



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

Eixo temático: Política Social e Serviço Social

Sub-eixo: Crise, trabalho e tendências contemporâneas das políticas sociais no capitalismo

PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL EM TEMPOS DE FINANCEIRIZAÇÃO: notas preliminares

DARANA CARVALHO DE AZEVEDO ¹
MONICA DE CASTRO MAIA SENNA ²
STEPHANIE DE AZEVEDO BARRETO ²

RESUMO: O trabalho examina o Programa Auxílio Brasil (PAB), instituído como benefício de transferência monetária ao final de 2021. Analisa, de forma crítica, o desenho e a implantação do programa, recorrendo a documentos do governo federal, matérias divulgadas na mídia e textos de opinião. Situa a emergência de programas de transferência de renda no contexto de crise do capital e avanço da acumulação rentista e a criação do PAB em meio ao avanço do conservadorismo e desmonte do sistema brasileiro de proteção social. Tece considerações sobre os limites enfrentados pelos municípios na implantação do benefício.

PALAVRAS-CHAVE: Política Social. Transferência Condicionada de Renda. Programa Auxílio Brasil. Assistência Social. Financerização.

ABSTRACT:

The paper examines the Auxílio Brasil Program (PAB), established as a cash transfer benefit at the end of 2021. A critical analysis of the program design and implementation was made. Federal government documents, articles published in the media and texts from opinion were consulted. The study focuses on the context of income transfer programs emergence: both the capital

1 Profissional de Serviço Social. Universidade Federal Fluminense

2 Professor com formação em Serviço Social. Universidade Federal Fluminense

crisis and the advance of rentier accumulation. In the case of PAB, it's necessary to add the advance of conservatism and the policy dismantling in Brazil. The paper still makes considerations about the limits faced by the municipalities in the benefit implementation process.

KEYWORDS: Social Policy. Conditional cash transfer programs. Auxílio Brasil Program. Social Assistance. Financialization.

1. INTRODUÇÃO

Programas de transferência condicionada de renda (PTCR) têm ocupado lugar de destaque na agenda governamental de diversos países desde a década de 1990. Sua implantação se dá em meio à crise do capital deflagrada nos anos 1970, a qual pôs fim à longa onda expansionista sustentada pelo padrão keynesiano-fordista do segundo pós-guerra. Diante do aumento do desemprego estrutural e da informalidade, crescimento da pobreza e das desigualdades sociais, os PTCR aparecem como uma das estratégias prioritárias para redução da pobreza. São marcados, assim, pelas contradições entre acumulação capitalista e proteção social inclusiva.

No Brasil, os primeiros programas desse tipo surgiram no início dos anos 1990, por iniciativa de governos locais (municipais e estaduais). À época, o país vivenciava um intenso processo de redemocratização, após vinte anos de regime autoritário, cuja herança foi uma imensa dívida social expressa pelos altos níveis de pobreza e de desigualdades sociais. Do ponto de vista econômico, o país atravessava uma longa recessão, com inflação astronômica, aumento exponencial da dívida externa e perda de dinamismo do setor produtivo. Esse quadro gerou um brutal aumento da demanda social.

Ao mesmo tempo, as reformas descentralizadoras introduzidas pela Constituição Federal de 1988 possibilitaram que os municípios assumissem protagonismo então inédito na condução de políticas públicas e apresentassem inovações em matéria de política social, contrastando com a inércia do governo federal na gestão Collor de Mello (1990-1992). Os PTCR municipais, não obstante suas diferenças em termos de alcance, associavam, via de regra, a transferência monetária a famílias pobres à inserção de crianças nas escolas e tiveram ampla repercussão pelo país.

No plano nacional, os primeiros PTCR só foram incorporados à agenda governamental em 2001, com o Programa Bolsa Escola e o Programa Bolsa Alimentação, em um cenário de avanço de medidas neoliberais de ajuste macroeconômico, que implicaram em privatizações, cortes de recursos públicos, desindustrialização e reforço do capital rentista. Mas é com a emergência do Programa Bolsa Família (PBF) em 2003 que a transferência condicionada de renda no país assume a condição de prioridade na agenda social do governo.

O PBF foi marcado por diversas contradições. De um lado, possibilitou a inclusão de milhares de brasileiros ao circuito da proteção social pública, atingindo, em seu ápice, a significativa cobertura de mais de 14 milhões de famílias (SOUZA et al., 2019). Por outro lado, adotou critérios de focalização bastante restritivos, limitados quase exclusivamente ao critério de renda. Ao mesmo tempo em que ampliou recursos e conferiu visibilidade para a assistência social, o PBF tornou-se não parte, mas o único mecanismo de proteção social, em detrimento de outras políticas universais (MOTA et al., 2006). E do mesmo modo que contribuiu para ampliar o acesso aos serviços de saúde, educação e assistência social e para a redução da pobreza e das desigualdades de renda, o PBF acabou por converter-se em estratégia de “redução da miséria sem alcance dos direitos sociais” (SPOSATI, 2011, p.108).

