que marca o campo da seguridade social brasileira sob os governos petistas, caracterizado, no que tange à essa questão, pela expansão e centralidade da política de assistência social como estruturadora da proteção social no país, ao passo que as outras duas políticas dessa tríade – Saúde e Previdência Social – são objetos de contrarreforma, precarizações e privatizações.

um dos principais avanços em termos de organização e planejamento técnico e financeiro nas três esferas de gestão: plano de assistência social; orçamento; monitoramento, avaliação e gestão da informação; e relatório anual de gestão. Um verdadeiro divisor de águas na trajetória institucional da assistência social no Brasil.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um modo específico de gestão da política de assistência social com comando único, que tem como diretrizes: matricialidadesociofamiliar; descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre o Estado e sociedade civil; financiamento; controle social; o desafio da participação popular/cidadão usuário; a política de recursos humanos; a informação, o monitoramento e a avaliação. (PNAS, 2004, p. 23).

No entanto, se o movimento de regulamentação da área foi um avanço importante, o modo pelo qual o próprio SUAS vai sendo implantado é carregado de uma série de contrassensos, impossibilidades e inconsistências que dificultam substancialmente a consolidação do padrão de proteção social assegurado na Constituição Federal e na solidificação de uma rede de serviços sociassistenciais de fato pública e de qualidade.

De modo “paralelo” os governos petistas operaram uma centralidade em torno do discurso do combate à fome e à pobreza, cujas expressões mais emblemáticas foram o Programa Bolsa Família (Governos Lula) e Plano Brasil sem Miséria (Governos Dilma Rousseff).

Em relação ao PBF, apontávamos em pesquisa anterior (SILVA, 2013) o tensioso que ele estabelece sobre a estruturação do SUAS, uma vez que a maior parte dos recursos da assistência social são direcionados ao mesmo, além da primazia que as atividades e demandas em torno de cadastramento e acompanhamento de condicionalidades do PBF assumiam e assumem nas atividades dos Centros de Referência de Assistência Social (CRASs). Os fundamentos dessa estratégia estavam centrados em “aliviar” a pobreza, mediante programas focalizados de transferência de renda.

O paradigma da focalização passa, nos governos do PT, a ter centralidade no discurso sobre a garantia do acesso da população mais pobre aos serviços públicos. A partir de 2011, já no governo Dilma Rousseff, implementação do Plano Brasil sem Miséria (PBSM) fica explícito o aprofundamento dessa dimensão, associada a um

intenso processo de sofisticação e modernização do aparato institucional para gestão da pobreza.

Neste processo, o PBSM se configura como resposta governamental às fragilidades identificadas no PBF, principalmente no que diz respeito ao acesso aos serviços essenciais e a superação da extrema pobreza no país, ao mesmo tempo em que consolida o padrão de “enfrentamento à pobreza”. Nesse sentido, operou-se um amplo investimento no que diz respeito à gestão, transformando-a na mola mestra para direcionar os esforços do governo federal a fim de superar as dificuldades relativas à integralização das ações focalizadas, como cadência dos governos anteriores do PT e com importantes implicações para a política de assistência social.

Trata-se, portanto, do processo de regulamentação e sofisticação da gestão da política de assistência social e suas estratégias de trabalho que procedem a uma alteração no arsenal teórico-conceitual que fundamenta a referida política social, dotando-a de um cariz modernizado e “atual”, mas que na verdade repõe a lógica conservadora da política. Processa-se um empreendimento intensivo para dotar a política do mais moderno aparato de gestão, com sistemas de avaliação informatizados, mecanismos de gestão financeira e administrativa condizentes com a forma gerencial, considerada mais eficaz e eficiente, além de um aporte técnico-instrumental abalizado pelas influências internacionais consideradas de ponta.

