



## **“Questão Social, Pandemia e Serviço Social: em defesa da vida e de uma educação emancipadora”**

**Eixo temático:** Política Social e Serviço Social

**Sub-eixo:** Seguridade social no Brasil

### **A REATUALIZAÇÃO DOS TRAÇOS CONSERVADORES NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA NO CONTEXTO DA PANDEMIA**

ALEJANDRA PASTORINI <sup>1</sup>  
ALEXSANDRO CLAUDIO DO NASCIMENTO <sup>2</sup>  
NATÁLIA PIMENTA PINNA <sup>3</sup>  
JULIA DA SILVA MARQUES <sup>3</sup>

#### **Resumo**

Este trabalho busca analisar os programas sociais orientados para as populações mais empobrecidas implementados pelo Estado brasileiro no contexto da Pandemia. Afirmamos que a crise sanitária oportunizou e serviu de justificativa para que o atual governo federal intensificasse sua ofensiva contra o Programa Bolsa Família (PBF) e dessa forma atingir a política de assistência social em seu conjunto.

Palavras-chave: crise, políticas sociais, assistência social, pandemia, programa de transferência de renda.

#### **Abstract**

This work seeks to analyze the social programs oriented to the most impoverished populations implemented by the Brazilian State in the context of the Pandemic. We affirm

---

1 Professor com formação em Serviço Social. Universidade Federal Do Rio De Janeiro

2 Profissional de Serviço Social. Prefeitura De Petrópolis

3 Estudante de Graduação. Universidade Federal Do Rio De Janeiro

that the health crisis provided an opportunity and served as a justification for the current federal government to intensify its offensive against the Bolsa Família Program, and in this way reach the social assistance policy as a whole.

**Keywords:** crisis, social policies, social assistance, pandemic, income transfer program

## INTRODUÇÃO

Este trabalho é produto de uma pesquisa desenvolvida no contexto da Pandemia de Covid-19 que pretende identificar os fundamentos e as premissas que guiam a implementação dos programas sociais federais de transferência de renda, programas que se encontram orientados, principalmente, para as populações mais empobrecidas. Nesse sentido, buscamos analisar, em particular, o entendimento que o atual governo federal possui acerca da assistência social e dos sujeitos que demandam estas transferências monetárias para satisfazer as suas necessidades de sobrevivência perante o atual contexto de crise econômica, agravada pela disseminação do vírus *Sars-Cov-2*.

Partimos da ideia que o cenário da crise sanitária deixou em evidência a precariedade dos mecanismos de proteção social no Brasil e, em especial, das políticas e programas sociais destinados aos setores mais pauperizados. O acelerado sucateamento das políticas sociais, presenciado nos últimos 5 anos, articula-se a uma estratégia promovida desde o atual governo federal para reverter os avanços incorporados na política de assistência social desde os primeiros anos do século XXI e reatualizar os traços conservadores, minimalistas e restritivos que marcaram historicamente à assistência no país, distanciando-a da noção do direito e insistindo em atrelá-la às práticas de ajuda e às ações assistencialistas.

Para desenvolver esta pesquisa foi realizado um estudo documental e bibliográfico dos programas e ações sociais implementadas pelo governo desde 2020, em especial os programas de transferência de renda (PTR) que passaram por mudanças importantes no contexto pandêmico. Assim, afirmamos que a crise sanitária oportunizou e serviu de justificativa para que o atual governo federal

intensificasse sua ofensiva contra o principal programa de transferência de renda do país: o Programa Bolsa Família (PBF) e, dessa forma, poder atingir a política de assistência social em seu conjunto.

Para apresentar os resultados desta investigação, dividimos este texto em 3 sessões, sendo a primeira dedicada às estratégias de intensificação do projeto neoliberal no contexto da crise sanitária e os impactos nos setores subalternos. A segunda sessão analisa como o contexto pandêmico foi utilizado pelo atual governo para deteriorar a política de assistência social e intensificar a estratégia de focalização na pobreza. A última parte do trabalho aborda o processo de ofensiva contra o Programa Bolsa Família como caminho de fragilização da política de assistência social e da consolidação de um projeto minimalista e assistencialista. Fechamos o texto com uma breve consideração final acerca dos principais traços das mudanças na política e programas assistenciais na Pandemia.

## **O CONTEXTO PANDÊMICO E O AVANÇO DO PROJETO NEOLIBERAL**

O ano de 2020 inicia enfrentando um conjunto de novas dificuldades colocadas pela Pandemia de Covid-19, dificuldades que se somam aos desafios já postos pela crise estrutural do capital (MÉSZÁROS, 2002)<sup>4</sup>. As múltiplas facetas da crise (estagnação econômica, crise da política, do Estado e das instituições) se expressam no Brasil, país dependente localizado na periferia do capitalismo, de forma muito intensa reproduzindo e ampliando as desigualdades que marcam esta formação sócio-histórica.