Mesmo com seus limites, o PBF é internacionalmente reconhecido por seus êxitos no tocante à garantia de proteção social e melhoria das condições de vida de parcela expressiva da população brasileira. Talvez por isso mesmo, desde sua criação o programa tornou-se alvo de disputas e de ferrenha oposição por parte da elite conservadora, cujos argumentos centrais pautavam-se nas tradicionais concepções moralizantes sobre os pobres e sobre a pobreza. Com o golpe de 2016, abre-se espaço para que esses segmentos conservadores retornem ao poder e implantem uma série de medidas na direção de reversão do padrão constitucional do sistema brasileiro de proteção social. Ainda que esse desmonte tenha caráter processual, ele se fortalece a partir de 2019, quando uma coalizão ultraconservadora e de extrema direita sai vitoriosa nas eleições presidenciais. Observa-se, a partir de então, o desmonte acelerado das políticas sociais. No caso

do PBF, após um furtivo movimento de desidratação do programa, por meio de congelamento dos valores pagos, desatualização da linha de corte para ingresso no programa e aumento de procedimentos fiscalizatórios anti-fraudes, o programa é oficialmente extinto no último semestre de 2021 e, em seu lugar, é lançado o Programa Auxílio Brasil (PAB).

Longe de uma medida isolada, a extinção do PBF e a criação do Auxílio Brasil se coadunam a um projeto político mais abrangente de desmantelamento do padrão de proteção social construído no país desde a Constituição Federal de 1988, integrando parte dos esforços para retomada da acumulação capitalista em sua fase de dominância financeira. É sob esse viés de análise que o presente trabalho busca examinar o Auxílio Brasil. Implantado como um Programa de transferência condicionada de renda e divulgado por seus formuladores como um aperfeiçoamento do PBF, o Auxílio Brasil tem sido implementado em meio a incertezas e desinformações. Nesse sentido, esse trabalho realiza uma análise crítica sobre o Auxílio Brasil, discorrendo sobre seu conteúdo e significado e como sua implantação tem afetado a condução da política de assistência social nos municípios.

Para alcance desse objetivo, o trabalho está estruturado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção recupera as mudanças que vêm se operando nas políticas sociais nas últimas décadas, em função da dinâmica de acumulação capitalista sob a égide do capital rentista. Aponta para a tendência de financeirização da própria política social na disputa pelo fundo público. A segunda seção aborda, de forma breve, a emergência e trajetória dos PTCR, enfatizando o Programa Bolsa Família e sua relação com a política de assistência social. Por fim, a terceira seção discorre sobre as características centrais do Auxílio Brasil, buscando contextualizar sua emergência como parte de um processo de desconstrução do sistema de proteção social existente. A seção aponta ainda as principais dificuldades e estratégias adotadas pelos municípios brasileiros para a implementação do benefício.

Por se tratar de uma intervenção recente e ainda em andamento, torna-se necessário salientar o caráter parcial das questões aqui levantadas, constituindo,

esse trabalho, em uma reflexão preliminar.

2. A POLÍTICA SOCIAL NO CAPITALISMO FINANCEIRO

A partir da década de 1970³, o capitalismo inaugura uma nova fase de acumulação, denominada por autores como Harvey (1995) de acumulação flexível, rompendo com o padrão keynesiano-fordista que vigorou nos chamados trinta anos gloriosos (1945-1975). Impulsionada pelas transformações econômicas e sociais associadas à mundialização com dominância financeira (CHESNAIS, 2003) e ao avanço de novas tecnologias, a acumulação flexível provocou mudanças não só no padrão de acumulação (agora rentista), mas também nas suas formas de valorização, que passam a ser regidas pelo modelo toyotista de produção, impactando o mercado de trabalho e as relações sociais⁴.

Com base em Harvey (1995), pode-se afirmar, parafraseando Abramides e Cabral (2003: p.4), que:

A acumulação flexível caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional.

Uma das marcas desse processo é a desestruturação das relações clássicas de produção, acarretando precarização do trabalho e desregulamentação dos direitos sociais e trabalhistas. Esse contexto favorece o fortalecimento da ideologia neoliberal, que advoga a existência de um mercado autorregulável, limitando o Estado à oferta das melhores condições para produção e acumulação capitalista, mas sem interferir no “livre” jogo do mercado por meio de medidas de proteção social. Mediante esse ajuste, observa-se o desfinanciamento das políticas sociais, não somente pela via da redução dos custos, mas estimulando o acesso aos serviços sociais através do mercado e promovendo o desemprego em massa, a informalidade e a superexploração da força de trabalho.

Com efeito, ancorado na perspectiva neoliberal, o Estado restringe suas ações aos que não conseguem usufruir dos bens e serviços via mercado,

³No Brasil a inserção ao capital mundializado se dá de forma tardia.

⁴Para saber mais sobre as transformações das relações de trabalho na era da mundialização do capital ler Antunes (2004)

focalizando os direitos, outrora atribuídos sob princípios universais, e usando de critérios avaliativos para suas restritas concessões.