Com esta definição, podemos afirmar que se processou, nos governos petistas, um amplo processo de regulamentação da política de assistência social, que é marcado pela modernização técnica e teórico-jurídica do aparato institucional e do sistema de informações, assim como os mecanismos de gestão com a correlata ampliação dos equipamentos sociais. Destarte, tal processo, a contrapelo dos alardes de inovação conceitual e teórica, demarca um processo político e socioeconômico conservador, ou mais especificamente, que tem uma funcionalidade no campo da conservação da ordem estabelecida.

Evidentemente, a contradição é elemento intrínseco à política social, e, desse modo, a política de assistência social condensa um feixe dessas contradições que se dão igualmente no âmbito da disputa política em torno da direção social que assume. Foi este campo de disputas que possibilitou todo acúmulo histórico que permite dotar a assistência social de uma institucionalidade no campo dos direitos sociais.

Desse modo, a disputa pela direção sociopolítica no campo da assistência social é um permanente campo de conflito em que perspectivas neoconservadoras e vias mais progressistas constituem um espaço permanentemente aberto para construção de alternativas populares, em defesa de uma política de assistência social verdadeiramente assentada em valores de universalização de direitos, ampliação e qualificação dos serviços e benefícios, tendo como fundamento central as reais demandas dos usuários.

2. Crise do capital e corrosão do projeto de conciliação de classes petista

Mészáros (2011; 2007), tem importante contribuição para desvelamento da crise contemporânea como uma crise estrutural do capital e suas características principais residem: no seu caráter universal, por que não se restringe a uma esfera particular (financeira, comercial, industrial), e não apenas um ramo de produção; seu alcance é global, na medida em que não se limita a um conjunto particular de países; sua escala de tempo extensa ou permanente ao invés de limitada e cíclica, como as crises anteriores do capital; e seu modo de desdobramento é rastejante.

A crise atual é estrutural porque compromete radicalmente a estrutura global do sistema do capital, pois não se restringe apenas a uma dimensão interna do sistema do capital, mas atinge as três dimensões internas constitutivas desse sistema sociometabólico de reprodução social – produção, consumo e circulação/distribuição/realização. O cerne do caráter estrutural reside justamente na incapacidade de deslocamentos das contradições entre as três dimensões, tornando-se cumulativas e explosivas.

A sucessão de crises financeiras aponta no sentido do risco sistêmico que um mercado financeiro globalizado pode acarretar para as economias do mundo inteiro. Justamente, pelo fato das finanças disporem de uma volatilidade, com dimensão planetária, é que o efeito dominó de tais crises se manifesta de forma avassaladora.

Se tomarmos, por exemplo, o caos provado pela brusca queda da Bolsa de Valores de Nova York, no anos de 2008, em função da bolha imobiliária norte-americana, que deflagrou a quebra de grandes bancos no mundo inteiro, bem como intenso caos nas maiores bolsas de valores de todo mundo, podemos vislumbrar, claramente o risco sistêmico e o efeito dominó, anteriormente referidos. A financeirização da economia tem, evidentemente, efeito potencializador das crises, mas

são apenas expressão parcial da crise estrutural do capital.

É no contexto referido acima que o capital financeiro – imensas somas de capital na forma monetária, sob domínio de pequenas oligarquias financeiras dos países imperialistas – circulam nos mercados financeiros mundializados impondo suas condições e necessidades de especulação, exercendo um tipo complexo de chantagem escancarada sob os Estados nacionais, praticamente impondo perfis de desenvolvimento nos lugares. Injetam e retiram capitais em função de seu bel prazer tornando tênue o fio entre a alavancada da “economia de um país” ou sua ruína.

O Brasil, que passara bem pela primeira fase da crise mundial desencadeada em 2008, começava a receber seus impactos e a ferocidade dessa crise do capital a partir de 2011. Taxas menores de expansão do PIB, que ficaram na restrita marca de 2,1% entre 2011 e 2014 eram um indicativo da desaceleração do crescimento do Brasil (*IDEM*), visto que as condições que permitiram o alargamento anterior estavam sendo corroídas: como a alta liquidez do mercado de capitais externos e a intensa demanda de *commodities* a altos preços no mercado internacional. Gonçalves (2017) atesta que, entre 2011 e 2016, a média do crescimento foi de 0,3%.