Quando a Organização Mundial da Saúde (OMS), levando em consideração a rápida disseminação do vírus *Sars-Cov-2* no mundo, declara a Pandemia do Coronavírus, em março de 2020, o Brasil já enfrentava uma grave crise econômica retratada nos indicadores socioeconômicos do IBGE (Instituto Brasileiro de

---

<sup>4</sup>Como menciona Mézáros (2002), a existência de crises faz parte do modo natural do capital, contudo a partir da década de 1970 se intensificam as barreiras à expansão do capital trazendo como novidade quatro aspectos centrais: "(1) seu *caráter é universal*, em lugar de restrito a uma esfera particular (...); (2) seu *alcance é verdadeiramente global* (...), em lugar de limitado a um conjunto particular de países (...); (3) sua *escala de tempo* é extensa, contínua, se preferir, *permanente*, em lugar de limitada e cíclica, como foram todas as crises anteriores do capital; (4) em contraste com as erupções e os colapsos mais espetaculares e dramáticos do passado, seu *modo* de se desdobrar poderia ser chamado de *rastejante* (...)" (MÉSZÁROS, 2002, p. 796).

Geografia e Estatística)<sup>5</sup>: 13% do trabalhadores desempregados e mais de 20 milhões inseridos no mercado de trabalho de forma precarizada, 52 milhões de brasileiros vivendo em situação de pobreza e 13 milhões vítimas da extrema pobreza, mais de 35% dos lares sem serviço de coleta de esgoto e 15% sem abastecimento de água potável. Estas estatísticas oficiais também expõem que a pobreza, desemprego, precarização do trabalho e acesso a serviços básicos impacta de forma diferente às populações brancas e não brancas, e incidem de forma desigual entre homens e mulheres pertencentes às diferentes classes e setores de classes.

A Pandemia vai encontrar um país devastado pela crise do capital (inseparável da crise política, econômica e do Estado) e pelas diferentes tentativas dos setores dominantes para enfrentá-la por meio da intensificação do projeto neoliberal e as contrarreformas que oneram ainda mais os setores trabalhadores que encontraram os direitos sociais e trabalhistas recortados, as possibilidades de ingresso ao mercado de trabalho ainda mais limitadas, os salários reduzidos, o trabalho intensamente precarizado, as necessidades materiais cada vez menos atendidas pelo Estado e as políticas sociais fortemente sucateadas.

A Pandemia também encontra a sociedade brasileira atingida por uma intensa crise política que se expressa no deterioro das já frágeis instituições políticas e jurídicas no país. Essa realidade vê-se agravada pela chegada ao executivo federal de setores da direita conservadora que passam a implementar o projeto econômico neoliberal ortodoxo e uma agenda política reacionária com relação aos valores e costumes<sup>6</sup>. A crise política que atravessa o Brasil também está vinculada com o golpe parlamentar de 2016 e com o conjunto de contrarreformas implementadas no governo Temer<sup>7</sup>. Essas medidas contribuem com a intensificação da crise nos anos

---

5 <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/17270-pnad-continua.html?>

6 A modo de exemplo, podemos mencionar a busca por impedir a aprovação de normatizações a favor dos direitos reprodutivos e sexuais das mulheres, a construção de empecilhos para o reconhecimento do casamento homoafetivo, a apresentação e defesa dos projetos de lei conhecidos como “Cura Gay” e *Homeschooling*, a defesa das Comunidades Terapêuticas, dentre outras propostas e leis aprovadas e/ou apresentadas por este setor conservador de direita.

7Dentre elas é importante mencionar a aprovação da Emenda Constitucional N.95, a Lei de Terceirização, a Reforma Trabalhista e o avanço da Reforma da Previdência.

seguintes e com a consolidação de uma estratégia conservadora de direita que se apresentando como inovadora e defensora da “ética na política”, mas na prática busca impor uma agenda reacionária, racista, misógina, repressiva, limitadora do direito de expressão, apoiada no negacionismo científico, no ódio e na estigmatização das populações pobres, negras e os povos indígenas.

A eleição de 2018 quebrou o “ovo da serpente” e alçou ao poder um governo de extrema direita, ultraneoliberal e neofascista. [...] No entanto, temos uma espécie de simulacro frente aos fascistas do passado, em que o “nacionalismo” vem associado à entrega do patrimônio público ao usufruto do imperialismo, o “combate à corrupção” significa aparelhar as instituições aos interesses escusos, as eleições gerais são contaminadas pela prisão do adversário e pelas *fakes news* em associação com a Cambridge Analytica (BOSCHETTI e BEHRING, 2021, p. 71-2).