Desta forma, em busca da fundamentação capitalista de maximização dos lucros verifica-se o acirramento dos interesses egoístas, a decadência da natureza e das formas de sobrevivência, isto é, implica tanto sobre as condições de reprodução da força de trabalho (superexploração) e o próprio acesso ao trabalho (desemprego, informalidade), quanto às formas de sociabilidade, de manifestação e de resistência. Nesse cenário é reforçado o posicionamento do mercado liberal acima do sujeito e de suas necessidades.

Em relação ao Brasil, não se pode desconsiderar sua histórica inserção subordinada, periférica e dependente ao capitalismo global. Bruno et al. (2011) afirmam que no contexto atual de capitalismo sob predominância financeira, há uma “financeirização forçada”, visto a incapacidade de manter uma taxa sustentada de investimento produtivo na economia brasileira, pois a rentabilidade real é definida por critérios de curto prazo, de forma que certas estruturas do Estado passam a ser diretamente controladas pelos interesses da alta finança,

[...] o Brasil torna-se um caso típico de regime físico-financeiro no âmbito do qual as finanças públicas estão completamente subordinadas às finanças privadas e estas últimas plenamente inseridas no circuito da acumulação rentista-patrimonial, característica dos processos de financeirização (BRUNO; CAFFE, 2017, p. 1038).

Consequentemente, o desenvolvimento das capacidades produtivas e a distribuição mais equitativa ficam difíceis de serem realizáveis, esbarrando em limites estruturais. Há nesse sentido, uma concentração de renda em detrimento do trabalho e, conseqüentemente, uma ampliação das desigualdades sociais, ocasionando recessões.

Bruno e Caffe (2017) explicam ainda que no Brasil, o padrão de financeirização⁵ torna a dívida pública um instrumento essencial para o processo de acumulação financeira. Com efeito, faz da política fiscal mero instrumento de transferência de recursos por meio do Estado. Assim sendo, o Estado se converte

⁵De acordo com Bruno e Caffe (2017) o padrão de financeirização brasileiro possui um caráter usuário e patrimonial (isto é, endividamento público e, recentemente, privado) e assume um caráter endógeno, visto que as autoridades monetárias têm controle somente sobre taxas básicas de juros (variável exógena - representada pela Selic).

num operador do capital financeiro em prejuízo das demandas sociais, visto que opera sob as bases de uma drenagem sistemática de recursos da sociedade.

Assistimos, dessa forma, a transferência de recursos para os encargos especiais, compostos, entre outros, por juros e amortização da dívida, em detrimento das políticas sociais. Deparamo-nos com uma repartição perversa do fundo público que privilegia a diminuição dos gastos sociais, assim como a focalização desses aos mais pobres, em detrimento do princípio de universalidade, ao mesmo tempo em que favorece o crescimento da desigualdade econômica e social e o aumento do número de pobreza.

Outro ponto importante a ser destacado, nesse contexto, é a política fiscal adotada no Brasil. Desde 1993 há constantes golpes à construção das políticas sociais nos moldes constitucionais. Esses golpes têm se dado primordialmente por meio de instrumentos de desvinculações para retirar recursos das fontes tributárias, antes exclusivas da Seguridade Social: inicialmente com a criação do Fundo Social de Emergência, que foi alterado, em 1996, para Fundo de Estabilização Fiscal, sendo estabelecido, no ano 2000, como Desvinculação da Receita da União (DRU). Desde então estes ajustes vêm recebendo sucessivas prorrogações, cabendo destaque à Emenda Constitucional n. 93, aprovada em setembro de 2016, que além de prorrogar a vigência da DRU até 2023, também ampliou de 20% para 30% o percentual das receitas dos tributos que podem ser desvinculados da Seguridade Social. Mais recentemente, a EC n. 95, aprovada em dezembro 2016 e conhecida como teto dos gastos primários, instituiu um “Novo Regime Fiscal”, estabelecendo e congelando um limite para as despesas primárias para os próximos 20 anos, sendo o montante do orçamento correspondente ao orçamento do ano anterior corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor, ao mesmo tempo, que garantiu a canalização de recursos para o pagamento de juros e encargos da dívida pública sem limites.

Além dessas medidas, houve a abolição da regra constitucional de vinculação orçamentária de aplicações mínimas da saúde e educação. Segundo Salvador (2020, p. 377):

[esse ajuste fiscal] inviabiliza a vinculação dos recursos para as políticas sociais nos moldes desenhados na CF de 1988, ao congelar as chamadas despesas primárias do governo (exceto as despesas financeiras com o pagamento de juros da dívida) por vinte anos, limitando-se a correção pela inflação.

Em sentido análogo, Lavinhas et al (2007) chamam atenção para o fato de que as políticas sociais, tradicionalmente providas pelo Estado, têm se convertido em importante nicho de expansão para o capital financeiro em sua sanha para conquista de novos espaços de revalorização. Partindo do reconhecimento de que a dominância financeira ultrapassa os limites do mercado, impregnando, em verdade, diversas dimensões da vida social, os autores argumentam que a financeirização tem remodelado a política social, ao mesmo tempo em que, no Brasil, a expansão do mercado consumidor favorecida por PTCR tem contribuído para alicerçar a acumulação financeira também na esfera da reprodução social.

