



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**ANA HORTÊNCIA DE AZEVEDO MEDEIROS**

**TRANSFERÊNCIA DE RENDA COMO ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO  
À POBREZA: UMA QUESTÃO EM DEBATE**

**CAMPINA GRANDE/PB  
SETEMBRO/2023**

ANA HORTÊNCIA DE AZEVEDO MEDEIROS

TRANSFERÊNCIA DE RENDA COMO ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO  
À POBREZA: UMA QUESTÃO EM DEBATE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito à obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientação Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Sheyla Suely de Souza Silva

CAMPINA GRANDE/PB

SETEMBRO/2023

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

M488t Medeiros, Ana Hortência de Azevedo.  
Transferência de renda como estratégia de enfrentamento à pobreza: uma questão em debate. [manuscrito] / Ana Hortência de Azevedo Medeiros. - 2023.  
118 p.

Digitado.  
Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2023.  
"Orientação : Profa. Dra. Sheyla Suely de Souza Silva, Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação a Distância. "  
1. Capitalismo. 2. Questão social. 3. Assistência social. 4. Transferência de renda. 5. Renda Mínima. I. Título  
21. ed. CDD 361.6

ANA HORTÊNCIA DE AZEVEDO MEDEIROS

TRANSFERÊNCIA DE RENDA COMO ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO  
À POBREZA: UMA QUESTÃO EM DEBATE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito à obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

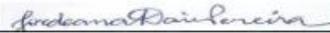
Orientação Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Sheyla Suely de Souza Silva

Aprovada em: 26 de setembro de 2023

**BANCA EXAMINADORA**



Prof. Dr.<sup>a</sup> Sheyla Suely de Souza Silva – Orientadora  
Universidade Estadual da Paraíba (PPGSS/UEPB).



Prof. Dr.<sup>a</sup> Jordeana Davi Pereira - Examinadora Interna.  
Universidade Estadual da Paraíba (PPGSS/UEPB).



Prof. Dr. Marcelo Sitcovsky Santos Pereira – Examinador Externo  
Universidade Federal de Pernambuco (PPGSS/UFPB)

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Alessandra Ximenes da Silva - Examinadora Interna Suplente  
Universidade Estadual da Paraíba (PPGSS/UEPB).

À Ana Luiza Azevedo Rodrigues, a quem chamo carinhosamente de “Analu”.

Filha, você sempre será minha maior motivação, prioridade e aconchego. Amo você!

## AGRADECIMENTOS

Resistir e persistir! Estas foram as palavras de ordem que marcaram a minha vida de mestranda no Programa de pós-graduação em Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba (PPGSS/UEPB). Em tempos obscuros, de isolamento social e incompletude, de opressão e incertezas decidi dedicar-me aos estudos para aliviar a tensão provocada pela crise sanitária em curso. Minha decisão – embora assertiva – foi marcada por inúmeras dificuldades: intenso volume de trabalho, exaustão física e emocional, problemas de saúde, medo da morte por covid 19, lutos, solidão e ostracismo. Aspectos da minha vida acadêmica, pessoal e profissional impuseram limites objetivos e subjetivos à realização da minha pesquisa. Contudo, foram enfrentados e superados com o apoio da minha filha Analu Azevedo e os incentivos da minha querida orientadora Sheyla Suely.

Agradecer não somente a elas, mas principalmente a Deus, por renovar diariamente minhas forças, representa o reconhecimento da importância do amor que nos é dedicado em tempos difíceis, assim como durante a realização de nossos sonhos e projetos pessoais.

Ser grata nos momentos vitoriosos, também, é reconhecer a superação de barreiras e a construção de laços afetivos ao longo do caminho. Dito isto, faço referência aos meus colegas de turma que compartilharam comigo incertezas, medos, dúvidas e alegrias. Vocês terão meu carinho e amizade sempre: Alyson Lima, Jessika Silva, Leandro Alves e Najila Martins.

Não poderia deixar de mencionar, ainda, os nomes de Mayara Brito e Alexcia Lima. Ambas partilharam comigo a “orientadora”, emoções, conhecimentos, angústias e afetividades. Agradeço ao passo em que lhes desejo sucesso e vida longa.

A minha irmã, Ana Dina Azevedo, sou grata, sobretudo, pelo carinho com que me acolhe e pela confiança que deposita em mim e na minha capacidade de superação.

Ao meu amigo e ex-colega de trabalho, Jadson Silva, pelo papel que exerceu na decisão em me submeter ao processo de seleção para o mestrado. A você, gratidão por acreditar no meu potencial e me impulsionar a esta experiência.

As minhas colegas de trabalho, Luciana Farias e Rosângela Andrade, peço desculpas pelo mau humor diário e agradeço pelas palavras de incentivo e carinho nos momentos em que desisti me parecia a decisão correta.

As professoras, Jordeana Davi e Ana Elizabete Mota, pelas excelentes contribuições durante o processo de qualificação do projeto de mestrado. Pela singularidade com que me incentivaram, pelas indicações de autores e pelas palavras de apoio. Gratidão!

Aos professores do PPGSS, pelos diferentes modos de contribuir, quer seja durante as disciplinas, quer nos grupos de pesquisas e, até mesmo, por meio de conversas e aconselhamentos. Vocês, certamente, provocaram uma metamorfose na minha vida acadêmica.

Devo registrar, ainda, a grande contribuição do professor Fabrício Rodrigues, que partilhou comigo sua sala de aula, saberes e experiências acumuladas acerca do financiamento da política de Assistência Social durante o estágio docência.

Dedicar-me aos estudos sobre a transferência de renda na atualidade tem sido bastante desafiador, haja vista as mudanças constantes pelas quais passou o programa Bolsa Família, extinto em dezembro de 2021 e recriado em 2023. Quero registrar aqui, o importante apoio dos técnicos da Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social do Rio Grande do Norte (SETHAS), por me manterem sempre atualizada, compartilhando seus saberes sobre o cenário das políticas de transferência de renda do país.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização desta pesquisa, gratidão!

Minha pobreza é essa daqui. Eu não tenho as vezes... É muito caro um par dessas chinelas aqui.

Aí eu digo, meu Deus, se é de comprar um par de chinelas prefiro comprar minha comidinha: um arroz, que é muito caro... Aí a chinela fica de banda... eu boto um prego e ando pra todo canto.

E minhas roupas são assim. Tem muita gente que me dá umas roupinhas. Faz aquela sacola de roupa e me dá. Aí, eu: ah! Que bom. Visto e pronto.

A minha pobreza é essa daqui. Mas eu vou em frente.

A riqueza e a pobreza de Dona Maria,  
11 de setembro de 2015. Documentário  
Humans.

## RESUMO

Este estudo discute os programas governamentais de transferência de renda, levando em conta seus elementos constitutivos e suas determinantes, desde a universalidade do modo de produção de capitalista até a particularidade das relações sociais e econômicas no Brasil. Buscamos, ainda, problematizar o enfrentamento à questão social - consequência da sociabilidade capitalista - analisando os efeitos da crise do capital e da crise sanitária recente e as respostas dadas pelo Estado para conter os problemas sociais, econômicos, políticos e humanitários decorrentes dessas determinações universais, aliadas à conjuntura pandêmica e às especificidades dos governos neoliberais no Brasil. A abordagem teórico-metodológica baseada no método crítico dialético e o estudo centrado na Pesquisa Bibliográfica e Documental nos permitiram inferir que a Questão Social é ineliminável nos marcos da sociedade do capital, encontrando na luta de classes e suas inflexões sobre o Estado o principal parâmetro que define as modalidades de enfrentamento às suas expressões, vivenciadas pelas precárias condições de vida e de trabalho das classes trabalhadoras. Na conjuntura específica analisada, observamos que, sob o ultraneoliberalismo, a Pandemia da Covid-19 potencializou as desigualdades estruturais do país, demandando o seu enfrentamento urgente, para a garantia das condições mínimas de sobrevivência da classe trabalhadora e da população em geral. Nesse contexto, as políticas de transferência de renda ganharam importância e centralidade, justificando a relevância de estudos que tentam compreendê-las. Os principais resultados da pesquisa indicam que, durante a pandemia do Covid-19 e no período pós-pandêmico, em meio às eleições presidenciais, as políticas de transferência de renda tornaram-se alvo de controle clientelista, causando um desmantelamento no Sistema Único de Assistência Social e implicações na vida dos gestores, trabalhadores e usuários dos programas de distribuição de renda mínima. Outrossim, a implementação desastrosa do Auxílio Emergencial resultou em privação de direitos e agravamento das manifestações da questão social no país. Do mesmo modo, a criação do Auxílio Brasil e extinção do Bolsa Família causaram incertezas, expropriação de direitos e instabilidades a PAS. Esse cenário suscitou a discussão da necessidade de implantação e implementação de programas que priorizem a oferta da Renda Básica Universal e Incondicional em substituição as Políticas de Segurança de Renda Mínima existentes na atualidade.

**Palavras-chave:** Capitalismo. Questão Social. Assistência Social. Transferência de Renda. Renda Universal. Renda Mínima.

## ABSTRACT

This study discusses government income transfer programs, taking into account their constitutive and determining elements, from the universality of the capitalist mode of production to the particularity of social and economic relations in Brazil. We also seek to problematize the confrontation of the social issue - a consequence of capitalist sociability - by analyzing the effects of the capital crisis and the recent health crisis and the responses given by the State to contain the social, economic, political and humanitarian problems arising from these universal determinations, allied to the pandemic situation and the specificities of neoliberal governments in Brazil. The theoretical-methodological approach based on the dialectical critical method and the study centered on Bibliographic and Documental Research allowed us to infer that the Social Question is ineradicable in the framework of capital society, finding in the class struggle and its inflections on the State the main parameter that defines the modalities of coping with their expressions, experienced by the precarious living and working conditions of the working classes. In the specific context analyzed, we observed that, under ultraneoliberalism, the Covid-19 Pandemic potentiated the country's structural inequalities, demanding its urgent confrontation, in order to guarantee the minimum conditions of survival for the working class and the population in general. In this context, income transfer policies gained importance and centrality, justifying the relevance of studies that try to understand them. The main results of the research indicate that, during the Covid-19 pandemic and in the post-pandemic period, in the midst of the presidential elections, income transfer policies became the target of clientelistic control, causing a dismantling of the Unified Assistance System Social and implications for the lives of managers, workers and users of minimum income distribution programs. Furthermore, the disastrous implementation of the Emergency Aid resulted in deprivation of rights and aggravation of the manifestations of the social issue in the country. Likewise, the creation of Auxílio Brasil and the extinction of Bolsa Família caused uncertainties, expropriation of rights and instabilities in PAS. This scenario raised the discussion of the need to implant and implement programs that prioritize the offer of Universal and Unconditional Basic Income, replacing the current Minimum Income Security Policies.

**Keywords:** Capitalism. Social Issues. Social Assistance. Income Transfer. Universal Income. Minimum Income.

## **LISTA DE FIGURAS**

**Figura 1** – Perdas estimadas para a Assistência Social a partir de 2017

**Figura 2** – Número de beneficiários do Programa Bolsa Família - 2010 a 2017

## LISTA DE SIGLAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada  
CADÚNICO – Cadastro Único  
CAP'S – Caixas de Aposentadoria e Pensão  
CRAS – Centros de Referência de Assistência Social  
EC – Emenda Constitucional  
ESPII – Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional  
EPI – Equipamento de Proteção Individual  
EUA – Estados Unidos da América  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FENAJ – Federação Nacional dos Jornalistas  
GPTE – Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos  
IA – Insegurança Alimentar  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LBA – Legião Brasileira de Assistência –  
LOA – Lei Orgânica Orçamentária  
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social  
OMS – Organização Mundial de Saúde  
ONU – Organização das Nações Unidas  
(MEI'S) – Microempreendedores Individuais  
MMFDH – Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos  
PAS – Política de Assistência Social  
PBF – Programa Bolsa Família  
PAB – Programa Auxílio Brasil  
PEC – Proposta de Emenda Constitucional  
PL – Projeto de Lei  
PNI – Programa Nacional de Imunização  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PROCAD SUAS – Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social  
PPGSS/UEPB – Programa de pós-graduação em Serviço Social

PT – Partido dos Trabalhadores

RBE – Renda Básica Emergencial

SETHAS – Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social do Rio Grande do Norte

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

UEPB – Universidade Estadual da Paraíba

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2 O MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA, A QUESTÃO SOCIAL E O SEU ENFRENTAMENTO: DA EXPROPRIAÇÃO À GARANTIA DE DIREITOS ....</b>	<b>18</b>
2.1 Os fundamentos da Questão Social na ordem do capital .....	19
2.2 A Questão Social como desdobramento das contradições do capital e trabalho e as respostas dadas pelo Estado .....	26
2.3 A Questão Social no Brasil: capitalismo, exploração e dependência .....	32
<b>3 A TRANSFERÊNCIA DE RENDA COMO MEDIDA DE ENFRENTAMENTO À POBREZA.....</b>	<b>47</b>
3.1 Renda Básica Universal x Renda Mínima: contradições e similaridades	48
3.3 Renda Básica Universal e Programas de Transferência de Renda no Brasil: uma história de contrastes.....	54
3.4 O papel do Programa Bolsa Família na consolidação do modelo de Proteção Social Brasileiro nos Governos de Lula e Dilma Rousseff.....	58
3.5 Programa Bolsa Família x Ajuste fiscal: o Governo Temer e os seus efeitos deletérios junto à política de Assistência Social brasileira .....	63
<b>4 A TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL DE BOLSONARO.....</b>	<b>69</b>
4.1 “Pátria acima de tudo, Deus acima de todos”: reflexões sobre o Governo Bolsonaro.....	70
4.1.2 O Brasil da extrema direita: algumas notas sobre o protofascismo bolsonarista .....	75
4.1.3 O negacionismo bolsonarista em meio à pandemia do Coronavírus ...	81
4.2 A política de transferência de renda em tempos de Covid 19.....	86
4.3 O Programa Auxílio Brasil e seu uso eleitoral para fins de manutenção do poder .....	91

4.4 O retorno de Luiz Inácio Lula da Silva e as novas perspectivas para a política de transferência de renda no Brasil: breves considerações .....	98
<b>5 CONSIDERAÇÕES GERAIS .....</b>	<b>104</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>108</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Refletir acerca do enfrentamento à questão social por meio de políticas de transferência de renda no Brasil, considerando as determinações impostas pelo modo de produção capitalista na vida da classe trabalhadora, se constitui elemento central do presente trabalho.