Este novo governo federal alavanca o projeto do grande capital por meio da negação da existência da Pandemia e da gravidade da disseminação do Covid-19, e se omite de tomar as medidas preventivas e curativas necessárias para enfrentar a disseminação do vírus, assumindo uma postura anticientífica e negligente com relação à Pandemia, criando uma intensa crise sanitária no país que levou ao aumento das pessoas contaminadas e do número de óbitos (que atingiu o patamar de 665 mil pessoas, em 2022).<sup>8</sup>

Essa postura do governo aliou-se às diversas estratégias para atender os interesses dos setores dominantes que buscavam recuperar os processos de produção e reprodução do capital (continuar com a produção de forma presencial, não respeitar o isolamento social defendido mundialmente, flexibilizar as contratações e remunerações, aumentar as isenções fiscais das empresas). Essas estratégias foram entendidas por seus proponentes como única alternativa viável

---

**8** O relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Covid (CPI) apoiada em investigações realizadas ao longo de 6 meses e depoimentos de diversas testemunhas afirma, entre outras coisas, que: i- a CPI “colheu elementos de prova que demonstram sobejamente que o governo federal foi omissivo e optou por agir de forma não técnica e desidiosa no enfrentamento da pandemia do novo coronavírus, expondo deliberadamente a população a risco concreto de infecção em massa”; ii- “o governo federal, em particular o presidente Jair Messias Bolsonaro, com o uso da máquina pública, de maneira frequente e reiterada estimulou a população brasileira a seguir normalmente com sua rotina, sem alertar para as cautelas necessárias, apesar de toda a informação disponível apontando o risco dessa estratégia”; iii- “as consequências dessas ações foram trágicas. A propagação das notícias falsas gerou um clima de desconfiança na população, incentivou as pessoas a agirem com leviana normalidade, fato que gerou uma exposição perigosa e desnecessária ao novo coronavírus e, conseqüentemente, contribuiu para a perda de vidas adicionais durante a pandemia” in *CPI da Covid: veja as principais conclusões do relatório final*. <https://g1.globo.com/politica/cpi-da-covid/noticia/2021/10/20/cpi-da-covid-veja-as-principais-conclusoes-do-relatorio-final.ghtml> (Acesso: 21/05/2022)

[veja-as-principais-conclusoes-do-relatorio-final.ghtml](https://g1.globo.com/politica/cpi-da-covid/noticia/2021/10/20/cpi-da-covid-veja-as-principais-conclusoes-do-relatorio-final.ghtml) (Acesso: 21/05/2022)

para recuperar o consumo, retomar a produção, preservar o crescimento da economia e recuperar a lucratividade dos investimentos privados.

Apesar das medidas tomadas pelo governo para enfrentar a crise, o Produto Interno Bruto (PIB) continuou recuando, os preços aumentando e o desemprego acelerando. Os indicadores socioeconômicos oficiais atestavam o agravamento das desigualdades sociais no país. No primeiro ano da Pandemia, o Brasil tinha mais de 14 milhões de desempregados que somados aos 6 milhões de desalentados totalizavam quase uma quarta parte da população economicamente ativa sem renda oriunda do trabalho. Não podemos deixar de mencionar os quase 24 milhões de trabalhadores precarizados, na sua maioria sem direitos trabalhistas e com rendimentos inferiores a um salário-mínimo. Também, devido ao desemprego, à precarização, aos altos índices de pobreza e indigência, somados ao aumento dos preços dos alimentos e do gás de cozinha, o Brasil volta ao Mapa da Fome. Segundo o IBGE, 43,4 milhões de brasileiros não têm, até hoje, alimentos em quantidade e qualidade suficientes para satisfazer suas necessidades mínimas e mais de 20 milhões passam fome. Esses dados além de expor a deterioração das condições de vida das maiorias trabalhadoras, também indicam as intensas desigualdades de classe, gênero e raça, comprovando que os mais atingidos pela Pandemia foram os trabalhadores, negros, moradores das periferias urbanas e favelas, com destaque para as mulheres (IBGE, 2022).

### **CRISE SANITÁRIA E A CORROSÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

A grave realidade socioeconômica apresentada no item anterior, por meio dos indicadores oficiais, expressa a centralidade que possuem as políticas públicas (por exemplo: saúde, previdência, assistência social, moradia, geração de emprego e renda, saneamento básico) no atendimento das manifestações da questão social, mas também evidencia a importância que estas políticas possuem para atender as necessidades dos setores dominantes (legitimação dos governantes, controle da população, barateamento da força de trabalho, isenção fiscal).

No contexto pandêmico, marcado pelo aguçamento do desemprego, pobreza, precarização e fome as medidas e ações do governo nacional foram na direção

contrária às necessidades da maioria da população, contribuindo assim com a deterioração das condições de vida dos setores subalternos. Também diversas legislações aprovadas, nos últimos anos, foram centrais para acelerar o processo de sucateamento das políticas sociais e o recuo dos direitos sociais e trabalhistas. A Emenda Constitucional N°95/2016, aprovada no governo Temer, que institui um novo regime fiscal e reduz os recursos para a área social, incidiu negativamente nas políticas de educação e de saúde pública que viram seus recursos reduzidos de forma drástica. Esta última, e em especial, encontrou nesta Emenda enormes empecilhos para atender as demandas decorrentes da Pandemia, principalmente dos setores mais empobrecidos devido ao recorte dos investimentos públicos para manter funcionando o Sistema Único de Saúde (SUS)<sup>9</sup>.