Através das elucidações acima expostas, podemos observar que o atual modelo de produção capitalista tem imputado ao Estado uma forma de atuação que induz medidas de planejamento voltadas para a manutenção do mercado, à medida que gera mais desempregos, exploração da força de trabalho e insegurança trabalhista. Nesse contexto, as políticas sociais se tornam necessárias, dada a alarmante funcionalidade compensatória em que os mínimos sociais são demandados cada vez mais por segmentos da população que não conseguem mais ter acesso às condições básicas para sua sobrevivência.

Diante do exposto, o orçamento da seguridade social apresenta-se, no Brasil, crescentemente destinado a benefícios de transferência monetária, com critérios vinculados à renda e destinados às famílias em situação de extrema pobreza e pobreza, em detrimento dos demais serviços de proteção social, muitas vezes, relegados a própria sorte, como veremos no decorrer deste ensaio.

3. TRANSFERÊNCIA DE RENDA E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: breves notas sobre o programa bolsa família

O Brasil possui uma trajetória histórica de proteção social pública limitada aos

trabalhadores formais urbanos, correspondente a uma pequena parcela da população. Já o trabalhador autônomo, informal, ou desempregado tornava-se dependente de iniciativas filantrópicas, levadas a cabo por entidades e grupos sociais. Segundo Yazbek (2014), somente a partir da segunda metade de 1970, através das lutas pela redemocratização do país, que se iniciaram os movimentos em prol dos direitos humanos e da construção de um modelo de proteção social ampliado. Esses esforços resultaram na possibilidade de maior inclusão das classes subalternas no acesso aos direitos sociais e ao reconhecimento da seguridade social pela Constituição Federal de 1988.

A partir de então, desencadeiam-se, nas décadas seguintes, avanços na política de Assistência Social no Brasil, reconhecida pela primeira vez no texto constitucional como política pública integrante da seguridade social brasileira. Expressam esses avanços a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993; a criação, em 2004, do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); a publicação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), no mesmo ano; e a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005. Esses avanços não foram lineares, tampouco evolutivos, mas marcados por disputas, conflitos e inúmeras contradições.

Destaque nesse sentido pode ser atribuído ao Programa Bolsa Família (PBF). Criado em 2003⁶, a partir da unificação dos programas nacionais de transferência de renda anteriores, o PBF era destinado a famílias pobres e extremamente pobres, identificadas segundo corte de renda, e associava transferência monetária a um conjunto de contrapartidas das famílias beneficiárias nas áreas de saúde, educação e assistência social. A perspectiva que orientava o desenho do programa consistia em combinar alívio imediato da fome e da pobreza ao acesso a políticas estruturantes, como saúde e educação, de modo a interromper o ciclo intergeracional da pobreza e contribuir para a emancipação humana. Objetivos audaciosos, mas limitados por não considerar as raízes estruturais da pobreza e das desigualdades sociais históricas no país e o atual estágio de acumulação capitalista.

⁶O programa foi previsto pela Lei Federal nº 10.689 de 13 de junho de 2003 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004.

Ainda assim, estudos avaliativos e análises abrangentes indicam a contribuição do PBF para os indicadores sociais do país, possibilitando a inclusão de parcelas significativas da população ao circuito da proteção social pública, o que promoveu o reconhecimento internacional por seus êxitos.

As relações do PBF com a política de assistência social seguiram curso tenso e contraditório. Anterior à institucionalidade da área constituída por meio do SUAS, o PBF contribuiu, por um lado, para conferir maior visibilidade a essa política, uma vez que inserção no programa exigia a inscrição no Cadastro Único de Programas Federais, atividade essa desenvolvida pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), então recém-criados. Por outro lado, ao se constituir no principal programa social do governo federal, o PBF contou com um significativo aporte de recursos financeiros que não se fizeram acompanhar, na mesma proporção, dos investimentos necessários ao desenvolvimento do conjunto de serviços e programas socioassistenciais do SUAS.

A trajetória do PBF indica que o programa recebeu investimentos crescentes até 2014. Em 2011, o PBF foi ampliado, por meio do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), criado pelo Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011. O BSM tinha como intuito articular ações de garantia de renda a partir do PBF, mas com maior focalização. Todavia, o Plano foi encerrado em 2014, momento em que o país volta a vivenciar um novo período recessivo. Segundo Castro (2012), até então o país experimentava uma considerável diminuição de pessoas pobres e extremamente pobres, o que foi atribuído pelo autor à distributividade da política assistencial nos últimos anos, sobretudo através do Programa Bolsa Família.

O PBF começa a sofrer abalos a partir do Golpe de 2016. Sob o argumento de uma austeridade pretensamente necessária, a coalizão liberal conservadora que então assume o poder implanta um conjunto de medidas de desmonte das políticas sociais brasileiras. Aqui duas medidas se destacam: uma é a aprovação da já citada Emenda Constitucional (EC) nº 95, em 2016, que instituiu um agressivo regime de austeridade fiscal, restringindo gastos públicos e congelando os investimentos em políticas sociais durante 20 anos. Esses recursos para políticas públicas eram “uma das alternativas para enfrentar a perversa tradição do orçamento fiscal brasileiro,

que historicamente serviu para a acumulação de capital, em detrimento dos gastos sociais” (SALVADOR, 2020, p. 373); outra medida de destaque é a aprovação da Reforma Trabalhista em 2017, que flexibiliza ainda mais as relações de trabalho no Brasil, desregulamentando o mercado de trabalho em prol dos interesses do capital.