Inicialmente, problematizamos as diferentes concepções de pobreza e suas formas típicas de enfrentamento, apontando subsídios para a reflexão a partir de uma precisa caracterização histórico-crítica. Delineamos o momento em que a pobreza - antes considerada um fenômeno autônomo e de responsabilidade dos sujeitos – passou a ser vista como resultado da exploração econômica sobre a classe trabalhadora.

As sucessivas aproximações com o método crítico dialético proporcionaram o entendimento do surgimento e da complexificação da questão social e de suas manifestações, no Brasil e no mundo, bem como de seu enfrentamento pelo Estado, ora de maneira punitiva, ora através de ações filantrópicas e assistenciais, ora por meio de políticas públicas.

Questões relacionadas ao aumento da fome, da pobreza, do desemprego, da insegurança alimentar etc., portanto, das múltiplas expressões da questão social, bem como da ineficácia do Sistema de Proteção Social Brasileiro vêm permeando as narrativas e discussões políticas no país, desde o início da crise sanitária e econômica provocada pela pandemia da Covid 19, motivo pelo qual, justifica-se a pesquisa ora apresentada.

Outrossim, o interesse pela temática resulta da nossa experiência profissional no âmbito da Política de Assistência Social, em especial do Programa Bolsa Família, desde 2009 até o presente momento, bem como do acúmulo teórico, ao longo dos anos, acerca do nosso objeto de estudo e das importantes considerações e proposições da Banca de Qualificação.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa se apresentou como qualitativa, exploratória, bibliográfica e documental. O referencial metodológico adotado – o materialismo histórico-dialético – permitiu a compreensão do fenômeno na perspectiva de totalidade: desde a aparência até a essência. Sob esta perspectiva, nenhum objeto se desprende das determinações históricas e inflexões da relação capital e trabalho.

A pesquisa bibliográfica - pautada nas mais diversas fontes de conhecimentos existentes - viabilizou a apreensão das categorias e conceitos imprescindíveis à análise do objeto, nos aproximando do estado da arte, de forma a extrair dele o necessário para alcançar os nossos objetivos.

A pesquisa documental utilizou fontes primárias: leis, decretos, medidas provisórias, normas operacionais da Política de Assistência Social, projetos e planos; e secundárias: relatórios, pareceres, materiais jornalísticos, comunicados oficiais etc. Estas fontes de informação nos possibilitaram interpretar os dados necessários ao desenvolvimento da pesquisa.

Durante a campanha presidencial de 2022, a segurança de renda ganhou centralidade nos discursos dos candidatos. O Programa Auxílio Brasil, recém implantado pelo governo Bolsonaro em substituição ao Bolsa Família, se tornou alvo de manobra política, demonstrando o protagonismo das políticas de distribuição de renda e seu controle clientelista durante o processo eleitoral. Essa constatação reitera a necessidade de superação desses programas enquanto políticas de governo (e não de Estado, como direitos pécúneos), pois, sob esta perspectiva casuística, estão sujeitos a manipulações, contingenciamentos orçamentários, alterações e até extinção.

Desde sua implantação, os programas que asseguram renda aos cidadãos brasileiros consideram como critério para sua concessão a condição de pobreza<sup>1</sup>, se configurando como uma medida focalizada e pontual, em relação aos efeitos deletérios do capitalismo.

Nesse sentido, a pesquisa suscitou o debate sobre a conveniência da instituição de uma renda básica no Brasil - universal, incondicional e desvinculada de governos - com vistas à melhoria das condições de vida da classe trabalhadora, a partir de sua independência financeira, recusa de trabalhos precários e maior capacidade de negociação com o patronato.

---

<sup>1</sup> Conforme as Organizações Internacionais, também chamadas de Agências Multilaterais - entidades criadas pelas principais nações do mundo, constituídas por meio de tratados ou acordos - com o objetivo formal de incentivar a permanente cooperação entre seus membros e atingir objetivos comuns, o conceito de pobreza estaria diretamente relacionado à insuficiência de renda. Para o Banco Mundial - considerado um dos principais organismos internacionais de combate à pobreza - "a linha da pobreza é definida pela disponibilidade de renda inferior a 5,5 dólares por dia (...) os extremamente pobres aqueles que vivem com menos de 1,9 dólares por dia" (apud SANTOS, 2019, s/p). Destaca-se que o desemprego estrutural se coloca como um dos fatores propulsores do crescimento da pobreza e da extrema pobreza nas últimas décadas. Há estudos que comprovam que o aumento da tributação dos mais ricos impactaria decisivamente na erradicação da pobreza e na redução das desigualdades sociais.

Frente a esta constatação, a Renda Básica Universal se coloca como uma política pública atualmente recomendável, pois, se comparada aos Programas de Renda Mínima, reduziria os níveis de pobreza e a desigualdade de renda, promovendo benefícios aos grupos sociais vulneráveis.

Esse tipo de política distributiva - além de alcançar um maior número de pessoas, uma vez que não atenderia apenas aos mais vulneráveis - se constituiria em um suporte financeiro capaz de motivar as pessoas à satisfação de necessidades secundárias. Hoje, a maioria dos beneficiários das políticas de transferência de renda faz uso do dinheiro para satisfazer as necessidades que lhes são mais urgentes.

Durante o processo investigativo, constatamos que o Brasil possui uma das piores concentrações de renda do mundo. Em 2020, as famílias mais ricas do país detinham, aproximadamente, 75% do total da renda da nação. Essa realidade, embora estrutural, se agudizou durante o período pandêmico, quando milionários se tornaram mais ricos e pobres passaram a ser miseráveis (OXFAM, 2021).

Embora reconheçamos a importância do Programa Bolsa Família, criado durante o primeiro Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, para reduzir os índices de concentração de renda no país, é fato que, por 18 anos consecutivos, por meio da distribuição de renda, ele apenas conseguiu minimizar os índices de extrema pobreza.

A despeito disto, é inegável a sua contribuição na melhoria dos índices de vacinação entre crianças de 0 a 4 anos; na redução da desnutrição infanto-juvenil; na prevenção de anomalias congênitas, em decorrência da realização do pré-natal pelas gestantes; na diminuição da evasão e abandono escolar; no aumento do poder de consumo das famílias vulneráveis e de sua saída de trabalhos análogos à escravidão.

Sem reconhecer a experiência e importância do PBF, em 2021, o governo Bolsonaro o extinguiu e em seu lugar instituiu o Programa Auxílio Brasil (PAB), visto pelos gestores, trabalhadores e usuários do SUAS como um grande retrocesso, sobretudo, pelo seu caráter centralizador, moralista e incipiente.

A inexistência de informações claras e precisas, bem como de normas técnicas sobre o PAB, causaram imensas dificuldades aos trabalhadores do

SUAS, durante sua implantação e implementação. Cotidianamente, nos víamos diante de mudanças, nem sempre positivas.

O conjunto de evidências empíricas indicou que a Política de Assistência Social vivenciou um grande desmonte entre os anos de 2019 a 2022 e sofreria um grave colapso em 2023, caso ocorresse a reeleição de Jair Messias Bolsonaro, principalmente, em virtude da redução de 95% dos recursos destinados à sua execução.

Com a vitória de Lula e o retorno do PBF, agora com novas roupagens, abre-se uma expectativa de que possamos construir dias melhores para a PAS e, em especial, para os beneficiários das políticas de transferência de renda no país; permanecendo legítima e urgente a demanda de analisarmos as diferentes proposições para tais transferências, sobre o que se debruçou nossa pesquisa, cuja síntese final apresentamos nesta dissertação de mestrado.

A seguir, o presente estudo está organizado em três capítulos centrais. No primeiro, abordamos o debate conceitual da Questão Social, considerando sua formação sócio-histórica no Brasil e no mundo. Para tanto, enfatizamos as relações sociais e econômicas produzidas e (re)produzidas no bojo do modo de produção capitalista. Outrossim, analisamos as suas expressões emergentes determinadas pelo capital em sua fase ultraneoliberal.

O segundo capítulo discute a implantação de Programas de Transferência de Renda no Brasil, necessários ao alívio da pobreza e mediação de conflitos entre as classes sociais. Isto posto, nos debruçamos sobre os processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas de redistribuição de renda no país, levando em conta as particularidades das modalidades, a saber: Renda Mínima e Renda Incondicional.

O terceiro capítulo traz a discussão sobre o Brasil da extrema direita liderado por Jair Messias Bolsonaro, destacando suas ações governamentais retrógradas, conservadoras e protofascistas. Ademais, discorremos sobre as políticas de transferência de renda implementadas durante a pandemia do Coronavírus e o agravamento da desigualdade social no país. Por fim, analisamos a implantação e execução do Programa Auxílio Brasil, sua extinção e o retorno do Novo Bolsa Família.

## **2 O MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA, A QUESTÃO SOCIAL E O SEU ENFRENTAMENTO: DA EXPROPRIAÇÃO À GARANTIA DE DIREITOS**

Neste capítulo, abordaremos a transição do feudalismo para o capitalismo, considerando que esse período marcou profundamente os rumos da história e alterou as relações sociais e econômicas à época. Trataremos, ainda, do processo de acumulação primitiva e seus rebatimentos junto à classe trabalhadora, para evidenciar os fundamentos sócio-históricos da questão social e suas variadas expressões, em especial, para este estudo, a expressão da pobreza extrema, de maneira universal e na particularidade brasileira, empreendendo uma aproximação teórica com o método crítico dialético e a teoria social crítica. O recurso a esta concepção teórico-metodológica possibilita pensar a questão social em perspectiva de totalidade, a partir dos fenômenos históricos, levando em conta seus fundamentos, determinações, estrutura e dinâmica.

Assim, buscou-se entender a complexa totalidade das relações produzidas e (re)produzidas no modo de produção capitalista, considerando que esse regime se estabelece a partir das relações sociais, históricas e econômicas e determina as condições da vida material, conforme nos aponta Iamamoto (2013) em suas análises.

Netto (2001) assegura que, para compreendermos a questão social na cena contemporânea, é imprescindível a análise das suas expressões emergentes, daí que se justifica o nosso estudo sobre os estágios de desenvolvimento da dinâmica societária do sistema capitalista, propulsor das múltiplas refrações e formas de manifestações da questão social, agora sob as determinações da fase ultraneoliberal do capital e da conjuntura pandêmica e pós-pandêmica.

Assim, pretende-se discutir sobre os elementos da reprodução ampliada do capital, a sociabilidade das classes e seus antagonismos e os fundamentos e determinações essenciais da questão social no Brasil e no mundo, a partir da acumulação capitalista e de suas implicações sociais, econômicas e políticas. Para tanto, foi necessário a compreensão das particularidades da formação social brasileira, à luz dos elementos estruturais do capitalismo.

## 2.1 Os fundamentos da Questão Social na ordem do capital

A origem histórica das desigualdades sociais foi ignorada por muito tempo. É apenas durante a renascença, período compreendido entre meados do século XIV e o fim do século XVI, que alguns autores humanistas passaram a questionar as causas e consequências dos problemas sociais. No século XVIII, Karl Marx e Friedrich Engels – dois grandes teóricos – se destacaram por produzir alguns ensaios e obras fazendo objeções à ideia da desigualdade social como um fato natural, aceitável e inalterável.

Durante a Idade Média, a forma de organização social e econômica instituída - feudalismo – encontrava na terra seu “elemento de sustentação política, social e militar das classes dominantes”. Assim, as desigualdades sociais eram consequência da escassez, “resultante do baixo grau de desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção associadas àquelas” (CASTELO, 2006, p. 33).

O fortalecimento da burguesia e a emergência de novas ideias para o desenvolvimento econômico lançaram as bases para o surgimento do sistema capitalista<sup>2</sup> no último terço do século XV e nas primeiras décadas do século XVI. Esse modo de produção provocou intensas mudanças em todas as esferas da vida em sociedade. Nesse cenário, a desigualdade social adquire uma nova conotação, sendo resultado da produção de riqueza e não mais da ordem natural (CASTELO, 2006).

Com a dissolução dos séquitos feudais e a consequente expropriação das terras comunais, os trabalhadores se tornaram livres para vender sua força de trabalho e foram forçados a migrarem para as cidades. A partir de então, sua submissão/exploração sustentaria as bases para a criação do assalariado e do capitalista. Sobre isto, Marx (2013, p. 962) afirma:

---

<sup>2</sup> O contexto histórico provocou transformações econômicas, políticas, sociais e culturais “sucedidas a partir de um nível de desenvolvimento das forças produtivas (expresso com o advento da grande indústria) sem precedentes históricos até então e de novas relações sociais de produção assentadas na emergência de novas classes sociais: a burguesia que, proprietária do capital e dos meios de produção processualmente ascendeu à condição de classe dominante, tanto do ponto de vista econômico, quanto político, e o proletariado como classe de trabalhadores que, a partir da separação entre os produtores diretos e os meios de produção, encontraram na venda de sua força de trabalho e na condição de assalariamento a mediação fundamental para a sua reprodução” (MONTENEGRO e MELO, 2014, p. 15).