A política de assistência social também foi submetida ao teto de gastos. Através da aprovação, pelo Ministério de Cidadania, da Portaria 2362/2019 o governo federal formaliza a redução entre 30 e 40% dos recursos investidos na assistência social, inviabilizando assim o funcionamento dos serviços socioassistenciais, implicando no fechamento de equipamentos públicos, na redução dos benefícios eventuais e do quadro de recursos humanos necessários para atendimento e acompanhamento da população.<sup>10</sup> Também é importante mencionar as recentes mudanças acontecidas nos critérios para acessar o Benefício de Prestação Continuada (BPC) incorporadas pela Lei nº 14.176/2021; esta normatização define um novo teto de renda *per capita* da família na concessão excepcional (em caso de comprometimento da renda com gastos relacionados à saúde do requerente) e a exigência de comprovação, perante o INSS, da dependência de terceiros por parte do idoso para a realização das atividades básicas da vida diária. Desta forma, colocam-se maiores entraves para o acesso ao

---

9A não revogação, nem mesmo flexibilização da Emenda Constitucional N° 95/2016 contribuiu de forma significativa com o aumento dos casos de pessoas contaminadas pelo Covid e de óbitos devido à falta de leitos para internação, ausência de oxigênio para os pacientes internados, escassez de insumos de proteção individual, de medicamentos e de profissionais de saúde. Também devemos mencionar o atraso na aquisição de vacinas que contribuiu para o elevado número de mortes e o desvio de recursos públicos, como foi contatado no Relatório da CPI da Covid mencionado anteriormente.

10 Os impactos da redução dos recursos foram denunciados em diversas oportunidades tanto pelos gestores municipais e estaduais da assistência social como pelos trabalhadores do SUAS. Conferir: Manifestação conjunta sobre o corte de recursos para assistência social pelo Ministério de Cidadania” <http://www.congemas.org.br/Publicacao.aspx?id=115474> e as manifestações públicas do Fórum Nacional de trabalhadoras e trabalhadores do SUAS (FNTSUAS).

Benefício de Prestação Continuada e para a garantia do direito à proteção social pela via da assistência social<sup>11</sup>.

Integra essa estratégia restauradora do capital<sup>12</sup>, que busca intensificar o projeto neoliberal para atender os interesses do grande capital, a aprovação da Medida Provisória N°936/2020 que parte do reconhecimento do “estado de calamidade pública” e

Cria o Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda, que concretamente é uma medida que atende as emergências dos empregadores e onera os trabalhadores. Prevê a possibilidade de redução proporcional de jornada de trabalho e de salários; Pagamento de Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e Renda; e a suspensão temporária do contrato de trabalho [...] a MP não traz benefícios aos trabalhadores do mercado formal e impacta negativamente na renda e massa salarial (SILVA, 2020, p. 737).

Essa nova legislação como tratado por Silva (2020) outorgou enormes vantagens para os empregadores (redução dos custos do trabalho e das contribuições patronais, possibilidade de suspensão temporária de contratos etc.) que passaram a adquirir pleno poder para negociar de forma individual com os trabalhadores cada vez mais desamparados pelo Estado e pelos espaços de negociações coletivas; assim se amplia o poder de decisão nas mãos dos empregadores, parte mais forte nessa relação desigual.

O principal programa social implementado pelo governo federal para gerir o crescimento do desemprego e da pobreza, na Pandemia, foi a criação do Programa Auxílio Emergencial (PAE), regulamentado pela Lei N°13.982/2020. Este programa transferia uma renda de forma temporária para a população desempregada e em situação de pobreza<sup>13</sup>. A lei acima mencionada também cria parâmetros adicionais à LOAS (Lei de Orgânica da Assistência Social), para caracterizar a situação de

---

11 O Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) elaborou uma interessante explicação das mudanças trazidas por esta normatização no documento intitulado “Novos critérios da Lei 14.176/2021 dificultam acesso de pessoas com deficiência e idosas ao Benefício da Prestação Continuada” que pode ser acessado em: <http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/1822>

12 Para aprofundar o debate acerca da estratégia neoliberal restauradora do capital, consultar Coutinho (2012) e Braga (1986).

13 Para receber o auxílio era necessário: não ter emprego formal (podendo ser microempreendedor individual), não receber benefício previdenciário ou BPC, seguro-desemprego ou programa de transferência de renda federal que não seja o Bolsa Família, renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo (R\$ 522,50) ou renda familiar mensal total de até três salários mínimos, não ter recebido rendimentos tributáveis, no ano de 2018, acima de R\$ 28.559,70. <https://www.camara.leg.br/noticias/649910-conheca-as-regras-do-beneficio-emergencial-de-r-600/>

vulnerabilidade social para fins de acesso ao BPC limitando ainda mais seu acesso<sup>14</sup>.