No caso do PBF, o valor do benefício foi congelado, não se verificou a inclusão de novos beneficiários e houve um reforço a seu caráter fiscalizatório com o intuito de identificar possíveis fraudes. Além dessas medidas, ganham impulso iniciativas de fortalecimento às chamadas “portas de saída”, a exemplo do programa Progredir, que enfatizam o empreendedorismo e a empregabilidade, em consonância à expansão do workfare.

Embora alvo de críticas de setores conservadores, sustentadas por concepções meritocráticas e preconceituosas em relação aos pobres, o PBF teve continuidade nos governos que se seguiram ao Golpe de 2016, haja vista o alto custo político para sua extinção. Mesmo com a vitória eleitoral que possibilitou a ascensão de uma coalizão de ultradireita ao poder em 2018, o PBF foi mantido, mas sofreu um processo de desidratação que culminou com sua extinção.

O exame do montante de recursos destinados ao PBF ilustra essa desidratação. Dados divulgados pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)⁷ à imprensa, em agosto de 2021, demonstram que em 2019, primeiro ano do governo Bolsonaro, o orçamento liquidado para o PBF foi de R\$32,5 bilhões. Já no ano seguinte, 2020, o orçamento previsto era de R\$29 bilhões. Todavia, com a suspensão de parte dos benefícios do PBF para recebimento temporário do Auxílio Emergencial⁸ durante a Pandemia da Covid-19, foram utilizados somente R\$19 bilhões para pagamento do PBF.

A redução do orçamento destinado ao PBF indica, assim, a orientação dada às políticas sociais, que caminham na direção de desmonte do sistema de proteção social construído no país nas três últimas décadas. E isso em meio a um contexto de crise econômica, política e social agravada pela irrupção da pandemia de Covid-19.

⁷Segundo a própria Nota à imprensa, o CMAP é uma instância de natureza consultiva que avalia de forma anual uma lista de políticas públicas financiadas por gastos diretos ou subsídios da União.

⁸Para atender as necessidades dos indivíduos que perderam sua fonte de sobrevivência ou que tiveram suas vulnerabilidades agravadas com as consequências da pandemia do Coronavírus (Covid-19), o Governo Federal implantou o Auxílio Emergencial (AE) estabelecido, através da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.

Ao mesmo tempo, observa-se uso político de caráter clientelístico na condução do programa, antes de sua extinção, como o pagamento de “décimo terceiro salário”, aos beneficiários do PBF, junto com a parcela de dezembro de 2019. Sem corrigir os valores dos benefícios, que se encontravam defasados em relação à inflação, esse pagamento consistiu em uma cota extra, paga uma única vez, sem qualquer previsão orçamentária para os anos seguintes.

Outra medida adotada foi a alteração, por meio do Decreto nº 10.851, de 5 de novembro de 2021 (e, portanto, às vésperas da implantação do Auxílio Brasil), do corte de renda familiar per capita para definição da extrema pobreza (R\$100,00 - cem reais) e da pobreza (R\$200,00 - duzentos reais). Essa medida aponta uma verdadeira assimetria, visto que, eleva a possibilidade de aumento da população elegível, sem ter dado conta do imenso contingente de famílias aguardando o recebimento do benefício. De acordo com os estudos da Confederação Nacional de Municípios (CNM) em julho de 2021 havia uma fila de espera para inclusão no PBF na ordem de 2,41 milhões de famílias do CadÚnico, número ampliado para 3,18 milhões de famílias em novembro do mesmo ano⁹.

Tendo as eleições presidenciais de 2022 no horizonte e estimulado, em certa medida, pelos ganhos de popularidade associados ao Auxílio Emergencial, o governo federal lançou, por meio da Medida Provisória nº 1.061, de agosto de 2021, e do Decreto nº 10.852 de 8 de novembro de 2021, o Programa Auxílio Brasil (PAB), regulamentado pela Lei nº 14.284/ 2021. Decretava-se, assim, o fim do PBF.

4. O PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL: considerações preliminares

O Auxílio Brasil foi implantado em final de 2021, em um contexto marcado pela superexploração do trabalho, complexificando as condições de autorreprodução; pela crescente redução orçamentária para as políticas sociais, mediante os ajustes fiscais implementados; pelo aumento da inflação comprometendo ainda mais a renda da população, tendo em vista a alta no custo de

⁹Calculado com dados do CECAD e do Relatório de Informações Sociais (Sagi), a partir do número de famílias inscritas no CadÚnico com perfil para PBF subtraindo o número de famílias que recebe PBF, porém sem incluir as novas variáveis de cobertura do PAB, visto que, as bases de dado utilizadas não atualizaram essas variáveis, não sendo permitido, portanto calcular os números conforme a expansão da cobertura.

vida; e, com efeito, pelo crescimento da pobreza e da miséria.