O movimento histórico que transforma os produtores em trabalhadores assalariados aparece, por um lado, como a libertação desses trabalhadores da servidão e da coação corporativa, e (...) por outro lado, no entanto, esses recém-libertados só se convertem em vendedores de si mesmos depois de lhes terem sido roubados todos os seus meios de produção, assim como todas as garantias de sua existência que as velhas instituições feudais lhes ofereciam. E a história dessa expropriação está gravada nos anais da humanidade com traços de sangue e fogo.

Diante dessa nova realidade imposta pela acumulação primitiva, na qual os trabalhadores foram despojados violentamente dos seus meios de produção e subsistência, muitos não foram absorvidos pelo mercado de trabalho, tornando-se o exército industrial de reserva<sup>3</sup>. Parte desses trabalhadores transformaram-se em mendigos, ladrões e vagabundos, passando a ser alvo de uma legislação sanguinária. Consoante Marx (2013, p. 983):

a população rural, depois de ter sua terra violentamente expropriada, sendo dela expulsa e entregue à vagabundagem, viu-se obrigada a se submeter, por meio de leis grotescas e terroristas, e por força de açoites, ferros em brasa e torturas, a uma disciplina necessária ao sistema de trabalho assalariado.

Nesse cenário, a desigualdade social passa a ser vista pelo Estado ora como criminalidade, ora como natural<sup>4</sup>. A questão social, portanto, se relaciona à “concentração populacional, êxodo rural, urbanização, industrialização e a pouca resposta do Estado às demandas sociais” (CASTELO, 2006, p. 17).

Isto posto, distingue-se o pobre do trabalhador e a caridade passa a ser criticada - por representar um estímulo à pobreza - adquirindo uma conotação de marginalidade/criminalidade. Assim, o combate a essa pobreza, entendida como mendicância e vadiagem, ocorria através de repressão e coação.

---

<sup>3</sup> Convém destacar que essa população trabalhadora excedente é necessária para o desenvolvimento do sistema capitalista se tornando um propulsor da acumulação do capital. Segundo Marx (2013, p. 861): “A economia política compreende que produzir uma população excedente relativa, isto é, excedente em relação à necessidade média de valorização do capital, é uma condição vital da indústria moderna”.

<sup>4</sup> A Revolução Industrial, no final do século XVIII, desafiou intelectuais, políticos e governantes. Seus efeitos - desemprego, pobreza, doenças e migração populacional - levaram muitos estudiosos a analisarem o fenômeno do pauperismo. Nesse cenário, destaca-se a teoria Malthusiana, segundo a qual a pobreza seria desencadeada pelo crescimento populacional e a incapacidade da terra de produzir alimentos suficientes para a sociedade, considerando que “a população, quando não controlada, cresce a uma progressão geométrica. Os meios de subsistência crescem apenas numa progressão aritmética” (Malthus, 1982, p. 282). Sua conclusão naturalista sugere que o controle da natalidade resolveria a miséria humana.

Aqui produz-se a separação entre “pobre” (objeto de ações assistenciais) e “trabalhador” (objeto de serviços de Saúde e Previdência Social); portanto, diferencia-se o indivíduo “integrado” do “desintegrado” ou “disfuncional” (MONTAÑO, 2012, p.273).

As péssimas condições de vida da classe trabalhadora, a inexistência de direitos políticos<sup>5</sup> e a aplicabilidade das leis sanguinárias foram motivos de revoltas e mobilizações, tornando-se ameaças à máquina estatal e à classe burguesa, fazendo surgir as políticas do proletariado<sup>6</sup>. A partir de então, emerge no cenário europeu uma nova compreensão sobre a questão social, vista:

enquanto categoria teórica e problemática histórica, (...), quando a classe proletária, então liderada pelas suas franjas operárias, impôs-se como um ator político independente e autônomo, lutando e reivindicando soluções para suas mazelas (...). Estamos diante de necessidades sociais prementes sendo transformadas em demanda política coletiva, organizada e consciente dos seus meios e objetivos (CASTELO, 2006, p. 16).

Nesse íterim, a expressão questão social passou a ser utilizada maciçamente para designar a pobreza e as suas manifestações, a partir da separação entre o social e econômico, defendida pelos teóricos positivistas. Portanto, nesse período, o social era concebido como algo a-histórico, alheio aos interesses econômicos e conflitos de classes (NETTO, 2001).

Destaca-se que as revoluções de 1830 e 1848 – determinantes para o fortalecimento das lutas proletárias – favoreceram essa mudança na racionalidade acerca da questão social. Montaño (2012, p.272) acrescenta que, sob essa perspectiva sociológica, a pobreza era justificada pela “incapacidade de planejamento orçamentário familiar e pela existência de problemas de ordem moral-comportamental dos indivíduos”. Nesse cenário, o enfrentamento à questão social ocorria por meio de ações filantrópicas e educativas, com viés moralizante e psicologizante, de culpabilização do indivíduo.

---

<sup>5</sup> Castelo (2006, p. 14) acrescenta: “a sociedade capitalista, tendo o trabalho como uma atividade central e reguladora, produtora da riqueza dos burgueses, incluía forçosamente os agentes do mundo da produção no plano econômico, e os excluía da vida política”.

<sup>6</sup> A luta da classe trabalhadora em prol da “emancipação humana, da socialização da riqueza produzida e da institucionalidade de uma sociabilidade não capitalista conseguiu assegurar importantes conquistas na dimensão dos direitos políticos” (BEHRING e BOSCHETTI, 2016, p. 64).

Segundo os pesquisadores contrários a essa concepção, ao dissociar a questão social da econômica e culpabilizar o indivíduo pela sua situação, estariam minimizando os efeitos da exploração do capital sobre o trabalho.

Convém assinalar que, nas sociedades anteriores à burguesa, conforme assevera Netto (2001, p. 46), a pauperização era produzida por uma escassez desencadeada pelo baixo nível das forças produtivas; já na ordem burguesa, ela “decorre de uma escassez constituída socialmente, que resulta necessariamente da contradição entre as forças produtivas e as relações de produção”.

Em sua obra “O capital”, Marx aponta elementos que nos permitem refletir acerca do funcionamento do modo de produção capitalista e, em especial, dos fundamentos da Lei Geral da Acumulação. Para o autor, o capitalismo se alicerça na exploração do trabalho assalariado e possui na esfera da produção de mercadorias e de extração da mais-valia a essência de seu funcionamento.

No modo de produção capitalista, a mais-valia, extraída do consumo do valor de uso da força de trabalho na esfera da produção, torna-se a categoria essencial do processo. Parte da mais-valia, parcela não paga do trabalho, é aplicada novamente na produção a fim de, na etapa seguinte, constituir uma capacidade produtiva acrescida. Progressivamente, as forças produtivas são ampliadas por essa lógica sistêmica que tem na concorrência entre capitalistas seu acicate incessante. A essa ampliação das forças produtivas, por meio do consumo produtivo da mais-valia extraída do trabalho, Marx chama de acumulação (LIMA, 2010, p.89).

Verifica-se, pois, que o processo de acumulação do capital advém do uso dos meios de produção e da exploração da força de trabalho para a produção crescente de mercadorias. O trabalho excedente, logo, permite uma maior produção de valor, que é apropriado pelos detentores dos meios de produção. Netto e Braz (2006, p. 96) reiteram que, de modo geral, o lucro é a força motriz do capitalismo e é para cada capitalista individualmente “o objeto, a motivação e a razão de ser do seu protagonismo social”.

Marx (1984, p. 875) defende a ideia de que o trabalho humano abstrato é a fonte do valor. Desta feita, a produção capitalista por meio de trabalho vivo busca valorizar o valor constante do trabalho morto, por meio do qual é alcançada a constância na produtividade para extração da mais-valia; segundo ele, “o grau de produtividade social do trabalho se expressa no volume relativo

dos meios de produção que um trabalhador, durante um tempo dado, com o mesmo dispêndio de trabalho, transforma em produto”.

Sob a perspectiva Marxiana, a acumulação tem um aspecto disfuncional para o capital, visto que conduz tendencialmente ao aumento da composição orgânica - dentro da relação social do capital - que se materializa através da relação entre o capital constante e o variável, bem como entre os meios de produção e a força de trabalho. Essa disfuncionalidade provoca, simultaneamente, o aumento da produtividade do trabalho e o barateamento na produção e, em contrapartida, reduz o valor da mercadoria (LIMA, 2010).

Destaca-se que a exploração da força de trabalho e a reprodução ampliada do capital - por meio da extração da mais-valia - fica ainda mais sólida com a competitividade presente entre os capitalistas. Assim, a concorrência impulsiona o aumento da composição orgânica do capital, na medida em que impõe a necessidade de avanços técnicos nos meios de produção. Mudanças como essas aumentam a produtividade do trabalho e o volume de mercadorias, essenciais à reprodução ampliada do sistema.

Marx (1994, p. 845) alega que “o trabalho social se torna a mais poderosa alavanca da acumulação”. A acumulação do capital, por sua vez, provoca a constituição de um exército industrial de reserva e a pauperização (absoluta e relativa) dos trabalhadores; além da degradação das suas condições de trabalho e de vida.

Nota-se que, a acumulação do capital provoca o surgimento de um contingente de trabalhadores supérfluos ou subsidiários à produção capitalista. O desemprego é, portanto, produto e expressão da própria lógica e tendência da reprodução ampliada do capital, impulsionada pelo desenvolvimento tecnológico.

A lei que mantém a superpopulação relativa ou o exército industrial de reserva no nível adequado ao incremento e à energia da acumulação acorrenta o trabalhador ao capital mais firmemente do que os grilhões de Vulcano acorrentavam Prometeu ao Cáucaso. Determina uma acumulação de miséria correspondente à acumulação de capital. Acumulação de riqueza num polo é ao mesmo tempo acumulação de miséria, de trabalho atormentado, de escravatura, ignorância, brutalização e degradação moral, no polo oposto, constituído pela classe cujo produto vira capital (MARX, 1994, p. 748-749).

Quanto ao pauperismo<sup>7</sup> provocado pela acumulação capitalista, verifica-se que sua existência está condicionada à produção da superpopulação relativa. Segundo Marx, a superpopulação relativa se subdivide em três formas: flutuante, latente e estagnada. Sob a forma flutuante, os trabalhadores ora são repelidos, ora atraídos no processo de produção. Com a população rural transformando-se em proletariado urbano, a superpopulação relativa flui, “mas seu fluxo constante para as cidades pressupõe a existência, no próprio campo, de uma contínua superpopulação latente”. Em se tratando da superpopulação relativa estagnada, afirma-se que ela está presente no exército ativo de trabalhadores, mas de forma irregular (MARX, 1994, p. 872).

Marx (1994), ainda, classifica a superpopulação relativa, considerando a esfera do pauperismo. Segundo o estudioso, essa camada social é formada por três categorias: os aptos ao trabalho; os órfãos e os filhos de indigentes (candidatos ao exército industrial de reserva) e; os incapacitados para o trabalho. De acordo com o autor, o capital transfere para o trabalhador os custos do pauperismo, de forma que a superpopulação relativa torna-se condição para existência da produção capitalista e do desenvolvimento da riqueza.

Quanto maior for esse exército de reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto maior será a massa da superpopulação consolidada, cuja miséria está na razão inversa do martírio de seu trabalho (...) quanto maior forem as camadas lazentas da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior será o pauperismo oficial. Essa é a lei geral, absoluta, da acumulação capitalista (MARX, 1994, p.875).

A pobreza, nesse cenário, possui uma nova estrutura e dinâmica, uma vez que tem por fundamento:

as contradições entre o desenvolvimento das forças produtivas e as relações sociais de produção, a crescente produção de riqueza e a apropriação privada desta, nos marcos de um modo de produção que se caracteriza não pela escassez, mas pela crescente produção de riqueza (MONTENEGRO e MELO, 2014, p. 20).

Verifica-se que a pobreza pode se apresentar de maneira absoluta – “declínio do nível de vida da classe trabalhadora em termos absolutos” –, ou

---

<sup>7</sup> “O pauperismo constitui o peso morto do exército industrial de reserva (...), ou seja, ambos constituem condição da produção capitalista e do desenvolvimento da riqueza” (ESCURRA, 2019, p. 142).

relativa – “diminuição em termos relativos da participação da classe trabalhadora na riqueza social, apesar do aumento no nível de vida”. Porém, em “O Capital”, Karl Marx ressalta a tendência à predominância da pobreza relativa.

Marx, ao colocar-se contra a mistificação da realidade capitalista, segundo a qual proclamava a lei férrea dos salários, “criou uma teoria do pauperismo – calcada na centralidade das categorias trabalho, alienação/fetichismo e exploração – capaz de dar conta das lutas dos trabalhadores tanto contra a pobreza quanto contra a desigualdade” (CASTELO, 2014, p. 01).

Marx e Engels (1994) apontaram que as leis que regulam o salário são muito complexas, portanto, independem da determinação dos capitalistas e de um patamar mínimo de subsistência, crença defendida pelos economistas políticos. Os autores, ainda, refutam a ideia justificando que essa tese promove um descrédito à luta dos trabalhadores e naturaliza a exploração do capital.