Contudo, apesar de o Auxílio Emergencial ser um programa assistencial de transferência de renda, este não foi implementado seguindo os parâmetros, as normatizações e os procedimentos operacionais utilizados pela política de assistência social. Foi definido pelo governo federal que para solicitar o benefício a população não inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) precisava realizar auto cadastramento por via de um aplicativo disponibilizado pela Caixa Econômica Federal (Meu CadÚnico). Também foi disponibilizado o aplicativo Caixa Auxílio Emergencial (no Play Store do Android) para realizar a solicitação do benefício a ser transferido em conta bancária ou retirados nas Agências Lotéricas. Essa nova logística carregou inúmeras dificuldades para os usuários aos que lhes era exigido um aparelho celular, conexão de internet, documentações regularizadas, domínio de uso das novas tecnologias de informação e comunicação, problemas aos que devemos somar a burocracia e demora para a implementação destes novos aplicativos. Com essa nova logística criada para viabilizar o novo programa se desconsidera a estrutura, os sistemas de informação e as bases de dados existentes no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Dessa forma, se reforça uma estrutura alternativa aquela que já vinha sido utilizada e se reforça o paralelismo entre as ações assistenciais.

À luz dessas informações é importante destacar mais um elemento:

Do ponto de vista do orçamento público, podemos vislumbrar um aumento significativo de recursos da Assistência Social, que saltou de R\$ 95,2 bilhões, em 2019, para R\$ 298,7 bilhões (referente aos valores pagos até agosto de 2020 e que ainda crescerá até o final de 2020), devido à "transferência de renda" [...] Fica evidente que os recursos do auxílio emergencial drenam recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, especialmente dos investimentos nos serviços socioassistenciais, que tiveram agressiva redução de 38,6% entre 2012 e 2018, com a participação no FNAS caindo de 5,6%, em 2012, para 2,8%, em 2019, o que se agravará em 2020 (BOSCHETTI e BEHRING, 2021, p. 80).

Esse processo de "drenagem" de recursos do FNAS (Fundo Nacional de

---

<sup>14</sup>Fica definido no artigo [20-A](#) que: Em razão do estado de calamidade pública reconhecido pelo [Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020](#), e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), o critério de aferição da renda familiar mensal *per capita* previsto no inciso I do § 3º do art. 20 poderá ser ampliado para até 1/2 (meio) salário-mínimo. Essa ampliação ficou condicionada ao cumprimento de outras exigências (não ultrapassar teto de renda, comprovação da dependência de terceiros) mencionadas na nota 8.

Assistência Social) e das ações socioassistenciais para os programas de transferência de renda e as ações descontínuas não é uma completa novidade na política de assistência social que, desde os anos 1990, luta para acabar com o paralelismo das ações que dificultam se consolidar como um direito. Essa estrutura paralela é um dos pilares que alimentam e reproduzem as relações assistencialistas e benemerentes que fundamentam as ações orientadas por interesses econômico-políticos particulares, marcadas pelo clientelismo, pelo uso partidário e pela descontinuidade, características que desde seu nascedouro a política de assistência social busca ultrapassar como requisito para se constituir como uma política pública de seguridade social.

O destaque que vêm assumindo os PTR encontra-se sintonizado com as diretrizes dos organismos multilaterais que, desde os anos 1970-80, sugerem de forma impositiva que os países dependentes desenvolvam programas focalizados na pobreza. No entanto, será na virada dos anos 1980 para os 1990, com a implementação do projeto neoliberal e as contrarreformas, que essas ações assumem a forma predominante de programas de transferência de renda (PASTORINI e MARTINS, 2021). No caso do Brasil, esses programas, implementados desde os anos 1990, passam por uma importante reorganização nos anos 2000 com a criação do Programa Bolsa Família (PBF) e do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) que busca organizar e criar padrões de atendimento da assistência social em todo o território nacional. Porém, esse processo não foi isento de tensões e contrações que expressam distintas concepções de assistência social e da proteção, assim como formas variadas de conceber aos sujeitos destinatários das ações.

Com muitas lutas, a assistência social foi sendo consolidada como uma política de seguridade social, não contributiva, que tem como alvo prioritário os setores mais pauperizados – que passam a ser conceituados a partir do texto da PNAS/2004 como vulneráveis – e como principal ação os PTR que, desde os primeiros anos do século XXI, assumem centralidade nesta política social, entendendo que as transferências monetárias são mecanismos fundamentais para reduzir a pobreza e miséria. A pesquisa sobre a assistência social, a partir da leitura

do orçamento público brasileiro desenvolvida por Schmidt, exemplifica esta afirmação,

Os dados informados afirmam que são privilegiadas no investimento público as ações de transferência direta de renda, como BPC e o Programa Bolsa Família (PBF), ao contrário das ações de Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), que, na base de comparação, recebem poucas dotações orçamentárias. Isto porque, no total do valor apresentado, são gastos, 53,8% com o BPC; 42,6% com o PBF; 1,6% com PSB; e 2% com PSE (2016, p. 70).