Divulgado como substituto do PBF e, desse modo, buscando retirar uma das maiores marcas dos governos petistas, o Auxílio Brasil se configura como programa de transferência monetária, dirigido a “famílias em situação de extrema pobreza”, “em situação de pobreza” e “em regra de emancipação”. As famílias em situação de extrema pobreza são definidas como aquelas com renda familiar per capita de até R\$125,00 e as famílias pobres são as com renda familiar per capita acima desse valor até R\$210,00. Não há especificação sobre quem são as famílias em “regra de emancipação”.

O PAB comporta diferentes tipos de benefícios, com valores distintos, conforme composição familiar: a) famílias com crianças até 3 anos de idade recebem o montante de R\$130,00 por criança; b) famílias com gestantes, nutrizes e pessoas entre 3 e 21 anos de idade recebem R\$65,00, sendo que os jovens entre 18 e 21 anos só recebem esse valor caso estejam matriculados ou tenham concluído a educação básica. Não há limites de benefícios por famílias. Em caso de permanência da família na condição de extrema pobreza, mesmo tendo recebido esses benefícios, ela recebe uma complementação denominada de benefício de superação.

Por meio de Medida Provisória editada em dezembro de 2021 foi criado o Benefício Extraordinário, que completa o valor mínimo de R\$ 400,00 por família, independente da composição familiar, o que tende a gerar iniquidades, haja vista não considerar diferenciais de vulnerabilidade social que marcam diferentes arranjos e dinâmica familiares.

O PAB prevê ainda outros benefícios como: a) um benefício de Inclusão Produtiva Rural e de Inclusão Produtiva Urbana, direcionados para trabalhadores rurais e das grandes cidades em atividade; b) um benefício Esporte Escolar, para famílias de atletas estudantes de 12 a 17 anos de idade; e c) uma Bolsa de Iniciação Científica Júnior, destinada a estudantes que tenham se destacado em competições acadêmicas e científicas de abrangência nacional. Trata-se de um conjunto de benefícios fragmentados, que atendem a critérios de elegibilidade bem particulares e até mesmo estranhos à proposta de proteção social.

É preciso salientar que o PAB foi implantado sem um conjunto de normas e medidas claramente definidas, que iam desde a falta de orientação das normas e procedimentos operacionais até a desinformação sobre os requisitos de acesso, assim como da metodologia da fila de espera.

Somente em 21 de fevereiro de 2022, três meses após sua criação, que é publicada a Instrução Normativa Conjunta nº 1 SECAD/ SE/ SEDS/ SENARC/ MC, com os procedimentos operacionais, o cronograma e as repercussões relativas aos processos de Averiguação e Revisão Cadastral 2022.

Dentre outras fragilidades, o Programa foi, ainda, instituído sem um processo de avaliação democrática e participativa, as instâncias colegiadas das políticas públicas com as quais o programa se relaciona não foram consultadas. Tampouco contou com estudos prévios que orientassem seu desenho, viabilidade e sustentabilidade.

Resultante de uma nítida estratégia política, em ano de eleições, o programa sofre ainda sucessivas alterações a "toque de caixa". Ainda em dezembro de 2021 foram aprovadas duas Emendas Constitucionais (EC) que estabelecem o novo regimento de pagamento de precatórios e modifica normas relativas ao Novo Regime Fiscal com o intuito de subsidiar recursos para o PAB. A EC nº 113 mudou o critério de atualização do teto de gastos, passando a considerar a inflação acumulada nos últimos 12 meses, de janeiro a dezembro, ao invés de junho, o que resultou numa margem extra de teto de gastos de na ordem de R\$69,6 bilhões. A EC nº 114 fixou um novo limite para o pagamento de precatórios, reduzindo a autorização prevista no projeto de Lei Orçamentária para 2022, dos R\$89,1 bilhões iniciais serão pagos em 2022, sujeitos ao teto de gastos, R\$ 45,6 bilhões, permitindo um extra R\$ 43,5 bilhões. Somando tudo as EC nº 113 e 114 viabilizaram a adição no orçamento da União de R\$113,1 bilhões (CNM, 2022).

Ainda, no rol das mudanças, em 29 de março de 2022, é publicado o Decreto nº 11.013 que altera decreto anterior, trazendo, entre outras modificações, a ampliação do valor referente à renda familiar mensal per capita das famílias denominadas na linha pobreza e na linha da extrema pobreza. De acordo com o novo decreto, encontram-se na linha de extrema pobreza famílias com renda mensal

per capita no valor de até R\$105,00 (cento e cinco reais), um aumento de R\$ 5,00 na renda per capita familiar comparado ao decreto anterior e de R\$16,00 comparado ao antigo PBF. Estão na denominada linha de pobreza famílias com renda mensal per capita no valor entre R\$105,01 (cento e cinco reais e um centavo) e R\$210,00 (duzentos e dez reais), um aumento de R\$10,00 na renda per capita familiar comparado ao decreto anterior e de R\$32,00 comparado ao antigo PBF.