O que se percebe é que Marx põe em evidência o “pauperismo relativo” do proletariado, baseando-se na ideia de que o aumento dos seus salários não é proporcional ao aumento das riquezas que eles geram e o Capital se apropria. Logo, “a teoria marxiana dos salários não está focada na baixa absoluta do valor da força de trabalho, mas, essencialmente, na categoria de ‘salário relativo’, na perda de poder de compra dos salários vis-à-vis a mais-valia dos capitalistas” (CASTELO, 2014, p. 9).

Marx admite a hipótese de que os trabalhadores podem obter aumento salarial por meio de lutas, no entanto, em comparação com o aumento da renda dos capitalistas, eles sempre estarão em situação de desigualdade, já que se “apropriam de pequenas parcelas da riqueza produzida por eles próprios” (CASTELO, 2014, p. 9).

Conclui-se que a desigualdade social, a miséria e a fome, criadas pelo capital, consolidam o modo de produção capitalista. Assim, a lei geral da acumulação impõe as condições socio-históricas para a emergência e o desenvolvimento da questão social. Netto (2011, p. 157) ainda acrescenta que “o desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a questão social – diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da questão social”. Por ser parte integrante do desenvolvimento do capitalismo, não se reverte a questão social conservando-se o sistema.

## 2.2 A Questão Social como desdobramento das contradições do capital e trabalho e as respostas dadas pelo Estado

Em 1883, o chanceler alemão Otto Von Bismarck, reconhecendo que a pobreza e miséria não eram provocadas pela incapacidade das pessoas, mas por problemas sociais como desemprego, enfermidades e/ou idade avançada, implantou a política de seguro social em seu país. Para ele, o Estado era a instância legítima capaz de minimizar os efeitos das desigualdades sociais por meio das políticas de proteção social (PEREIRA, 1998).

Muitos teóricos analisaram a origem e o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social<sup>8</sup>. Alguns condicionam a sua existência apenas à necessidade de regulação da economia. Outros, ao enfrentamento da questão social através da ampliação de direitos sociais, da participação política e do forte incremento de investimento público nas políticas sociais (BEHRING e BOSCHETTI, 2016).

Fraser (1984 apud Pereira, 1998, p. 121) afirma que, embora o “*Welfare State* não tenha surgido no século XX, ele se desenvolveu consideravelmente neste período; se tornando mais denso, ativo e complexo”. Durante o período conhecido como capitalismo tardio<sup>9</sup> e sob ameaça do socialismo real<sup>10</sup>, marcadamente a partir da Revolução Soviética de 1917, ocorre uma contestação burguesa ao liberalismo ortodoxo, alicerçada em uma perspectiva teórica defendida pelo britânico John Maynard Keynes<sup>11</sup>. Sob seu ponto de vista, o Estado deveria intervir para regular a economia, os salários e os direitos dos trabalhadores, a fim de conter a crise de 1929 e evitar conflitos de classes.

Assim, o Estado - antes visto como um órgão responsável pela alocação de recursos na produção e pelas leis que regiam um território - agora deveria

---

<sup>8</sup> “É no bojo desse movimento, tenso e contraditório, sensível, ao mesmo tempo, aos interesses do capital e do trabalho, que nasce a política social moderna, integrante de um complexo político-institucional mais tarde denominado *Welfare State*” (PEREIRA, 1998, p. 120).

<sup>9</sup> Conforme Behring e Boschetti (2016, p. 81): “o capitalismo tardio ou maduro caracteriza-se por um intenso processo de monopolização do capital, pela intervenção do Estado na economia e no livre movimento do mercado”.

<sup>10</sup> Marcado pela derrubada da monarquia na Rússia e centralização do poder nas mãos de um único partido de orientação socialista, que implantou um sistema forçado de redistribuição de renda, através de controle de salários e atividades econômicas.

<sup>11</sup> A doutrina Keynesiana possibilitou à regulação do mercado, o controle dos preços, a distribuição de renda, o investimento público e combate à pobreza. Entretanto, é salutar advertir que seu objetivo não era a socialização da riqueza produzida, com vistas a uma sociedade mais justa e igualitária, o intuito era a socialização do consumo (PEREIRA, 2001).

“restabelecer o equilíbrio econômico por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos” (BEHRING e BOSCHETTI, 2016, p. 85).

As ideias do economista Keynes foram disseminadas e ganharam força, culminando com a adoção de um Estado intervencionista com diferentes matizes, na Áustria, Hungria, Inglaterra, Suécia e, mais tarde, nos Estados Unidos. Sua emergência se associou aos problemas sociais desencadeados pela industrialização, mudanças demográficas, desemprego em massa e, sobretudo, pelas lutas de classes que, por sua vez, clamavam por direitos políticos e padrões mínimos de existência, através de garantia de renda, segurança alimentar, habitação e outros.

Do mesmo modo, na Inglaterra, em resposta à recessão econômica da década de 1930 e às pressões sociais, Beveridge implantou um sistema de proteção social – de natureza contributiva e distributiva – que abrangia seguro social, benefícios suplementares, subvenções às famílias e isenções fiscais, estruturando o *Welfare State*, a partir da crítica ao modelo bismarckiano (PEREIRA, 2000).

Castel (1998 apud Dias, 2006, p. 54) alega que “o estabelecimento do *Welfare State* está diretamente associado ao reconhecimento político da ineficácia de outras formas de regulação da questão social” que, nesse momento, se apresentava como um problema de “distribuição do mercado”, de modo que ao Estado competia:

(a) responder a algumas necessidades (carências)/demandas da população carente; (b) criar as condições para a produção e o consumo, incentivando a uma contenção do desemprego ou uma transferência de renda - seguridade social e políticas sociais (MONTAÑO, 2012, p.275).

Há um avanço significativo no que diz respeito ao enfrentamento das expressões da questão social nesse período, haja vista, em algumas economias avançadas, a sua internalização e universalidade na ordem social. Apesar disso, a pobreza passa a ser tratada como produto do déficit da distribuição e não como consequência da contradição entre capital e trabalho.

Destaca-se que, embora a definição do *Welfare State* esteja atrelada à garantia do bem-estar dos cidadãos, Esping-Andersen (1991 apud Dias, 2006) chama a atenção para algumas incongruências, questionando: as políticas

sociais são emancipatórias? Contribuem para legitimar o sistema? Satisfazem as necessidades básicas dos cidadãos? Contrariam ou ajudam o mercado?

Segundo Gough (1982), o *Welfare State* se coloca como contraditório, na medida em que busca, concomitantemente, atender aos anseios da classe trabalhadora e defender os ideais do sistema capitalista. Ademais, pode se apresentar, consoante Esping-Andersen (1990), de três maneiras diferentes: liberal; conservador e social-democrata. Destarte, é comum a utilização dos termos *Welfare State*, Estado de Bem-Estar Social ou Estado de Providência para designar genericamente a ação social do Estado durante esse período.

Em suma, entre as décadas de 1940 a 1970 (os Anos Gloriosos), o capitalismo passou por uma importante fase de crescimento e estabilidade e os sistemas de proteção social predominantes nos países capitalistas se desenvolveram em meio a economias que permitiram a regulação política e econômica dos estados nacionais (DIAS, 2006).

Contudo, a partir da década de 1970, o capitalismo maduro começa a dar sinais de esgotamento, culminando com uma crise global e estrutural<sup>12</sup>, resultado de seu desenvolvimento desmedido. Sob a ótica marxista, a “crise clássica de superprodução se justifica pelo agravamento do desemprego em razão do avanço tecnológico; o aumento no preço das matérias-primas; a queda do volume do comércio mundial e; o aumento do poder de barganha dos trabalhadores” (BEHRING e BOSCHETTI, 2016. p. 115).

Mandel (1982) assegura que é inerente ao sistema capitalista ciclos de expansão e estagnação. Esta crise atual evidencia as contradições do sistema capitalista e possui caráter destrutivo, uma vez que atinge todas as esferas produtivas, bem como o conjunto de relações humanas, produzindo consequências maléficas para a vida em sociedade, em especial para a classe trabalhadora, agudizando as expressões da questão social. Para Tonet (2001), a “crise estrutural de sociabilidade do capital” surge como uma crise da produção material que rebaterá em todos os demais aspectos da sociedade.

---

<sup>12</sup> A crise estrutural do capital resulta de acontecimentos políticos, sociais e econômicos do século XX. Enquanto a crise cíclica fica restrita a um lugar específico, a estrutural é mundial. A primeira não representa um risco eminente ao capital, uma vez que é funcional ao sistema; já a segunda “põe em questão a própria existência do complexo global envolvido” (MÉSZÁROS, 2011, 797).

Com a crise estrutural do capital, desde 1970, tem-se o agravamento da questão social. Novamente, a pobreza é associada a problemas de caráter individual e o seu enfrentamento realizado através de ações pontuais, focalizadas, clientelistas e precarizadas. A filantropia, através do terceiro setor, nesse momento, ganha centralidade na intervenção social.

O Estado tem um papel decisivo na mediação da crise do capital. Isto porque o sistema recorre às forças políticas para ampliar os seus ganhos e aliviar os impactos negativos causados por ele. Ao aderir ao neoliberalismo, o Estado reforça sua função em favor das personificações do capital, subjungando as massas trabalhadoras; daí comprova-se a afirmativa da teoria social crítica de que o Estado é indissociável e funcional ao sistema, sobretudo por viabilizar a sua dominação sobre as massas.

Com vários países vivenciando recessões econômicas severas, principalmente, apresentando baixa taxa de crescimento e alta inflação, o neoliberalismo passa a ser defendido para ratificar o ataque ferrenho aos princípios da socialdemocracia. Justificado pelo equilíbrio da organização econômica e social, portanto, esta ofensiva ideo-política neoliberal se constituiu de uma “estratégia econômica que exaltava o mercado, a livre-concorrência e a liberdade da iniciativa privada” (SOUZA e HOLF, 2019, p. 3). Deve-se salientar, no entanto, que:

Os impactos da crise de 1970 e seus desdobramentos vão variar de país para país, assim como a forma de salvar cada economia em particular. Mesmo tendo uma determinação global para esta salvação, a receita que os países seguirão não será uniforme, já que cada um se insere na economia mundial de uma forma diferente. A inserção e a forma como estes países se desenvolveram ao longo da sua história fazem diferença na forma como será implementado o neoliberalismo (SOARES, 2002 apud AMARAL, 2020, p. 31).

A estratégia do capital era difundir o neoliberalismo em todo o mundo. Todavia, isto não aconteceu igualmente em todos os países. Alguns ainda resistiram, mas fracassaram e se viram obrigados, pelos mercados financeiros internacionais, a ceder à política que estava se tornando hegemônica no mundo.

Na Europa, a Inglaterra foi a base de lançamento mundial do receituário neoliberal, a partir da vitória eleitoral de Margaret Thatcher (1979-1990). O modelo inglês “elevou as taxas de juros, baixou drasticamente os impostos sobre

os rendimentos altos (...) criou níveis de desemprego massivos, impôs uma nova legislação anti-sindical (...) e lançou um amplo programa de privatização” (ANDERSON, 1995, p. 3.)

Na América Latina, o neoliberalismo foi implantado de maneira mais agressiva que em outras partes do mundo, especialmente no Chile do governo ditatorial de Pinochet. Apesar disto, as ações não se diferenciam daquelas praticadas por alguns países de economia avançada: “desregulação, desemprego massivo, repressão sindical, redistribuição de renda em favor dos mais ricos, privatizações de bens públicos” (ANDERSON, 1995, p. 9).

Nos Estados Unidos, o neoliberalismo era visto como uma estratégia para minar a economia da União Soviética e derrubar o regime comunista da Rússia. Reagan, então presidente, também reduziu impostos dos mais ricos e elevou as taxas de juros, contudo em virtude de sua competição armamentista não respeitou a disciplina orçamentária e causou um déficit público enorme ao país.

Convém citar que, a partir da década de 1970, a maioria dos países da Europa Ocidental inicia a implantação de programas de transferência de renda. Stein (2005) explica que tal acontecimento resulta da influência beveridgiana dos sistemas de proteção social à época. A inserção nesses programas condicionava-se à carência ou ausência de renda; maioridade; comprovação de cidadania; disposição para inserção econômica e/ou social.

Nesse momento, a questão social - expressa por meio do aumento da concentração de renda, dos crescentes índices de pobreza, da miséria, violência, da elevação do desemprego, dentre outras expressões tradicionais e emergentes - demanda políticas públicas, com vistas a minimizar as precárias condições de vida da classe trabalhadora e promover alguma coesão social, que viabilize a continuidade do Sistema. O Estado, por sua vez, intervém com suas políticas redistributivas<sup>13</sup>.

Destaca-se que o neoliberalismo, ainda que hegemônico nos países capitalistas nos anos 1980/90, não conseguiu minimizar os efeitos da recessão econômica e pôr fim à crise do capital. Para a classe trabalhadora, suas medidas

---

<sup>13</sup> As políticas redistributivas envolvem interesses privados, conflitos de classes e distribuição de renda. São consideradas de pouco impacto no enfrentamento à questão social, uma vez que são seletivas e não modificam o cerne do problema (MORAES DE SOUZA, 2016).

provocaram desemprego, precarização de postos de trabalho, redução de salários, crescimento de mão de obra excedente, ampliação de trabalhos temporários e instáveis; flexibilização de direitos, diminuição/estagnação de gastos com a proteção social, entre outros (BEHRING e BOSCHETTI, 2016).