Esses dados indicam o protagonismo assumido pelos PTR no interior da política de assistência social e, em especial do PBF, que capturava um orçamento 25 vezes maior que os recursos investidos no processo de fortalecimento do SUAS (SCHMIDT, 2016, p.70). Esse grande programa de transferência de renda tornou-se carro-chefe dos governos petistas e, dessa forma principal alvo de críticas e ataques do atual governo, que se empenhou sistematicamente em combatê-lo até conseguir extingui-lo. Assim, a política de assistência foi ferida no seu âmago e fragilizada contando com o apoio de um conjunto de legislações, aprovadas nos últimos dois anos, que impactam negativamente na manutenção dos serviços, como por exemplo, a portaria 2362/2019, que muda os critérios de repasse de recursos do governo federal para os estado e municípios; a lei 14.176/2021 que redefine os critérios para requisição do BPC, dificultando o acesso de pessoas com deficiência e idosas; a provação do Programa Auxílio Brasil, com data de validade de dezembro de 2022, buscando aniquilar a política de assistência social e excluir do âmbito da seguridade social pública a milhões de pessoas incorporadas na proteção social através do SUAS.

## **AÇÕES GOVERNAMENTAIS NO CONTEXTO DA PANDEMIA E A OFENSIVA CONTRA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Como foi mencionado antes, no contexto de crise sanitária, poucas ações foram desenvolvidas para atender as intensas necessidades da população brasileira que viu agravadas as dificuldades para garantir a sua sobrevivência material. Aqui trataremos algumas informações para poder analisar as principais características das ações do governo para amenizar os impactos da Pandemia e as tensões dessas ações com a política de assistência social.

A partir do levantamento sobre as ações e programas sociais, realizado

desde o início da Pandemia até o momento atual, foi possível constatar poucas novidades no que se refere ao atendimento da necessidade das populações mais pobres que, na maioria dos casos, decorre da perda do emprego no contexto da pandemia ou da intensificação da precarização do trabalho que contribui com o empobrecimento do trabalhador e suas famílias.

Como resposta frente às adversidades impulsionadas pela crise sanitária é criado, no ano de 2020, um novo programa de transferência de renda a contragosto do governo federal, tendo em vista que a proposta original do Ministério da Economia era criar uma transferência monetária de R\$ 200,00 reais, por apenas 3 meses, para a parcela da população que estava sendo mais afetada pelas mazelas da Pandemia. Somente após mobilização social e pressão dos parlamentares vinculados aos setores progressistas, o valor é alterado e seu tempo de vigência ampliado; assim o Programa Auxílio Emergencial<sup>15</sup> passa a ter um valor de R\$600,00 reais, podendo chegar a R\$1.200,00 (Hum mil e duzentos reais), em caso de famílias monoparentais, com mulheres provedoras pelo sustento do lar. Nos primeiros meses de 2020, foram atendidos por este Programa 68,3 milhões de brasileiros e brasileiras, posteriormente em dezembro de 2020 o programa amplia o período de pagamento por mais 4 meses, mas com redução de 50% do valor inicial – transferindo R\$300,00 mensais a cada beneficiário. Conforme os meses foram passando, o quantitativo de beneficiários foi sendo reduzido e muitos dos benefícios foram suspensos, não havendo transparência nos critérios utilizados ou explicação dos motivos das suspensões e posteriores cortes.

Com a nova extensão da vigência do Auxílio Emergencial por mais 7 meses, o valor foi novamente reduzido variando agora entre R\$150,00 e R\$375,00 reais (a depender a composição familiar). Ao longo da implementação deste Programa, é possível constatar uma preocupação maior, por parte do governo, em estimular a volta ao trabalho e a retomada da “normalidade” como estratégia de reaquecer a

---

<sup>15</sup>Lei 13.982, no artigo 2º, define que: durante o período de 3 (três) meses, será concedido auxílio emergencial no valor de R\$600,00 (seiscentos reais) mensais ao trabalhador que *cumpra cumulativamente* os seguintes requisitos: I- seja maior de 18 (dezoito) anos de idade; II- não tenha emprego formal ativo; III- não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado, nos termos dos §§ 1º e 2º, o Bolsa Família; IV- cuja renda familiar mensal per capita seja de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários mínimos. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L13982.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13982.htm)

economia e menos preocupação em proteger a população dos riscos colocados pela crise sanitária. Essa estratégia apoiada na redução do quantitativo de beneficiários e do valor do benefício obrigou a grande parte da população mais pauperizada a buscar outras estratégias de sobrevivência para enfrentar a pobreza, a miséria e a fome. Segundo a matéria do BBC BRASIL, o grupo populacional mais afetado pela redução do valor do PAE e pela própria Pandemia foram as mulheres negras, moradoras das periferias e favelas. Os dados estatísticos indicam que antes da Pandemia a pobreza atingia cerca de 33% das mulheres negras e moradoras das periferias; em 2021, após a redução do valor do PAE este percentual subiu para 38%.