Tal medida amplia o número de famílias elegíveis para o acesso ao benefício, no entanto sem soluções ou viabilidade técnica para o crescente número de famílias em fila de espera. Com as alterações advindas com o PAB nos critérios de renda que permitiram a ampliação da cobertura e com o aumento da pobreza e extrema pobreza que provocaram uma crescente demanda por cadastramento no CadÚnico.

De acordo com dados extraídos da Ferramenta de Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único (CECAD), em novembro de 2021 havia cerca de 28 milhões de famílias cadastradas no Cadastro Único; em junho de 2022, o número registrado foi de 36 milhões de famílias. Dessas, 22 milhões estão em situação de extrema pobreza e pobreza, o que equivale a cerca de 57 milhões de pessoas, ou 26% da população brasileira estimada para 2022.

Observe que desde a instituição do PAB a demanda por cadastramento no CadÚnico aumentou consideravelmente, efeito da intensa pobreza e vulnerabilidade social da população e da possibilidade de ampliação de cobertura, só no número de novas famílias inscritas de novembro de 2021 a junho de 2022, foi de quase 9 milhões de famílias.

Essa intensa procura por inscrição no CadÚnico impactou consideravelmente os equipamentos e serviços do SUAS, que foram estrangidos a uma demanda alarmante por novas inscrições e atualizações depois de longos anos de sucateamento aos serviços socioassistenciais e de manutenção dos equipamentos, visto aos constantes cortes fiscais direcionados aos gastos com essa natureza de despesa.

Os municípios, diante da dificuldade de recursos humanos e equipamentos suficientes, chegam a registrar uma fila de espera para o cadastro, a chamada fila da fila, que, em alguns municípios, se alonga até dezembro de 2022. Com efeito,

para além da demanda reprimida ante a população já inscrita, nos deparamos com uma fila de espera incalculável de famílias com perfil para o PAB e sem condições de acesso ao programa, por falta de recursos que permitam que os municípios operacionalizem esse serviço.

Por fim, em 14 de julho de 2022 foi promulgada pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional oriunda da PEC dos benefícios. A emenda foi votada mediante um congresso esvaziado, visto que, as atividades agendadas antes do recesso parlamentar já haviam sido cumpridas. Essa EC possibilita ao governo gastar, por fora do teto de gastos, mais R\$41,25 bilhões até o fim DE 2022, com o objetivo de aumentar os benefícios sociais. Desse montante, R\$26 bilhões são direcionados à ampliação do valor do Auxílio Brasil, que passa a ter um valor mínimo de R\$600 para cada família, um aumento de R\$200,00.

Apesar do aumento, não há indicação das fontes de recursos e tampouco inclusão do PAB na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) encaminhada ao Congresso Nacional, para o ano de 2023. Desse modo, não está assegurada a continuidade do programa após findadas as eleições presidenciais.

Além do mais, se por um lado o discurso versa sobre a "ampliação" do benefício, por outro, a materialização desse benefício é ignorada. Os municípios continuam com dificuldade de oferecer acesso à imensa população para o cadastramento. Da mesma forma, o montante financeiro destinado não é suficiente para atender toda a demanda reprimida. Estima-se que com o valor aprovado possa-se incluir aproximadamente 1,7 milhão de famílias, no entanto de acordo com a CNM, o número de famílias em espera, em abril de 2022 chega a quase 2,8 milhões.

É crescente a procura da população pelos equipamentos de Assistência Social para a inclusão no CadÚnico, decorrente da ampliação do número de beneficiários e aumento do valor do benefício. Com base nos dados aqui expostos, nota-se que o crescimento da demanda não foi acompanhado por investimento na área.

Os municípios brasileiros, diante da sobrecarga do sistema e na tentativa de lidar com a ausência dos recursos federais, têm realizado ações sociais e mutirões para a inclusão em massa de possíveis beneficiários do PAB e atendimento de

pessoas em situação de vulnerabilidade. Há um comprometimento, não só das atividades de cadastramento, mas como nos demais serviços ofertados pelo SUAS.

Ademais, as transformações que ocorrem no mundo do trabalho têm influenciado também o desenvolvimento das políticas sociais e, por consequência, o acesso dos trabalhadores e suas famílias aos direitos. Logo, o fortalecimento da proteção social não tem sido prioridade do governo.

Além dessas medidas, foi aprovada também, no dia 04 de agosto de 2022, a Lei 14.431 que permite que os beneficiários do Auxílio Brasil possam solicitar o microcrédito consignado de até 40% do valor do repasse. Supõe-se que esta medida contribuirá para maior endividamento da população beneficiada. Isto porque os juros abusivos e o fim do pagamento do PAB, em dezembro de 2022, deixará os beneficiários com uma dívida considerável e sem segurança de renda.