Uma virada drástica se processa desde aquela pequena inflexão na matriz da política econômica do governo Dilma até o endurecimento fiscal processado em 2013 e uma guinada mais à direita no primeiro ano de mandato após as eleições de 2014, colocando em prática uma agenda de ajustes de cunho mais neoliberal, contradizendo os compromissos assumidos na campanha eleitoral de 2014.

O cerne dessa inflexão conservadora se processa num ambiente de instabilidade econômica, acirramento dos conflitos sociais – com as jornadas de junho de 2013 – e a explosão da crise política em função dos escândalos de corrupção. O tema da responsabilidade fiscal volta à tona com toda força e se torna uma das medidas adotadas pela Presidenta para “aclamar” os ânimos do mercado, promovendo um corte de R\$ 10 bilhões no Orçamento de 2013, em julho daquele ano.

A pressão advinda das ruas tornava evidente o colapso do modelo de desenvolvimento lulista, que Dilma deu seguimento, assentado na melhoria do acesso ao consumo, na expansão do emprego e da renda, mas de parco impacto nas condições de acesso a serviços básicos de saúde, educação, saneamento básico, mobilidade urbana, moradia. E assim, “inaugurou o colapso do consentimento passivo das classes

subalternas ao projeto de governo lulista” (BRAGA, 2016).

O programa políticoultraflexibilizado do PT expunha os flancos de 10 anos de governo pautado em uma dinâmica econômica muito frágil, em que a histórica dependência do capital estrangeiro, o mando oligárquico e o próprio latindúndio continuavam a estruturar nossas relações sociais, com tímidos ganhos para a força de trabalho.

O agravamento da crise capitalista implica sempre duras ofensivas contra a força de trabalho em favor da recomposição do capital. O projeto político-econômico encabeçado pelo PT permitia alguma acomodação com as demandas da classe trabalhadora, sobretudo sua fração mais enfraquecida – mostra seus limites tangentes. A partir de 2014 o esgotamento daquele padrão de acumulação demanda um avanço sobre os ganhos auferidos pelo campo da economia política do trabalho. A intensa pressão política e econômica colocava o governo Dilma na eminência do colapso, quando ela começa a fazer uma brusca rotação ao “centro-direita”, passando a aplicar justamente o conjunto de medidas de arrocho fiscal contrariando compromisso firmado em campanha.

Desta feita, aqueles “pacotes de maldades” que já se colocava como ameaça real à classe trabalhadora brasileira para 2015, “[...] independentemente de quem vencesse as eleições [...]” acabou sendo de “[...] interesse do próprio PT e dos setores econômicos que sustentavam o poder [...]” aproveitar a conjuntura de forte instabilidade para aprovar “[...] várias medidas de interesse do capital e do governo, sem que a classe trabalhadora se rebelasse e conseguisse barrar os ajustes” (QUEIROZ, 2016, p. 536).

A irrupção de escândalos de corrupção e uma investida sem trégua da direita e extrema direita contra o PT tornavam o contexto do segundo governo Dilma insustentável. Neste íterim, estavam postas condições históricas favoráveis à expansão do mais aberrante veio conservador da sociedade brasileira, que capitaneado pela ala política mais interessada na queda de Dilma – inclusive sua base aliada, o PMDB, sob batuta de Michel Temer – tornou-se uma das molas propulsoras do *impeachment*.