A teoria social crítica defende que o desenvolvimento do modo de produção capitalista impulsiona a desigualdade e a pobreza: “no capitalismo, quanto mais se desenvolvem as forças produtivas, maior acumulação ampliada de capital e maior pobreza (absoluta ou relativa)” (MARX, 1984, 712).

Corroborando com esse pensamento, lamamoto (2001) aponta que a questão social é indissociável da sociabilidade capitalista, resultante da acumulação do capital, por meio da exploração do trabalhador. Portanto, sua gênese advém do caráter coletivo da produção em confronto com a apropriação privada da atividade humana. Assim, a questão social se coloca como o conjunto das desigualdades sociais, (re)produzidas no movimento contraditório das relações sociais.

Nos termos de Dias (2006, p. 41), a questão social, sob a perspectiva de totalidade processual, se refere:

à relação capital-trabalho, e as ações estatais, como as políticas sociais, e têm o objetivo principal de enfrentar as situações que possam colocar em xeque a ordem burguesa. Sendo decisivamente problematizadas e colocadas como alvo de correlações de forças estratégicas, as medidas utilizadas para enfrentar a questão social não podem ser pensadas estritamente como mecanismos que contribuem para a acumulação do capital; devem ser vistas como uma relação entre a sociedade civil e o Estado, que reflete sua dupla característica de coerção e de consenso, de concessão e de conquista.

lamamoto (2001), ainda, evidencia a importância da luta de classes para o reconhecimento da questão social como um problema que requer interferência do Estado, rompendo com seu domínio privado nas relações entre capital e trabalho, exigindo da esfera pública legalização e garantia de direitos e deveres dos sujeitos. No mesmo sentido, Dias (2006, p.40) afirma:

O Estado, segundo Marx, não se trata apenas de instrumento da classe economicamente dominante, mas apresenta uma autonomia relativa, respondendo também aos movimentos das outras classes sociais.

Convém acrescentar que Netto e lamamoto encontram na Lei Geral da Acumulação Capitalista e na Teoria do Valor Trabalho, em Marx, os fundamentos

das desigualdades e antagonismos inerentes ao modo de produção capitalista e da emergência da Questão Social.

Destaca-se que a capacidade de superação das expressões das desigualdades sociais no modo de produção capitalista é inviável, por ser estrutural e não depender única e exclusivamente das respostas dadas pelas políticas públicas. De todo modo, se constata a necessidade precípua da intervenção estatal para minimizar os seus efeitos junto à classe trabalhadora. Abordadas as determinações universais da Questão Social, é necessário apreender as suas particularidades na formação social brasileira.

### 2.3 A Questão Social no Brasil: capitalismo, exploração e dependência

Parafraseando Pinheiro (2018), a história do Brasil é assinalada por um processo oblíquo que determina sua formação social. Nessa direção, certos elementos históricos estabelecem particularidades e necessitam de análise. Compreender a questão social no Brasil, portanto, requer desvelar analiticamente sua dimensão estrutural, histórica e política. Assim, é indispensável a reflexão sobre a formação socioeconômica do país, erigida sobre preceitos imperialistas e marcada pela superexploração e escravização, com fortes elementos do patriarcado, para entender a condição de dependência<sup>14</sup> estrutural<sup>15</sup> desta nação ao centro capitalista.

Ianni (1989), levando em conta a lei do desenvolvimento desigual e combinado, proposta por Lenin e Trotsky, afirma que:

a característica fundamental da sociedade brasileira é seu profundo dualismo [...] a um lado encontra-se uma moderna sociedade industrial [...] no outro, encontra-se uma sociedade primitiva, vivendo em nível de subsistência, no mundo rural, ou em condições de miserável marginalidade urbana.

---

<sup>14</sup> A Teoria Marxista da Dependência resulta da junção da Teoria do Valor em Marx e da teoria do Imperialismo em Lênin que, por sua vez, busca a compreensão da formação econômico-social das economias dependentes na dinâmica internacional do capital. Essa teoria se consolida a partir do pós-segunda guerra mundial, com a libertação das colônias pelo mundo e o início do processo de industrialização subordinada na América Latina. Este processo ocorreu de forma desigual, conforme os interesses das potências imperialistas centrais.

<sup>15</sup> Marini (2005, p. 109) reforça que a dependência dos países de economias periféricas “deve ser entendida como uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo âmbito as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou decifradas para assegurar a reprodução ampliada da dependência”.

É sob o prisma dessa dualidade, que a questão social no país precisa ser compreendida. Neste estudo, analisaremos a partir das reflexões teóricas do campo crítico. Portanto, acredita-se que ela é indissociável da relação capital-trabalho e dos antagonismos que a constitui, perpassando as lutas políticas contra as desigualdades socialmente produzidas (IAMAMOTO, 2013).

No bojo da colonização<sup>16</sup> do país - calcada na exploração da mão de obra indígena, dos territórios e das riquezas naturais; na escravização dos povos africanos; no latifúndio e na agroexportação; na industrialização precária, no desenvolvimento regional irregular e na construção da cultura da sociedade brasileira com bases racistas, patriarcais, machistas etc.- a questão social no Brasil assume múltiplas expressões e formas de manifestação particulares.

Sales (1994) acrescenta que, sob a perspectiva da matriz colonial, autoritária, patrimonialista e escravocrata, reproduz-se uma dinâmica de dominação excludente, cuja relação de poder provoca a estratificação de classes sociais. A estrutura social da colônia legitimava-se provocando “a formação das raízes da desigualdade numa sociedade organizada em senhores e escravos, a minoria dos primeiros e a multidão dos últimos” (SIQUEIRA, 2009, p. 5).

Considerando esse cenário sócio-histórico e a totalidade das particularidades que mediatizavam/reproduziam as relações sociais no país, a questão social objetivava-se através da violência, miséria, pobreza, alienação, preconceito, discriminação, desigualdade de gênero, machismo e racismo (BORGES *et al*, 2021).

Nesse cenário, os pobres garantiam sua subsistência através de biscates e esmolas, amparados pela caridade da Igreja. Após a abolição da escravatura, o número de pobres no país só aumentou, predominantemente com “negros livres, mestiços, brancos sem trabalho, mendigos e oriundos de núcleo familiar dirigido por mulheres sozinhas (...) num processo contínuo de desclassificação social que protagonizou a situação de carência, miséria e exclusão do Brasil colonial” (SIQUEIRA, 2009, p. 6).

---

<sup>16</sup>O Brasil, desde sua colonização, esteve em uma relação de dependência à outra nação dominante, no caso Portugal. Durante o processo de expansão capitalista, sob a dominação imperialista, nos marcos da abolição da escravatura – com a ruptura entre o “velho” para o “novo” mundo, se reafirma a condição de dependência do país, sob novas formas contemporâneas. Assim, na condição de economia dependente, a nação brasileira se submete ao desenvolvimento dos países hegemônicos, cujos impactos dessa relação são altos, sobretudo, para o trabalho (FERNANDES, 2006).

O ideário da doutrina cristã vai estar presente na sociedade brasileira durante a colonização, isto porque Portugal transfere para o Brasil os princípios lusitanos, que ressaltavam a noção de pobreza na concepção da religiosidade. Assim, a “Irmandade da Misericórdia” – instituição criada com o objetivo de prover assistência aos necessitados - foi implantada no país para disseminar dogmas católicos. A instituição atendia pobres, doentes, presidiários, órfãos, inválidos e viúvas, exceto os escravos. De acordo com Sposati (1988 apud Siqueira, 2009, p. 7):

No Brasil, a atuação desta Ordem da Misericórdia se estabeleceu, inicialmente, pela instituição da esmola, seguida pela ação de assistência institucionalizada, passando posteriormente a assimilar uma noção de filantropia higiênica, uma vez que as epidemias, as doenças contagiosas e a insalubridade das cidades se faziam presentes, atingindo principalmente a população pobre, sem amparo por parte do poder público.

É importante frisar o papel da Igreja Católica no enfrentamento às desigualdades sociais nesse período, haja vista a assistência prestada aos excluídos, em uma sociedade em que não se registrava uma preocupação com os problemas sociais, a saber: pobreza, miséria, desemprego, precariedade das condições de higiene e saúde, surtos de doenças endêmicas e epidêmicas etc. Portanto, conforme alega Siqueira (2009, p.9), convém destacar que:

a pobreza e a caridade caminharam juntas na organização social da colônia brasileira, num ideário que contemplava a lógica conservadora do projeto colonizar, em que a pobreza cumpria um papel político (fidelidade dos pobres aos doadores afortunados), social (diferenciação das classes abastadas) e religioso (a noção do perdão e salvação dos pecados através da doação aos pobres).

Destarte, não há evidências de que no Brasil, durante o período colonial, algum governo tenha implementado iniciativas e/ou políticas públicas para enfrentar às expressões da questão social. Outrossim, embora relevante o papel da Irmandade da Misericórdia, a assistência à população - por meio da caridade tutelada - reforçava a manutenção da ordem vigente e da ideologia cristã, legitimando a condição de pobre e contribuindo para a ausência de um ideário relacionado à noção de cidadania.

As estruturas econômicas, sociais e políticas coloniais determinaram a existência de uma nação dependente ao espaço econômico, cultural e político dos países hegemônicos. A ordem social escravocrata, presente nesse período, atendia parcialmente aos requisitos para o desenvolvimento do capitalismo, de forma que este ocorreu lentamente, na medida em que essa estrutura se dissolvia, possibilitando a reorganização do modo de produção capitalista e,

Esse processo histórico-social, que vinculou o destino da Nação emergente ao neocolonialismo, provocou consequências de enorme monta para a estruturação e a evolução do capitalismo dentro do país. Em um nível, como revolução política, ele culminou na eliminação das formas preexistentes de expropriação colonial, (...) e na transferência de poder político institucionalizado para as elites nativas (ou seja, as elites dos estamentos senhoriais). No nível econômico, ele não teve o mesmo sentido revolucionário. As estruturas sociais e econômicas do mundo colonial ficaram intactas, como condição mesma, seja para o controle do poder pelas elites senhoriais nativas, seja por causa das necessidades do mercado mundial, em relação ao qual a economia tropical preenchia uma função especializada, de natureza heteronômica (FERNANDES, 1968, p. 22).

Para o autor, a ruptura com o sistema colonial não representou a independência econômica do Brasil e o seu ingresso no mercado mundial ocorreu de forma distinta dos países centrais. Ele ainda acrescenta que, o processo de modernização do país, marcado pela heterogeneidade da produção, representa a materialização da Lei do desenvolvimento desigual e combinado na econômica brasileira. Somente “o capitalismo dependente permite e requer tal combinação do ‘moderno’ com o ‘arcaico’, uma descolonização mínima, com uma modernização máxima” (FERNANDES, 2006, p. 209).

A transição da Colônia ao Império (1822) e do Império à República (1889) aconteceu de maneira pactuada, em virtude da gradual abolição da escravatura brasileira - que se constituiu em um marco no âmbito das revoluções passivas e inseriu o país no Mercado Internacional. A partir de então, dá-se a operacionalização das leis de reprodução do capital, levando em conta o trabalho assalariado. Ortegá (2018, p. 420) chama a atenção para o fato de que, nesse processo de transição do regime escravista para o capitalista, “a mão de obra escravizada passa a ser substituída pela mão de obra livre e assalariada. Isso, porém, não significa dizer que o trabalhador que antes era escravizado foi absorvido como assalariado”.

O processo de transição do capitalismo no Brasil, portanto, não ocorreu com aberturas democráticas e possibilidades de conquistas sociais para os trabalhadores. A burguesia brasileira não rompeu com a cultura do capitalismo dependente, pelo contrário a reforçou, desconsiderando os ideais liberais e de direitos civis. Fernandes (2004 apud Araújo, 2019, p. 65) aponta que a burguesia brasileira buscava uma “transição lenta, gradual e superestrutural, sem colocar em xeque os seus privilégios, alheio aos anseios populares, agindo sim, de forma a antecipá-los, na realização das chamadas revoluções ‘passivas’”.

Durante o período conhecido como República Velha (1889 a 1930), foi adotado o liberalismo econômico<sup>17</sup> no Brasil, por meio de uma economia agroexportadora. Estabeleceu-se, neste período, “um sistema misto entre servidão e trabalho assalariado, sendo esta dinâmica uma das vias de inserção no modo de produção capitalista” (ARAÚJO, 2019, p. 66).

Esse cenário - de superexploração no campo - acentuou a criminalização da pobreza e da cultura negra, principalmente, em razão da vinda de imigrantes europeus para compor a força de trabalho e o exército de reserva de mão-de obra capitalista.

Esta nova força de trabalho, oriunda da Europa, submeteu-se à novas modalidades de trabalho transitórias entre à escravidão e o assalariamento reproduzidas até hoje no meio rural, tais como, o arrendamento, a parceria, associados ao pagamento de uma suposta dívida que o trabalhador “deve” ao proprietário (TRANSPADINI, 2014 apud ARAÚJO, 2019, p. 66).

A partir de 1914, em meio à primeira guerra mundial, a economia brasileira passa a incorporar o padrão de reprodução industrial, ainda que sob a hegemonia do padrão agrário exportador. Já a partir da década seguinte, com a influência das massas marginalizadas, organiza-se o movimento operário fabril, que exige do Estado o enfrentamento à questão social. E, em resposta às pressões sociais da classe trabalhadora, é aprovada a Lei “Eloy Chaves”, em 1923. Esta Lei é considerada a primeira medida precursora da política de

---

<sup>17</sup> Adam Smith, ao publicar *A Riqueza das Nações* (1776), suscita a discussão sobre o liberalismo econômico. Trata-se de um momento decisivo porque valida a tese da livre iniciativa do mercado e a desregulamentação e privatização das atividades econômicas, com redução da interferência do Estado. O argumento liberal ratifica os papéis reservados ao Estado, quais sejam: a manutenção da segurança interna e externa, a garantia dos contratos e a responsabilidade por serviços essenciais de utilidade pública.

seguridade social brasileira, por ter instituído as Caixas de Aposentadora e Pensão (CAPS) para os ferroviários.