Enfim, nesses dois últimos anos, como nunca antes na história desse país, temos vivenciado o privilegiamento de benefícios de transferência de renda em detrimento dos demais serviços de proteção social, adotados sem uma ampla discussão democrática e participativa com os colegiados; sem preocupação com sua materialização, no que diz respeito às condições para a viabilização por parte dos municípios no que tange suas competências; sem um estudo comprometido com sua viabilidade permanente, tornando indubitável, a estratégia eleitoreira, não somente, no que diz respeito, ao atendimento parcial e superficial a demanda da classe trabalhadora, mas ainda, ao mercado financeiro, ao deixar claro a intenção de aquecimento da economia via consumo e a aprovação de empréstimos consignados, fortalecendo, assim, o segmento financeiro, às custas de um segmento da população que é cada vez mais aviltada em seus direitos.

5. CONCLUSÃO

Como fruto de uma reflexão preliminar pudemos observar que PTCR são medidas preferencialmente adotadas, em comparação a políticas universais de proteção social. Essa tendência é reforçada no contexto do capitalismo sob predominância financeira, tendo em vista a austeridade fiscal preconizada, a fins de

transferência de grande parte do orçamento para pagamento dos juros, encargos e dívida financeira. Por outro lado, a superexploração do trabalho, os constantes cortes nos serviços de proteção social e aumento da inflação forjam a elevação da desigualdade social e da pobreza, demandando muito mais medidas compensatórias para segmentos da população que não conseguem mais ter acesso às condições básicas para sua sobrevivência.

Tal quadro de exploração e pobreza é acentuado, ainda no Brasil, devido a sua inserção periférica e dependente no capitalismo global. Sem a capacidade de manter um desenvolvimento da capacidade produtiva na economia brasileira, vemos o orçamento público ser obliterado, tornando-se um instrumento político essencial para o processo de acumulação financeira.

Diante de tal contexto, em meio a um governo de extrema direita, em vistas de um processo eleitoral para campanha de sua recandidatura, é implementado o Programa Auxílio Brasil, sem estudo de viabilidade e sustentabilidade orçamentária e técnica, sem participação social dos órgãos colegiados, sem normas e procedimentos operacionais claramente definidos.

Em acordo com a mais pura tradição clientelista, pela primeira vez, apenas já ao fim do mandato, há um aceno em direção à classe trabalhadora mais empobrecida. Tendo em vista o grande interesse eleitoreiro, o governo lança o Auxílio Brasil como um substituto, assim anunciado, do Programa Bolsa Família que foi enfraquecido e diminuído, acirrando, com as novas medidas, os problemas já existentes no antigo programa.

Tentando passar uma imagem de ampliação do programa, via acréscimo no valor do benefício e até mesmo ampliação do número de famílias elegíveis, o que de fato ocorre é a perversidade de se prometer algo que não tem previsão de sustentabilidade e nem meios que garanta o seu acesso. O efeito são milhões de famílias cadastradas aguardando receber o benefício, e tantas outras, imensuráveis, que aguardam para poderem fazer seu cadastro. Cadastro este realizável em equipamentos de assistência e profissionais que foram ao longo dos últimos anos sendo minguados pela falta de financiamento, sendo insuficientes e precários.

Tal situação coloca o poder executivo dos municípios e os profissionais numa

vã tentativa de dar conta do que não é possível, comprometendo em mutirões e atendimentos “relâmpago” os princípios de uma política outrora construída. E mais ainda, desrespeitando e mexendo com a esperança de muitos que hoje se encontram diante da fome.

6.

REFERÊNCIAS

ABRAMIDES, MBC; CABRAL, MS. Regime de acumulação flexível e saúde do trabalhador. **Revista Perspectiva** São Paulo, v. 17 (1), Mar. 2003.

BRUNO, Miguel; CAFFE, Ricardo. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. In: **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, Número Especial, p. 1025-1062, dez. 2017.

BRUNO, M. et al. Finance-Led Growth Regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 5, p. 730-750, 2011.

CASTRO, Jorge Abrahão. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, François (Org.). **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2005, p. 35-68.

CNM. **Desproteção Social – Demanda reprimida do Programa Bolsa Família e Auxílio Brasil (PAB)**. Estudo Técnico. Brasília, junho, 2022

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1995

LAVINAS, L.; ARAÚJO, E; BRUNO, M. **Brasil: vanguarda da financeirização entre os emergentes?**: uma análise exploratória. Rio de Janeiro, 2017. (Texto para discussão IE/ UFRJ, n. 032).

MOTA, AE; MARANHÃO, CH; SITCOVSKY, M. O Sistema Único de Assistência Social e a Formação Profissional. **Serviço Social e Sociedade** 87. São Paulo: Cortez, 2006.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e conflito distributivo em tempos de ajuste fiscal no Brasil. In: POCHMANN, M. CASTRO, J. Brasil (Orgs.). **Brasil: Estado social contra a barbárie**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020, p. 367-388.

SOUZA, PHGF; OSORIO, RG; PAIVA, LH. SOARES, S. **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade**: um balanço dos primeiros

quinze anos. TD 2499. Rio de Janeiro IPEA, 2019.

SPOSATI, A. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. **Katálisis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, jan./jun. 2011.

YAZBEK, MC. Sistemas de Proteção Social, Intersetorialidade e Integração de Políticas Sociais. In: MONNERAT, GL; ALMEIDA, NLT; SOUZA, RG de. **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. SP: Papel Social, 2014.

,