Assegurados pela mais alta cúpula do grande capital e pelos grupos de mídia massificadora, essa investida conservadora consolidou o *impeachment* que tirou Dilma Rousseff da Presidência da República. A chegada de Temer ao Planalto Central,

conjugado com um Parlamento expressivamente conservador e majoritariamente denunciados nos processos de investigação sobre corrupção, marca a ascensão de uma ofensiva ultraliberal de largas proporções. Sob a falácia do combate à corrupção, da necessidade de ajuste das contas públicas e do enfrentamento à “crise econômica”, o governo Temer – cuja reprovação popular era massificada – começou a implementar medidas de austeridade fiscal.

3. Intensificação do Ajuste fiscal e desmonte da política de assistência social

Os chamados ajustes fiscais não são outra coisa senão um rol de medidas e políticas mediante os quais o Estado procura atender demandas do capitalismo – sobretudo sua fração financeirizada, mas não exclusivamente – canalizando partes significativas do Fundo Público para diferentes estratos da alta burguesia. Por serem mecanismos constitutivos da dominação do Estado burguês, operam de modo a surrupiar direitos conquistados pela classe trabalhadora e, ao tempo, envolvem o fundo público alocado nas políticas sociais nas artimanhas do rentismo.

Do ponto de vista da crítica marxista do capitalismo, sabe-se que a última manifestação mais grave da crise estrutural, em 2008, não foi de modo algum resolvida e, o capital vem mantendo as forças produtivas em agonia e as possibilidades de realização do valor e as taxas de acumulação irrisórias. É no sentido de socializar os custos da crise com toda a sociedade que os ajustes fiscais são estratégias centrais da política econômica neoliberal.

Sob o governo Temer o ajuste fiscal se intensificou com esmero. Dentre as medidas aprovadas, situa-se a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o chamado “Novo Regime Fiscal”, e estabeleceu um limite para as despesas primárias por um período de 20 anos, cujo montante no orçamento será o do ano anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA. Vale ressaltar que as despesas financeiras foram excluídas da férrea disciplina fiscal presente na Emenda Constitucional de 2016. Ao definir um teto para despesas discricionárias, impede aumento de recursos para investimentos, saúde, educação, ciência e tecnologia, infraestrutura. Além de vetar a abertura de crédito suplementar ou especial, também implodiu a regra de vinculação orçamentária de aplicações mínimas nas áreas de saúde e educação (BOSCHETTI *et al*, 2018).

Os efeitos das medidas adotadas já começam a ser sentida pela classe trabalhadora naquele contexto. 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.

O Orçamento da União para o ano de 2017 foi de R\$ 3.489.243 trilhões de reais. O gasto federal com pagamento de juros da dívida foi de R\$ R\$ 557 bilhões.³ O Orçamento teve cortes importantes para 2017, a fim de “cobrir o rombo das contas públicas”. A Folha de São Paulo⁴ apontava que os cortes seriam :R\$ 20,1 bilhões só nos ministérios; R\$ 10,9 bilhões das emendas de parlamentares; R\$ 10,5 bilhões das obras do PAC. O Correio Braziliense⁵ explicitava que os ministérios da Defesa, dos Transportes e da Educação foram os mais atingidos pelos cortes no Orçamento. “Juntas, as três pastas somam R\$ 15,1 bilhões da tesourada, ou 36,6% do corte nas despesas discricionárias previstas pelo governo”.

Para o campo da assistência social os prognósticos já eram preocupantes. Analistas e trabalhadores da área problematizavam os perigos eminentes para o SUAS e para a institucionalidade por ele construída. Em que pese todos os limites que analisamos ao longo desse estudo, também demarcamos os avanços concretos em termos de regulamentação, de legitimidade e de mecanismos concretos de financiamento a fundo, por meio do qual os recursos públicos do Orçamento Federal

³ Disponível em: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2017/marco/orcamento-2017-prova-teto-dos-gastos-achata-despesas-sociais-e-beneficia-sistema-financeiro>. Acesso em: 2 maio 2018.

⁴ Disponível em: <http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2017/03/orcamento-tem-corte-de-r-421-bilhoes-maior-que-o-esperado.html>. Acesso em: 12 jan. 2018.