Em resposta à emergente organização do operariado urbano, na década de 1930, Getúlio Vargas e seus apoiadores instauram a ditadura do Estado Novo - caracterizado pela centralização do poder, nacionalismo, anticomunismo e, especialmente, pelo autoritarismo. Nesse momento, o padrão de reprodução industrial passou a ser hegemônico. Em decorrência disto, ocorreu um rápido processo de urbanização; uma expansão do mercado interno e do sistema econômico; além de mudanças nos órgãos governamentais e na esfera política.

O cenário social e político era de revoltas e protestos, indicando que o país vivia sob um estado de indisciplina nos primeiros anos do Governo Vargas. A execução da legislação trabalhista, à época, buscava conter os movimentos sindicais e populares decorrentes do modelo urbano de sociedade, que se firmava dentro do capitalismo emergente. Segundo Marini (2011, p. 74), durante o governo Vargas,

[...] o proletariado será beneficiado por toda uma série de concessões sociais (concretizada, sobretudo na legislação trabalhista do Estado Novo) e, por outro lado, será enquadrado em uma organização sindical rígida, que o subordina ao Governo, dentro de um modelo de tipo corporativista.

A política econômica adotada, nesse período, previa a existência de uma cidadania regulada, segundo a qual os direitos dos cidadãos restringiam-se aos direitos trabalhistas, portanto, apenas às pessoas que ocupavam profissões reconhecidas e definidas legalmente (SANTOS, 1979).

Com caráter eminentemente assistencialista, em 1942, Darcy Vargas – esposa do presidente - criou a Legião Brasileira de Assistência - LBA (uma sociedade civil sem fins lucrativos) com objetivo prestar caridade aos pobres, assumindo um caráter eminentemente paliativo e inaugurando o primeiro-damismo na área da assistência social.

Em 1945, com o fim da ditadura de Vargas, o Brasil viveu um novo período nacional-desenvolvimentista, propulsor da expansão industrial e urbana. Nesse momento, o país passou a receber investimentos de capital estrangeiro, sobretudo, com a instalação de multinacionais no território brasileiro. O governo

Dutra (1946-1951), que sucedeu Vargas, “apesar da abertura comercial manteve o pacto social e relativa estabilidade política” (MARINI, 2011, p. 75).

As Políticas Sociais no Brasil - de 1930 a 1945 - foram marcadas pelo autoritarismo, assistencialismo e burocratização, com viés paternalista, clientelista e centralizador, baseando-se na legislação trabalhista, ofertada como concessão, numa estrutura corporativa.

Em um momento de efervescência dos movimentos sindicais, estudantis e campesinos, seis anos após o fim da ditadura do Estado Novo, Vargas é eleito presidente do país. Nesse momento, o governo decide transcender dos ideais autoritários e passa a cooperar com a classe trabalhadora. Entretanto, seu mandato foi marcado por forte crise política e econômica, que o levou ao suicídio, em 1954 (IDEM).

Ao assumir a presidência do país, Café Filho tenta administrar a crise econômica vigente, recuando com o projeto desenvolvimentista iniciado por Vargas. Seu sucessor, Juscelino Kubitschek, ao ser eleito em 1955, retoma os ideais desenvolvimentistas, aliando investimentos públicos com capital estrangeiro. Nesse cenário, estimula-se o desenvolvimento do polo industrial, assim como de grandes obras públicas, cujo ápice foi a construção da nova Capital, Brasília.

Com a introdução da tecnologia no trabalho agrícola, agrava-se a crise econômica em decorrência do êxodo rural, levando os agricultores a se mobilizarem e criarem as chamadas “Ligas Camponesas”<sup>18</sup>. Marini (2011, p. 86) reitera que a mecanização do campo ocasionou:

desemprego, forçando o trabalhador rural a fugir para as cidades, onde, por um lado, irá somar-se ao triste quadro das favelas cariocas, dos mocambos de Recife, das cidades satélites de Brasília e, por outro lado, irá aviltar o nível dos salários urbanos, devido ao aumento da oferta de mão de obra.

Verifica-se que o êxodo rural e o plano de desenvolvimentismo em execução causaram o aumento da favelização e a crescente demanda por trabalho precário, o que levou à redução tendencial dos salários e flexibilização

---

<sup>18</sup> As Ligas Camponesas, iniciadas em 1950, representam a luta pela reforma agrária no Brasil. A principal figura incentivadora foi o deputado do Partido Socialista Brasileiro (PSB) Francisco Julião.

dos direitos trabalhistas. Revoltada, a classe trabalhadora questiona a exploração do capital por meio de greves e lutas sindicais.

Na década de 1960, são eleitos Jânio Quadros e João Goulart. Na tentativa de alcançar uma estabilidade econômica, buscaram implantar uma reforma cambial e uma política externa independente. Após sete meses de governo, Jânio renuncia ao cargo e o seu vice-presidente assume. Esperava-se que Jango apaziguasse os movimentos sociais - já que possuía uma boa relação com os sindicalistas - e resolvesse as questões de ordem econômica. Entretanto, o seu governo foi marcado por tentativa de golpe de Estado, uma ferrenha oposição, rupturas nos partidos de esquerda e consolidação/surgimento de várias organizações de representação da classe trabalhadora. Em resposta às mobilizações sociais e à crise política e econômica, Jango propôs a Reforma de Base (Agrária, Urbana e Educacional), fato que acirrou ainda mais a luta de classes, culminando com o golpe militar de 1964. Sob esta perspectiva,

O projeto nacional-desenvolvimentista teve, neste momento o seu fim, e o golpe interrompeu uma relativa estabilidade democrática que permitia as lutas por reformas sociais “progressistas” (...) este golpe constitui uma “contrarrevolução preventiva”, em resposta a um crescente tensionamento ideológico no continente, que dada a influência regional do país, abriu o avanço para uma sequência de ditaduras civil-militares no Cone Sul (ARAÚJO, 2019, p. 72).

Durante as décadas de 1950 e 1960, as expressões da questão social se acentuavam e a população negra, rural, feminina e os trabalhadores formais e informais eram os mais prejudicados, isto porque o desenvolvimento do capital caminhava separado dos ideais democráticos e dos direitos sociais e políticos. Silva (2013, p. 216 apud Araújo, 2019, p. 74) chama atenção para o fato de que:

A questão social, latente ou explícita, sempre esteve no centro das lutas sociais travadas no interior da sociedade brasileira. Portanto, constitui-se pelo descontentamento popular expresso nas lutas por reformas sociais, políticas e econômicas que, em conjunturas históricas diversas, adquire sempre uma nova configuração.

Início da década de 1970, o modelo keynesiano-fordista começava a dar sinais de colapso, sobretudo com a falência da General Motors, e o modelo toyotista o substituiu, impulsionado principalmente pela emergência do

neoliberalismo<sup>19</sup>, quando o sistema capitalista começava a buscar novas formas de produção.

Harvey (1992) alega que, nesse contexto, instaurou-se um período de acumulação flexível articulada à desregulamentação monetária e financeira, na tentativa de homogeneizar o capitalismo mundial, através da livre circulação de mercadorias e capitais, levando em conta o superávit primário, o câmbio flutuante e a inflação. Este processo de mundialização financeira provoca a reestruturação produtiva, a contrarreforma do Estado e o acirramento das expressões da Questão Social (IAMAMOTO, 2008). Nesse momento, os trabalhadores, sob condições adversas, se organizaram através de mobilizações para reivindicar direitos sociais. Nesse contexto,

a seguridade social ganha centralidade estratégica na luta de classes nas economias dependentes, pois a simples venda da força de trabalho não garante o mínimo de proteção social à grande parte dos trabalhadores (SOUZA, 2016 apud ARAÚJO, 2019, p. 81- 82).

Destaca-se que, em razão da subordinação ao imperialismo, os países de economia dependente não conseguiram implantar o projeto de bem-estar social nos marcos do capital. Sposati (2012) afirma que, enquanto os países de capitalismo avançado, desde o pós-guerras, implantavam políticas públicas capazes de garantir direitos sociais, os países subdesenvolvidos, a exemplo do Brasil, adotavam um modelo de proteção fundado sob a ótica de interesses privados e assistencialistas.

Segundo Boschetti (2003), a política social é resultado das expressões econômicas, políticas e culturais que perpassam a sociedade burguesa, cuja natureza contraditória resulta da relação entre capital e trabalho, bem como dos conflitos de classes desencadeados pela exploração do trabalhador. Dessa forma, nos termos de Dias (2006, p. 41), a questão social, sob a perspectiva de totalidade processual, se refere:

à relação capital-trabalho, e as ações estatais, como as políticas sociais, e têm o objetivo principal de enfrentar as situações que possam colocar em xeque a ordem burguesa. Sendo decisivamente

---

<sup>19</sup> “O Estado neoliberal intervém em favor do capital com a liberalização e desregulamentação monetária e financeira, com a reestruturação produtiva, privatizações e contrarreformas (...) Neste contexto, há geração de desemprego estrutural, ampliação do exército industrial de reserva e desregulamentação dos direitos trabalhistas” (ARAÚJO, 2019, p. 80).

problematizadas e colocadas como alvo de correlações de forças estratégicas, as medidas utilizadas para enfrentar a questão social não podem ser pensadas estritamente como mecanismos que contribuem para a acumulação do capital; devem ser vistas como uma relação entre a sociedade civil e o Estado, que reflete sua dupla característica de coerção e de consenso, de concessão e de conquista.

Após anos de ditadura-civil militar, com as sucessivas reivindicações da classe trabalhadora, a Constituição Federal de 1988 estreia um primeiro modelo de proteção social<sup>20</sup> brasileiro e, ainda assim, muito tímido, assentado exclusivamente, no tripé das políticas que compõem o sistema de Seguridade Social. Castro (2015, p. 47) afirma que “é inegável a força da luta social dos despossuídos na busca de resposta às suas enormes dificuldades, constituindo-se a principal força motriz para as conquistas de 1988”.

Na conjuntura da efervescência dos movimentos sociais e trabalhistas em defesa da redemocratização – mediante a participação social – a Carta Constitucional promulgada traz dispositivos legais inovadores até então, incorporando as conquistas democráticas obtidas e apontando novos desdobramentos para as políticas públicas objetivando traduzir, para essa legislação nacional, os anseios dos brasileiros.

A Carta Magna aprovada estabelece a Seguridade Social como um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. De acordo com Yazbek (2006), esta constituinte, ao sinalizar a integração das políticas setoriais já mencionadas e garantir a descentralização político-administrativa com a participação da sociedade civil organizada, inova o Sistema de Proteção Social do país.

Apesar de representar um avanço para o Estado democrático de direito e ressignificar a proteção social brasileira, segundo Mota (2008), a Seguridade Social se consolida como espaço de disputa na ordem do capital, impregnada de lutas, conquistas e retrocessos. A despeito disto, convém salientar a importância das políticas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social no

---

<sup>20</sup> Francisco de Oliveira afirma que no Brasil, até 1988, o que vivenciamos foi um “Estado de Mal-Estar Social”, enquanto Wanderlei Guilherme dos Santos denunciou a nossa “cidadania regulada” e a Sônia Dribe denunciou o padrão “meritocrático-particularista” que inviabilizou as nossas políticas sociais de se constituírem em um padrão de “proteção social”, pois, distribuíam mais privilégios (aos abastados) que direitos para proteger os mais pobres).

país, na medida em que contribuem para minimizar o grau de pauperização da população e ampliar direitos sociais, através do acesso a serviços e benefícios.

Em 1993, a Política Pública de Assistência Social obteve sua regulamentação por meio da Lei 8.742, considerada um marco regulatório no Brasil. Em tese, ela passa a ser assegurada a todo e qualquer cidadão que dela necessitar. Na prática, temos uma política seletiva baseada em critérios econômicos. Há quem defenda que a assistência social se consolida considerando:

[...] os imperativos da rentabilidade e das necessidades sociais, vislumbrando-se modelos que transitam entre o assistencialismo e a lógica do direito, ora limitando-se à legitimação do poder das elites, ora estendendo-se à democratização e inclusão social ancorada no princípio da universalização (CASTRO, 2015, p. 115).

No entanto, nos parece que o avanço da democratização da política se contradiz em razão de práticas conservadoras (clientelistas e paternalistas) de cunho caritativo, que não a reconhecem como direito constitucional. Sobre isso Yazbek (2006) acrescenta que a efetivação do direito na política de assistência social (PAS) não ocorre pelo viés da regulação.

Nesse caso, como testemunha nossa experiência histórica, traduz-se aquele segundo subconjunto de políticas e programas sociais em políticas de cunho clientelista, assistencialista no sentido pleno do termo, e de caráter imediatista de combate à pobreza; portanto, em políticas que tendem a ser políticas de governo e não de Estado (COHN, 2010, p. 217).

Pesquisadores como Behring (1998) e Mestriner (2010) reiteram que a democratização da PAS, anunciada a partir do seu arcabouço jurídico-legal, não encontrou um cenário favorável, em virtude da contrarreforma neoliberal em curso.