Com o fim dos pagamentos do Auxílio Emergencial, em novembro 2021, criou-se um “novo” programa de transferência de renda denominado Auxílio Brasil, com a aprovação da Medida Provisória 1061/2021 que também extingue o Programa Bolsa Família (PBF) que, até então, era o principal programa de transferência de renda do país. O Programa Auxílio Brasil (PAB) prometeu “turbinar” o PBF, ampliar os valores transferidos, alargar a cobertura e acabar com a fila de espera no Cadastro Único (SPOSATI e MEIRA, 2022). Contudo, a medida provisória não define os valores dos benefícios, a cobertura, nem a previsão de gastos e, tampouco, previa a inclusão automática neste novo programa de todas as famílias cadastradas e elegíveis para receber o benefício, uma vez que esse artigo foi vetado pelo atual Presidente da República. Dessa forma, o objetivo inicial de “turbinar” o PBF e as promessas de acabar com a fila de espera, não foram cumpridos.

Por outro lado, o Auxílio Brasil, que começa a ser implementado em novembro de 2021, é apresentado nas propagandas do Governo Federal como um programa que busca garantir “o cuidado” da população mais necessitada. A ideia de “cuidar dos que precisam” vai de encontro à concepção de assistência social como um direito de cidadania e reforça a lógica do não direito, da ajuda aos necessitados e da benemerência; ao mesmo tempo, os usuários da política de assistência social, sujeitos de direito, passam a ser concebidos como “indivíduos necessitados” que precisam da ajuda do poder público para atender as suas necessidades.

Para além dessa concepção minimalista e conservadora da assistência social

e dos usuários, esse programa possui contradições e limitações desde a sua formulação, como indica Boschetti (2022), uma vez que não “demonstra nenhuma relação a uma política mais estruturada de combate à pobreza, foi publicado sem contar com recurso orçamentário, o que forçou uma articulação de bastidores entre governo e legislativo para sua aprovação, vinculada à aprovação da PEC dos precatórios” (2022, s/d). Além disso, a proposta orçamentária para o ano de 2023 não inclui o pagamento de R\$600 do Programa Auxílio Brasil, dessa forma não garante sua implementação após dezembro de 2022.

Com o fim do PBF e a criação do Auxílio Brasil, o atual governo em ano eleitoral busca imprimir sua marca nas transferências de renda e reforçar uma estrutura paralela ao SUAS. Outra estratégia proposta pelo governo federal foi a confecção de novos cartões de acesso ao benefício com o nome do novo programa e um novo logo como forma de atrelar este programa de transferência de renda à atual gestão governamental.

Essa mudança pode ser entendida como uma medida eleitoreira e clientelística que cria brechas para utilizar os programas sociais como “moeda de troca” política e caminhos para aprovação dos governantes de plantão. Dessa maneira, são retomadas as tradicionais práticas que entendem os programas sociais focalizados nos mais pobres como mecanismos subordinados aos interesses particulares dos governantes, facilitando assim seu uso político partidário e clientelístico. Esta concepção de assistência social atrelada ao assistencialismo repõe uma concepção minimalistas e conservadora de proteção social que se contrapõe aos preceitos constitucionais e às normatizações que regulam a política de assistência social no Brasil.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As mudanças acontecidas no contexto de Pandemia na assistência social, em particular nos programas de transferência de renda, expressam a concepção de assistência social que é tomada como referência pelo atual governo federal, reforçando a ideia minimalista, conforme orientação dos organismos internacionais, de uma assistência reduzida ao campo do não direito e à ajuda aos

comprovadamente necessitados. Dessa forma, vemos uma retomada da ideia conservadora de que os programas sociais devem ser temporários – conforme a Medida Provisória 1.076/21 – e devem transferir valores reduzidos como forma de estimular a volta ao mercado de trabalho hoje cada vez mais precarizado.

Como estratégia política partidária importante em ano eleitoral, o governo atual promoveu a extinção do PBF, programa criado no primeiro governo do Partido dos Trabalhadores e aperfeiçoado ao longo dos vários governos petistas; dessa forma, o atual governo parece querer decretar o fim ao ciclo dos “governos petistas” e instaurar um novo momento na política de assistência social que se contrapõe aos avanços trazidos pelo SUAS em resposta às lutas e mobilizações, reforçando uma estrutura paralela marcada pelo assistencialismo e clientelismo.