⁵ Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2017/04/01/internas_economia.585320/educacao-perde-r-4-3-bilhoes-com-corte-no-orcamento.shtml. Acesso em: 12 jan. 2018.

chegam aos municípios, garantindo o funcionamento do SUAS.

A realidade que se começa a se esboçar, ainda no Governo Temer, 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,⁶ 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. Deflagra-se uma nova fase de sobreposição de programas ou mais enfaticamente na 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 perda 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). Sob uma perspectiva global do financiamento da política de assistência social, a perda de recursos na transição entre Governo Temer e Bolsonaro chegou na casa dos 70% (LOPES; RIZZOTTI, 2020)

Com a chegada de um governo de extrema direita ao governo federal, o processo de desmonte da já frágil estrutura do SUAS – com a continuidade do corte de recursos – é acompanhada por uma ofensiva político-ideológica contra a

⁶ O Programa Criança Feliz é criado através do decreto presidencial n. 8.869/16, em 05 de outubro de 2016.

institucionalidade democrática construída na área nos últimos anos, do que é elucidativo a desestruturação dos Conselhos de Direitos e a não convocação da Conferência Nacional de Assistência Social, que deveria ter sido realizada em 2019.

Para completar o rol das investidas conservadoras de forte cariz reacionário, foi lançado, em 2019, o Programa Pátria Voluntária, que tem como presidente a primeira-dama do país, Michele Bolsonaro e se assenta nas chamadas parcerias público-privadas. Em uma única tacada o governo renova práticas que remota à pior cultura histórica do campo da assistência social: o primeiro-damismo e o voluntariado.

Com um governo de extrema direita, a ameaça neofascista se coaduna com face ultraneoliberal da política econômica conduzida pelo Ministro Paulo Guedes que, a despeito de todas as medidas duras de austeridade e de um rigor ainda mais profundo no ajuste fiscal, não consegue “alavancar a economia”. De acordo com Demier (2017), quanto mais a crise capitalista se acirra, mais o regime político brasileiro vai se fechando numa espécie de “democracia blindada”. Essa nova fase neoliberal, portanto, tende a intensificar as bases de um governo fascista, operando no sentido de garantir por meios cada vez mais coercitivos a retirada de direitos, o cerceamento das liberdades e canalizando recursos do fundo público para amortecer os impactos da crise do capital.

Neste contexto, o processo de desmonte da já frágil estrutura do SUAS segue curso, intensificando o desfinanciamento. De acordo com o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em 2019, o valor orçamentário aprovado por Resolução do CNAS foi de R\$ 2.739.858 bilhões, enquanto que o que foi efetivamente autorizado pelo governo federal foi R\$ 1,6 bilhão. Para 2020, o orçamento previsto pela LOA, para o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), R\$ 1,34 bilhão, é pelo menos 15% menor que o valor aprovado no ano passado.

A Portaria nº 2362 do Ministério da Cidadania (publicada em 20 de dezembro de 2019) tem efeito destruidor sobre o SUAS e praticamente inviabiliza a manutenção de serviços em muitos municípios, principalmente os de porte 1, haja vista a profunda dependência do cofinanciamento federal. Visa promover a equalização dos repasses realizados pelo FNAS aos Fundos de Assistência Social municipais, estaduais e distrital, priorizando o repasse de recursos limitados ao exercício financeiro vigente, conforme a disponibilidade financeira.

O caráter extremamente restritivo dessa Portaria é expressão do julgo

imperativo do ajuste fiscal que submete as demandas de financiamento das políticas sociais ao gosto do ultraneoliberalismo. Ademais, a via antidemocrática se consolida a passos largos, tendo sido uma decisão unilateral a constituição de tal Portaria, sem consulta ou debate as instâncias de deliberação, controle social e pactuação, jogando por terra as bases do pacto federativo republicano.