Fato é que, naqueles mesmos anos de 1990, o Estado brasileiro passa a incorporar ideais neoliberais, levando em conta a tríade “globalização, reestruturação produtiva e contrarreforma do Estado”, inviabilizando a institucionalização do sistema de proteção social tal como conquistado e proposto na CF/88, através da ofensiva de “contrarreforma”<sup>21</sup> indicada por Behring (1998) e da retração dos direitos conquistados.

---

<sup>21</sup> Não por acaso, o ex-presidente José Sarney (1985-1990) afirmou que a CF/88 tornaria o país ingovernável e Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) acolheu o Plano Diretor de Reforma do

O que se verifica, assim, na década de 1990, é a presença de duas forças antagônicas disputando a hegemonia de suas respectivas propostas de modelo de intervenção estatal na área social: uma vinculada ao modelo da seguridade social, inspirada nos modelos de estado de bem-estar social, e outra, vinculada aos preceitos neoliberais, moldada pela defesa do Estado mínimo e de políticas sociais baseadas, de um lado, na capacidade de poupança individual de cada um, e de outro, na prestação de programas sociais focalizados nos segmentos mais pobres da população, ficando os demais segmentos da sociedade à mercê das forças do mercado (COHN, 2010, p. 217).

Ao assumir a presidência da república nos anos 1990, Fernando Collor de Melo se viu diante de um desafio: “estruturar o país, que passava por uma recessão econômica em virtude da crise estrutural do capital que atingia a economia mundial desde o início da década de 1970” (MELO, 2015 apud AMARAL, 2020, P. 34).

A solução encontrada pelo Presidente eleito para a superação da crise foi a contenção de gastos e a intensificação da acumulação do capital, através da financeirização, do arrocho salarial, da redução do déficit público e da privatização do Estado, portanto, da aplicação de estratégias neoliberais (ANTUNES, 2005).

As consequências impostas por este governo ao Brasil foram desastrosas, na medida em que ocasionaram um aumento na inflação, um retrocesso no parque industrial e uma diminuição dos salários etc. A elite descontente e a classe trabalhadora em polvorosa derrubaram o governo, causando o *impeachment* do Presidente e assumindo o seu vice, Itamar Franco.

Em 1994, foi eleito Fernando Henrique Cardoso (FHC), que conduziu a efetiva adesão do país ao projeto neoliberal. De acordo com alguns estudiosos, FHC recuperou algumas ideias do governo anterior para conter a inflação, colocando-as em prática de maneira categórica: “desmontagem do parque industrial brasileiro, retomada da privatização de estatais, flexibilização produtiva, subordinação às nações desenvolvidas estrangeiras, entre outras” (AMARAL, 2020, p. 36).

---

Aparelho do Estado, numa clara ofensiva contra os ganhos constitucionais (ou seja, contra a reforma que os trabalhadores haviam conquistados, daí tratar-se de uma “contrarreforma”).

Na medida em que ocorria a privatização das estatais brasileiras, baseada no discurso do sucateamento, no estímulo à terceirização, no desemprego em massa e na flexibilização dos direitos trabalhistas, o país se aproximava cada vez mais da dependência ao capital estrangeiro e dos processos de expropriação. Acrescenta-se que os “tentáculos do neoliberalismo perpassaram também os movimentos sociais, levando um patrimônio de caos social para o próximo presidente do Brasil, que teria um montante de obstáculos para reestruturar o país” (AMARAL, 2020, p. 37).

Devemos reconhecer que, embora a PAS tenha avançado a partir da Constituição de 1988, os governos de Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso que a sucederam travaram uma luta contra a sua regulamentação e implementação. Para Draibe (2007, p. 64), “os governos contemporâneos tornaram-se todos eles prisioneiros do difícil dilema entre a nova política econômica e a política de proteção social, produzindo o desmantelamento ou, no mínimo, um recuo, um *retrenchment*, como quer Pierson (1994), da proteção social” (recém conquistada).

Constata-se que há uma resistência, especialmente dos governos neoliberais ortodoxos, em implementar a PAS no Brasil. Isto fica claro a partir do “bloqueio explícito ou tácito às regulamentações pendentes no seu marco legal; desfinanciamento do setor [...] do esvaziamento, desqualificação e neutralização de seus espaços democráticos de participação e controle e da total inobservância das deliberações desses colegiados e das conferências nacionais de assistência Social” (SILVA, S, 2012, p. 53).

Nesse contexto neoliberal ortodoxo, as políticas sociais foram operacionalizadas de maneira compensatória e assistencialista, privilegiando o atendimento da rentabilidade econômica sobre as necessidades sociais, consolidando o cumprimento das exigências dos organismos financeiros internacionais. Assim, se inicia um período desafiador, permeado por retrocessos, sobretudo no âmbito da PAS, já que há uma negação de seu recente *status* constitucional de política pública. Os traços centrais dessa negação foram a tentativa de refilantropização da questão social (RAICHELIS; YASBEK, LÍGIA GOMES etc.) e de desconsideração das suas prerrogativas legais (por FHC, especialmente quanto à responsabilização do Estado).

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE) e a política de ajuste fiscal, assumida desde então, visaram adequar e possibilitar a inserção do Brasil no circuito competitivo internacional, atendendo ao receituário neoliberal, conforme destaca Gentil (2019, p. 163):

As reformas estruturais que foram promovidas nos anos 1990 – abertura comercial, liberalização financeira, privatização, reforma tributária e reforma da previdência –, assim como a estratégia de controle da inflação – o Plano Real –, deram margem a um intenso processo de acumulação financeira patrocinado pelo Estado. Os juros elevados tornaram-se o principal mecanismo destinado a, simultaneamente, atrair capitais externos, assegurar o câmbio valorizado (âncora dos preços), permitir o ajuste do balanço de pagamentos pela conta de capital e contornar as fugas de capital.

Nos anos 2000, a sociedade ansiava por mudanças. A esperança da classe trabalhadora - a mais atingida pelos ditames do neoliberalismo econômico – era a vitória de um governo que rompesse com esse ideário, e pusesse fim à expropriação de direitos, promovendo justiça e equidade social. Porém, o governo Lula, eleito pelo Partido dos Trabalhadores (PT), a despeito da retórica de seu compromisso com as demandas populares, continuou a aplicar as medidas austeras impostas pelos países desenvolvidos. Assim, foi dada continuidade à agenda neoliberal, cumprindo o estabelecido pelo pacto internacional outrora afirmado. Infelizmente, a tão almejada participação do povo no poder ficaria mais uma vez relegada à utopia, uma vez que, em resumo, o modelo social-liberal adotado por esses governos mascarou a ofensiva imperialista do capital no país e despolitizou o movimento da classe trabalhadora (SILVA, S. 2012).

Nesse momento, frente às insurreições populares no mundo inteiro, contra a ofensiva neoliberal e o modelo de mundialização financeirizada do capital, as políticas sociais de enfrentamento à pobreza ganharam centralidade no plano internacional<sup>22</sup>. O empobrecimento global passou a ser padronizado, considerando a medição empírica da pobreza. Assim, as políticas públicas

---

<sup>22</sup> Especialmente, sob a liderança do Banco Mundial e seus “objetivos do milênio”, que, diante dos questionamentos ao neoliberalismo e seus efeitos nefastos, prescreveram um enfrentamento à miséria e à fome, ou seja, à pobreza absoluta, mas sem alcance algum sobre a pobreza relativa e as desigualdades capital x trabalho.

compensatórias se tornaram privilégios de poucos, já que sua concessão passa a ter como critério precípua a renda.

No Brasil, durante esse período, se encontrava um amplo contingente de pessoas pobres, especialmente em virtude da inflação e do desemprego gerado na década anterior, ocasionando uma enorme demanda por programas assistenciais, especialmente os de transferência de renda, sobre os quais nos debruçaremos nos itens que se seguem.

É preciso destacar que a transferência de renda, como forma de enfrentamento da questão social no Brasil, hoje se coloca como seletiva, fragmentada e sem regras estáveis, desencadeando um risco iminente de grave recessão/perda de direitos. Ademais, as estratégias presentes na Seguridade Social reforçam tendências que desresponsabilizam o Estado; firmam as bases materiais para a acumulação do capital e favorecem os processos de expropriação de direitos do trabalho. É nesse contexto que se faz pertinente a discussão do próximo capítulo, que tratará dos programas de transferência de renda, suas características, similaridades e divergências, assim como dos seus impactos sobre a economia, trabalho, renda e desigualdade social.

### **3 A TRANSFERÊNCIA DE RENDA COMO MEDIDA DE ENFRENTAMENTO À POBREZA**

No século XX, os países latino-americanos iniciaram o processo de implantação de seus sistemas de proteção social e, embora a maioria dos modelos tenha se desenvolvido a partir da lógica do seguro social, nota-se que há uma heterogeneidade em cada um, resultante das particularidades históricas, políticas e culturais, bem como da influência dos partidos, sindicatos, Igreja e dos governos.

Apesar de não haver soluções para reduzir a concentração de riqueza e a desigualdade social - no bojo do modo de produção capitalista - nesse período, os países passaram a implementar políticas públicas com o objetivo de minimizar os problemas causados pela má distribuição de renda e mediar o conflito entre as classes sociais.

Sob a justificativa de alívio à pobreza e garantia da sobrevivência da população, sobretudo a mais vulnerável, surgem os programas de transferência de renda em parte da América Latina. Contudo, há um grande desafio a ser superado: “a integração de programas com condicionalidades à rede de proteção social, configurando-os como direitos de cidadania” (FONSECA e ROQUETE, 2018, p. 11).

No Brasil, a partir de 1988, medidas de garantia de renda foram previstas legalmente, na Constituição Federal de 1988 (CF/88), desvinculadas de prévia contribuição, dando um caráter redistributivo às políticas públicas, ampliando o campo dos direitos de cidadania. Apesar disso, dois anos após, essa ampliação da proteção social regrediu, em meio ao agravamento do cenário macroeconômico, especialmente em decorrência das políticas de corte neoliberal, que promoveram o aprofundamento da desigualdade social.

Nesses termos, uma série de programas de garantia de renda às famílias pobres, com crianças e adolescentes, foram instituídos durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a exemplo: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); Programa Agente Jovem; Programa Bolsa-Escola; Programa Bolsa Alimentação; Programa Cartão-Alimentação e Programa Auxílio-Gás; os quatro últimos unificados pelo Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), em 2003.

Ao analisar algumas experiências de políticas públicas de redistribuição de renda - com vistas ao enfrentamento à pobreza, como expressão central da questão social - destacaremos nesse capítulo, do conceito à caracterização, bem como as similaridades e contradições presentes naquelas denominadas “Renda Básica Universal; Renda Mínima e Programa Bolsa Família”.

A partir do reconhecimento de que é possível analisar cientificamente essas iniciativas, surgiram inúmeros modelos explicativos empenhados em elucidar os processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas de redistribuição de renda, as quais se constituem elementos do nosso objeto de estudo, à luz da discussão central acerca das concepções, proposições, modalidades e experiências de transferência de renda.

### 3.1 Renda Básica Universal x Renda Mínima: contradições e similaridades

Convém destacar que os termos “renda básica e renda mínima” se diferenciam tanto em aspectos conceituais, quanto práticos. A renda básica, comumente chamada de universal, podendo ser distributiva ou redistributiva, trata-se de uma transferência direta de renda, sem exigência de contrapartidas, entendida como um direito de todos. A renda mínima, por sua vez, é compreendida como um benefício emergencial, focalizado e compensatório, destinado aos cidadãos mais pobres. Esta última pressupõe condicionalidades para o seu recebimento (JUSTO, 2010).

Recorrendo ao Van Parijs (2002) concluímos, ainda, que a renda básica prevê a transferência de renda a indivíduos, independentemente de sua condição financeira ou inserção no mercado de trabalho. Em contraposição, a renda mínima determina que a família seja o alvo destinatário da renda.

Outra diferença reside na temporalidade do recebimento dos recursos. Destaca-se que a renda mínima é temporalmente limitada, isto porque seus beneficiários poderão deixar de receber a transferência de renda após um período pré-estabelecido ou uma situação superada. Já a renda básica é permanente, sobretudo, porque é incondicional e universal (SILVA, J, 2019).

É consensual, portanto, entre os estudiosos da área, que as diferenças entre as propostas de renda básica e renda mínima residem, especialmente, na

condicionalidade/incondicionalidade; na permanência/interrupção; no alvo indivíduo/família; na abrangência universalidade/focalização.

Há que se acrescentar que existem outras terminologias para designar renda básica e renda mínima ao redor do mundo. Expressões como “Stakeholder, Renda de base, Universal Grant, Alocação universal e Renda de existência” são utilizadas para se referir à Renda Básica. Do mesmo modo, termos como “imposto de renda negativo e renda mínima de inserção” são definições de renda mínima (SILVA, J, 2019, p. 6).

O debate sobre renda básica e renda mínima é recente e, de acordo com Silva, J (2019, p.10), emergiu no contexto de crise econômica, provocada pela decadência do Estado de bem-estar social: “foi no bojo dessa situação de crise que surgiu com força o debate sobre o que denominamos aqui renda básica, cujo marco simbólico é o texto ‘A Capitalist Road to Communism’, de Robert J. van der Veen e de Philippe Van Parijs”.

A princípio, os defensores da renda básica afirmavam ser fundamental a superação do capitalismo e adoção do comunismo, para que houvesse a distribuição da riqueza socialmente produzida. Desta feita, acreditavam que uma renda universal e incondicional seria a solução para o problema do desemprego em massa. Anos mais tarde, os autores passaram a justificar a necessidade de uma renda básica sob uma perspectiva de justiça social em lugar do comunismo (SILVA, J, 2019).