O programa Auxílio Brasil, criado em 2021, busca ser a marca dessa “nova era”; contudo os usuários percebem poucas mudanças neste “novo” programa de transferência de renda que continua a ser chamado por grande parte dos usuários de: Bolsa Família. Uma das estratégias proposta pelo atual governo federal para romper com essa identificação entre os programas, é trocar os cartões bancários – que ainda funcionam – como forma de estampar um novo logo no cotidiano dos beneficiários/eleitores. Outra estratégia utilizada pelo governo foi aumentar, em ano eleitoral e menos de cem dias das eleições nacionais, os valores do benefício Auxílio Brasil para R\$ 600 e do “Vale Gás”, valendo-se do caminho da aprovação da chamada PEC dos Combustíveis que, além de “turbinar” esses dois auxílios sociais, cria o vale combustível para caminhoneiros e o auxílio para taxistas, dentre outras medidas que somente terão validade até 31 de dezembro de 2022. Para aprovação da PEC, que implica num gasto de aproximadamente 40 bilhões de reais fora do teto de gastos, foi necessário decretar estado de emergência.

Estas medidas que, segundo o discurso oficial, buscam mitigar as consequências das altas taxas de desemprego, do aumento da pobreza, da queda das remunerações do trabalho, da precarização e do aumento da inflação carregam o peso eleitoral quando somente são propostas na véspera das eleições, por um curto período (até dezembro de 2022) e sem nenhuma articulação com políticas estruturadas de redução da pobreza e das desigualdades sociais.

Esse projeto político e social de destituição material e ideológica dos pobres em termos da rede de proteção social e dos direitos fundamentais dos cidadãos, significa a quebra do pacto de solidariedade social e do ciclo de cidadania social, que se instaurou a partir de 1988, e implica a quebra da expectativa de direitos, portanto, a eliminação da possibilidade de construção de projetos de futuro coletivos e democráticos.

Assim, são reatualizadas as marcas históricas, ainda não plenamente superadas, da assistência social como o lugar destinado as ações dirigidas aos “pobres” – dispositivo que estigmatiza e discrimina os estratos mais vulnerabilizados. O retorno da assistência social como moeda de troca política entre dominantes e dominados retoma seu longo caminho no país “cordial” da sociabilidade do favor, agora transmutada na sociabilidade do grande capital, que toma de assalto o fundo público e desconstrói os avanços em termo de proteção social que decorreram de décadas de luta pela constituição da esfera pública no Brasil e da estruturação de um Sistema Único da Assistência Social.

## **BIBLIOGRAFIA**

BOSCHETTI, I; BEHRING, E. Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem? *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, n. 140, p.66-83, jan./abr. 2021.

BOSCHETTI, I. “Há perigo na esquina”: Auxílio Brasil e propostas de esquerda para direitos e políticas sociais. *Esquerda Online*, Rio de Janeiro, 27 de abril de 2022. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2022/04/27/ha-perigo-na-esquina-auxilio-brasil-e-propostas-da-esquerda-para-direitos-e-politicas-sociais/>.> Acesso em: 5 de junho de 2022.

BRAGA, R. *A Reestruturação do capital: Um estudo sobre a crise contemporânea*. Niterói: Editora Xamã, 1996.

BRASIL. Governo Federal inicia transferência da sétima parcela do Auxílio Emergencial 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/governo-federal-inicia-transferencia-da-setima-parcela-do-auxilio-emergencial-2021#:~:text=O%20Aux%C3%ADlio%20Emergencial%202021%20%C3%A9,demais%20%C3%A9%20de%20R%24%20250>> Acesso em: 5 de junho de 2022

COUTINHO, C.N. A Época Neoliberal: Revolução Passiva ou Contra-reforma? *Revista Novos Rumos*, Marília, v.49, n. 1, p.117-126, jan./jun. 2012.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio (PNAD) 2022. Disponível

em: <http://www.ibge.gov.br> Acesso em 2022.

MÉSZÁROS, I. *Para Além do Capital*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

PASTORINI, A; MARTINS, V. Crisis del ciclo progresista y la política social en Brasil: retomando la programática conservadora. *Revista Fronteras*, Montevideo: UdelaR/FCS, n.16, p.44-57, jan./jun. 2021.

SCHMIDT, J.A.C. Assistência Social: a vinculação com programas de transferência de renda. *Revista Argumentum*, Vitória: UFES, n. 2, v.8, maio/ago. 2016.

SILVA, M. M. Pandemia, crise e expropriações: auxílio emergencial e contradições da focalização. *Revista Vértices*, Campos de Goytacazes/RJ, n. Especial, v.22, p.727-747, 2020.

SPOSATI, A.; MEIRA, P. A exclusão da inclusão no Programa Auxílio Brasil. Disponível em: <https://rendabasica.com.br/rbrb-biblioteca/a-exclusao-da-inclusao-no-programa-auxilio-brasil/> Acesso em 2022.

,

,