De acordo com Nota do Congemas (2020), as implicações são graves sobre o SUAS, principalmente, em função de efeitos de “[...] não pagamento de Despesas de Exercícios Anteriores; pelo repasse condicionado à célere execução dos recursos, desconsiderando-se os ritmos e processos inerentes ao ciclo da política nas demais esferas de governo” (CONGEMAS, 2020, p. 2). A portaria implica ainda no não pagamento de dívidas relativas a exercícios orçamentários anteriores (2017-2019) e, para o exercício de 2020, a redução de repasse de parcelas do cofinanciamento para alguns municípios chega a 40%.

O Fórum Nacional de Secretários/as de Estado da Assistência Social (FONSEAS) também manifestou repúdio sobre a ação do Ministério da Cidadania, destacando os efeitos problemáticos sobre a continuidade dos serviços socioassistenciais. Além disso, não há previsão de recursos para as Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e do Índice de Gestão Descentralizada do SUAS(IGDSUAS).

Mesmo para o Bolsa Família, que tem séries históricas de crescimento orçamentário, há previsão de corte de R\$ 3 bilhões. A PLOA previa o atendimento de 13,2 milhões de famílias, uma redução de 400 mil famílias em relação a 2019. De acordo Neri (2020), em termos líquidos, cerca de 1,1 milhões de famílias foram desligadas do programa entre maio de 2019 e janeiro de 2020. Segundo Paiva et al. (2020), o PBF possui uma fila estimada de aproximadamente 1,7 milhão de famílias.

A Pandemia do Novo Corona Vírus e o reconhecimento de “estado de calamidade pública” no Brasil, no dia 20 de março de 2020, colocou a política de assistência social no rol de serviços essenciais. A Pandemia desvela a própria barbarização da vida que o capitalismo opera na tentativa de garantir sua reprodução ampliada, e demanda a intervenção do Estado para enfrentar seus efeitos mais disruptivos. A política de assistência social que vem, no Brasil, assumido funcionalidade nos últimos anos para dá conta de demandas da reprodução da classe

trabalhadora, sobretudo sua fração mais empobrecida ou, para usar termos do Marx, aquele contingente que compõe a superpopulação relativa estagnada (MARX, 2013), é requisitada a intensificar suas ações.

Neste sentido, a “correria” estatal para garantir medidas de contingenciamento da pandemia passa a tentar “remediar” em dias, o estrago dos últimos 4 anos, permitindo, por exemplo, o uso de saldos de contas dos Fundos municipais de assistência social e flexibilizando a alocação dos recursos para facilitar compra de suprimentos e Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) (Portaria Conjunta Nº 1 /2020, Ministério da Cidadania). Nessa mesma linha, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) informou⁷ que foi designado um Crédito Extraordinário - Enfrentamento do Coronavírus, no valor de R\$ 2,550 bilhões sob Medida Provisória Nº 953, de 2020.

Considerações Finais

Conforme procuramos demonstrar, a política de assistência social passou por transformações importantes nos últimos anos. No período que compreende os anos de 2004 a 2014, sob os governos petistas, alçou um novo patamar no cerne das políticas sociais, com importantes avanços em termos de normatização e institucionalização. Utilizamos o mote da *modernização conservadora* para designar um processo atravessado por saltos significativos, mas com a manutenção de estruturas conservadoras.

Um período de aprofundamento da crise estrutural do capital demarca também um novo ciclo de aprofundamento do neoliberalismo que, na particularidade de um governo de extrema direita, vem operando um ataque brutal aos direitos dos trabalhadores e a intensificação do ajuste fiscal sacrifica as políticas sociais, aprofundando a desigualdade social e a pobreza.

A Pandemia trouxe à baila, de forma ainda mais brutal, as contradições dessa sociabilidade exigindo intervenções do Estado. No entanto, no que tange à política de assistência social, as medidas emergenciais de “socorro de recursos” não revolvem os

⁷ Em live no Canal da Conferência Nacional de Municípios, no youtube no dia 17/04/2020. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=g9V4sE_YwhE.

imensos gargalos enfrentados pelo SUAS. Ao longo de mais de três meses de Pandemia, profissionais e usuários seguem lutando para sobreviver aos perigos do vírus e as inseguranças trabalhistas e sociais, deflagradas pela condição de desemprego, informalidade, desproteção social, pobreza e insegurança no trabalho.

As medidas de contenção da pandemia e de seu enfrentamento, que obrigaram o governo a liberar recursos são apenas um paliativo e o Orçamento da assistência social segue defasado em mais de R\$ 1, 3 bilhões de reais. É urgente fazer o enfrentamento ao ajuste fiscal, lutar pela revogação da EC/95 e defender o SUAS. Fazer a crítica dos fundamentos conservadores dessa política, não quer dizer que podemos, nos limites dessa sociabilidade, abrir mão de uma política de assistência social pública e de qualidade.

Referências

BOSCHETTI, I; *et al.* Exploração do Trabalho e Privação de Direitos no Brasil: Os direitos não cabem no Estado. *In: Projeto de Pesquisa*. CNPQ, 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília (DF), 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)**. Brasília (DF), 2005.

BRAGA, R. Terra em transe: o fim do lulismo e o retorno da luta de classes. *In: SINGER, André; LOUREIRO, Isabel (Orgs.)*. **As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?** São Paulo: Boitempo, 2016.

COLEGIADO NACIONAL DE GESTORES MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CONGEMAS. **Posicionamento do CONGEMAS** acerca da Portaria nº 2.362 de 20 de dezembro de 2019 do Ministério da Cidadania. Brasília (DF), 2019.

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

COUTINHO, C. N. **Intervenções: O marxismo na batalha de ideias**. São Paulo: Cortez, 2006.

DEMIER, F. **Depois do golpe: a dialética da democracia blindada no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Mauad, 2017.

GONÇALVES, R. **Conjuntura internacional, falhas nacionais e crescimento**

econômico: Falhas de governo, mercado e modelo explicam a queda da renda per capita no Brasil (2011-16). Rio de Janeiro: Instituto de Economia, 2017. (Texto para Discussão 001).

HARVEY, D. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

LOPES, M. H. C.; RIZZOTTI, M. L. A. COVID19 e Proteção Social: a contribuição do Sistema Único De Assistência Social – SUAS. *In: CASTRO, D.; SENO, Danillo.; POCHMANN., Márcio. (Orgs). Capitalismo e a Covid-19*. São Paulo: 2020.1 v.

MÉSZÁROS I. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo; Unicamp, 2011.

_____. **O desafio e o fardo do tempo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Portaria Conjunta Nº 1 /2020**. Dispõe acerca da Utilização de recursos do Cofinanciamento Federal no atendimento às demandas emergenciais de enfrentamento ao Coronavírus (Covid-19) no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. Brasília (DF), 2020.

_____. **Portaria nº 2362/2019**. Dispõe sobre acompanhamento do cofinanciamento do SUAS. Brasília (DF), 2019.

NERI, M. **FGV Social comenta os cortes no Bolsa Família e o aumento da extrema pobreza no Brasil**. Disponível em: <https://cps.fgv.br/destaques/fgv-social-comenta-os-cortes-no-bolsa-familia-e-o-aumento-da-extrema-pobreza-no-brasil>. Acesso em: 28 mar. 2020.

PEREIRA, P A. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. **Revista Ser Social**, n. 20, 2007.

QUEIROZ, P. P. **Neodesenvolvimentismo e contrarrevolução no Brasil (2003 – 2016)**: crítica à economia política do campo democrático-popular. 2016. Tese (Doutorado)-Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

SILVA, M. M. **Desenvolvimento capitalista e assistência social no Brasil: a encruzilhada da modernização com o Plano Brasil sem Miséria, 2011-2016**. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-graduação em Serviço Social /Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2018.

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