Historicamente, o Alasca (EUA) é considerado pioneiro em implementar a Renda Básica Universal. Tal fato ocorreu em 1982, quando aquele Estado passou a conceder a todos os cidadãos um cheque anual, advindo de um fundo de investimento estatal financiado pelas receitas do petróleo.

Nesse ínterim, se popularizou o debate sobre renda básica em vários países do mundo, culminando, em 2001, na criação da Rede Mundial de Renda Básica (BIEN)<sup>23</sup>. No Brasil, três anos depois, foi aprovada a Lei 10.835/2003, de

---

<sup>23</sup> No Brasil, a Rede Brasileira de Renda Básica (RBRB) foi fundada em 2019. Desde então, a entidade vem disseminando a ideia da distribuição de renda no país e incentivando os órgãos de governo, assim como da iniciativa privada, a seguir o caminho para a sua implantação. A Rede reúne estudantes, profissionais, pesquisadores, ativistas e pessoas ativamente engajadas em organizações políticas, sociais e religiosas, das mais diversas formações acadêmicas e afiliações partidárias. Durante a crise sanitária provocada pela covid 19, a RBRB teve um papel significativo – por meio de uma grande mobilização social – na aprovação do Auxílio Emergencial destinado aos inscritos no Cadastro Único, desempregados, informais e autônomos do país. Movimento que ficou conhecido como “Renda Básica que Queremos” (RBRB, 2021).

autoria do senador Eduardo Suplicy, tornando-se o primeiro país a reconhecer que a instituição de uma renda universal e incondicional poderia minimizar os efeitos da má distribuição de renda e diminuir as desigualdades sociais. A despeito disto, até hoje, “esta lei considerada pioneira, permanece letra morta”. Isto por que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, um dia depois de tê-la aprovado, sancionou a Lei 10.836, que instituiu o Programa de transferência de renda Bolsa Família (SILVA, J, 2019).

Eduardo Suplicy, em entrevista, afirmou que o Programa Bolsa Família (PBF) poderia ser um ponto de partida para a implementação da renda básica. Para tanto, precisaria ser universal e incondicional. Contudo, durante os dezessete anos de existência do PBF, nunca se cogitou torná-lo universal, ou seja, direito de todos, já que priorizava as famílias cuja renda *per capita* seria de até R\$ 178,00.

Alguns estudiosos evidenciam que o PBF se aproxima mais, em termos conceituais e práticos, da renda mínima, já que, em ambas as proposições, o benefício é considerado emergencial e volta-se para as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Para Justo (2010), esse tipo de transferência de renda “é uma forma de conter a exacerbação do conflito social. Por isso, (...) é focalizada em populações mais pobres, distribuída por apenas um período curto de tempo e num valor realmente mínimo, a fim de não desestimular o trabalho”.

Diferente da renda mínima, que pode ser compreendida como uma medida focalizada em relação aos efeitos perversos do capitalismo, a renda básica - vista como um direito de cidadania - provocaria a redução dos índices da pobreza; o aumento da participação política, a politização dos espaços domésticos e do poder de consumo; além de uma maior capacidade de negociação dos trabalhadores, reduzindo a exploração e superexploração do capital sobre o trabalhador. Raventós (2010) assegura que a Renda Básica “tornaria praticável não só a possibilidade de se negar de forma efetiva e convincente a aceitar situações não desejadas por parte de muitos trabalhadores, mas também de propor formas alternativas de organização do trabalho, que permitissem aspirar a graus de realização pessoais mais elevados”.

A seguir, analisaremos os rebatimentos da Renda Básica Incondicional junto às políticas sociais e econômicas, bem como no enfrentamento às expressões da questão social.

### 3.2 Renda Básica Universal e seus impactos sobre a economia, trabalho, renda e desigualdade social: subsídios para o debate

Nas duas últimas décadas, é notável o interesse de alguns países pela implantação de políticas públicas de distribuição de renda. Mas, recentemente, o discurso ganhou maiores proporções, sobretudo, em razão da crise econômica e sanitária provocada pela pandemia do COVID 19<sup>24</sup>.

De acordo com alguns estudiosos, a renda básica contribui para minimizar situações de crise econômica, como a que enfrentamos recentemente. Raventós (2010, p. 9) assegura que, “a perda do posto de trabalho [*durante a crise sanitária e econômica recente*] não teria consequências tão preocupantes para o bem-estar dos prejudicados”, caso houvesse a distribuição de renda de maneira universal.

Há que se acrescentar que, a existência de uma renda básica em tempos adversos, reduziria os riscos de falência de empreendedores individuais; pois, considerando que se constitui em um benefício estável, contínuo e universal, ela “facilitaria as tarefas de auto-ocupação, (...) garantindo mais segurança àqueles que não têm sucesso em seu pequeno negócio” (RAVENTÓS, 2010, P. 9).

Outro aspecto importante a ser considerado é o impacto positivo que a renda básica teria sobre o cotidiano das mulheres. Certamente, o benefício representaria independência financeira e maior autonomia para as mulheres.

A Renda Básica, por seu caráter universal de cidadania (ou de residência), não é dirigida nem a lares nem a pessoas com características específicas (ser homens, por exemplo). Por essa razão, ela pode ser um meio eficaz para assegurar a base autônoma de uma

---

<sup>24</sup> A COVID-19 é uma doença causada pelo vírus SARS-CoV-2. Os primeiros casos identificados no mundo ocorreram na China em dezembro de 2019, especificamente na cidade de Wuhan. Infelizmente, a incidência aumentou de maneira significativa nas primeiras semanas do mês subsequente. Alguns estudiosos acreditam que o vírus possua como hospedeiro o morcego e o pangolim, animais consumidos em algumas regiões daquele país. Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde - OMS declarou que o surto do novo vírus constituía uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII). Assim decidiu por fomentar o aprimoramento de iniciativas de coordenação, cooperação e solidariedade global para interromper a propagação daquele (BRASIL, 2020).

parte importante de mulheres que, hoje em dia, dependem, para sua existência material, de seus maridos ou companheiros (RAVENTÓS, 2010, p. 8).

Cabe assinalar, ainda, que o trabalho doméstico exercido pelas mulheres é ignorado, não tendo sua remuneração devida. Outrossim, é preciso entender que os sistemas de seguridade social erigidos no mundo, as colocam como dependentes economicamente dos seus maridos e/ou companheiros. Ainda que circunscrita à relação social capitalista, a renda básica confrontaria as opressões contra mulheres, de forma que estas poderiam adquirir um “contrapoder doméstico”, capaz de modificar as relações de dominação vivida no âmbito familiar (RAVENTÓS, 2010).

Ainda que não tenhamos capturado essa proposição na nossa articulação com o estado da arte, queremos aqui ressaltar que a renda básica incondicional também impactaria positivamente na vida da população LGBTQIA+, a qual, por sua vez, é a mais empobrecida; expulsa do ensino formal e de seus lares; levada à prostituição, por conta dos estereótipos exigidos nos trabalhos regulares e, por fim, exposta, diariamente, ao homicídio, posto que o Brasil é o país que mais mata pessoas LGBTQIA+.

Outra questão que merece destaque é a diminuição da burocracia, assim como dos seus custos, durante o processo de identificação e concessão da distribuição da renda básica, já que não haveria a necessidade de classificar os beneficiários de acordo com um perfil desejado, posto que todos os cidadãos seriam contemplados, dado o seu caráter universal.

Destarte, a renda básica diminuiria as possibilidades de intermediações políticas nos processos de distribuição de renda, de modo que todos, sem distinção de origem, raça, sexo, condição civil ou mesmo socioeconômica, seriam beneficiados. Nesse cenário, o clientelismo e o assistencialismo, recorrentes no cenário político e social brasileiro e conhecidos, respectivamente, como a prática de distribuir favores em troca de apoio político/voto e a caridade disfarçada de política pública, capaz de prejudicar o acesso aos direitos pelos cidadãos, poderiam ser reduzidos.

É preciso considerar que, pobreza não se resume à privação e carência material, mas incorpora, também, o tolhimento da capacidade de liberdade de escolha e a igualdade de oportunidades. Sendo assim, a renda básica provocaria

a diminuição da “dependência do arbítrio ou da cobiça de outros”, permitindo ao trabalhador romper com o ciclo de submissão e superexploração<sup>25</sup> pelo capital (RAVENTÓS, 2020, p. 9), especialmente em economias dependentes e periféricas, como a brasileira.

Segundo Suplicy (2010), a substituição de programas de transferência monetária condicionada pela renda básica também eliminaria estigmas, já que o beneficiário não precisaria comprovar sua situação de pobreza extrema para ser contemplado. Ademais, garantiria um princípio da LOAS previsto em seu artigo 4º, inciso III: “respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, **vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade**” (grifos nossos).

Acrescenta-se que a instauração de uma renda básica, quando da existência de greves, seria utilizada como uma “espécie de caixa de resistência incondicional”, fortalecendo o movimento dos trabalhadores em prol de melhores condições de trabalho e salários, em um cenário de crescente flexibilização de direitos (RAVENTÓS, 2020).

Enfim, iniciativas como a renda básica são imprescindíveis na atualidade, já que possibilitam corrigir injustiças do sistema tributário; diminuir a desigualdade de renda; a exploração do trabalhador e reduzir os índices de pobreza numa conjuntura de desemprego estrutural crônico ou, como vimos, em conjunturas catastróficas, como as pandemias ou outras calamidades, algumas muito recorrentes no país, como enchentes, estiagens, quedas de barreiras, etc. Para Carvalho (2021, p. 9), após a pandemia, a renda básica se coloca como única saída para o Brasil, visto que “não tem o intuito de se estabelecer como uma política temporária, ou emergencial, ela é uma política permanente de combate às desigualdades e garantia de condições mínimas e dignas para seus beneficiários viverem”. O Secretário da ONU, António Guterres, também

---

<sup>25</sup> “A forma associada à condição de dependência para elevar a produção de valor é a superexploração da força de trabalho, o que implica acréscimo da proporção de excedente/gastos com força de trabalho, ou a elevação da taxa de mais-valia, seja por arrocho salarial e/ou extensão da jornada de trabalho, em associação com aumento da intensidade do trabalho (...) A resposta periférica para o desenvolvimento capitalista está baseada na superexploração da força de trabalho e, conseqüentemente, na distribuição regressiva da renda e da riqueza, assim como no aprofundamento dos problemas sociais” (CARCANHOLO, 2008, p. 256/259).

assegura que todos os países precisam fortalecer sua rede de proteção social, levando em conta a possibilidade de adotarem uma renda básica universal (INSTITUTO HUMANISTAS UNISINOS, 2020).

### 3.3 Renda Básica Universal e Programas de Transferência de Renda no Brasil: uma história de contrastes

Consoante Fonseca (2001), no Brasil, os estudos acadêmicos sobre “Redistribuição de Renda” através de uma Renda Básica de Cidadania iniciaram nos anos 1970. Autores como Antônio Maria da Silveira, Edmar Bacha e Mangabeira Unger são as referências desse período.

Silveira (1975) acreditava que a distribuição de renda no âmbito da economia capitalista era desigual, dessa forma sugeria a criação de um programa governamental capaz de aliviar a pobreza e minimizar a desigualdade social. Assim, o pesquisador introduziu no país o debate sobre uma renda mínima garantida incondicionalmente, que beneficiaria, sobretudo, os mais pobres.

Bacha e Unger (1978), também defendiam a redistribuição de renda como forma de superação da pobreza. Para os estudiosos, a existência da democracia política estaria condicionada a uma realidade que “limite os extremos da desigualdade e não abandone à miséria grande parte dos cidadãos”.

Os dois pontos de vista supracitados reiteram a necessidade de existência de um Imposto de Renda Negativo<sup>26</sup> para a implantação de um Programa de Renda Mínima Garantida, conforme sugere o próprio Milton Friedmam. Sob esta ótica, se deve garantir rendimentos complementares a quem não atinge uma renda mínima estipulada, o que também seria alcançado pela via da Renda Básica Universal.

Bacha e Unger (1978) acreditavam que uma reforma fiscal possibilitaria o financiamento de um Programa de Renda Mínima Garantida. Para os autores, esta reforma se daria a partir da revisão do Imposto de Renda, sobretudo, da

---

<sup>26</sup> O “Imposto de Renda Negativo” prevê ajuda de custo do governo para os cidadãos que não conseguirem obter rendimentos anuais compatíveis com os seus gastos. Nesta teoria de Friedman, os pagamentos em dinheiro seriam uma evolução do Welfare State.

criação do Imposto sobre a Riqueza<sup>27</sup> líquida e da implementação do Imposto sobre Doações e Heranças.

Verifica-se que, tanto Silveira (1975) quanto Bacha e Unger (1978) contribuíram significativamente para o debate a respeito do “Imposto de Renda Negativo” na década de 1970, já que apresentaram em seus trabalhos uma discussão profícua acerca da transferência de renda aos cidadãos mais pobres por meio de um Programa de Renda Mínima.

Convém salientar que, apenas, 13 anos mais tarde é que este tema passa a ser pauta no parlamento brasileiro, ganhando mais visibilidade. O então Senador Eduardo Suplicy propôs, através do PL nº 80/1991, a criação de um imposto de renda negativo para complementação de renda às pessoas acima de 25 anos, cujos rendimentos brutos fossem inferiores a dois salários mínimos e meio da época (BRITTO e SOARES, 2010).

A proposta apresentada por Suplicy previa uma implementação gradativa, priorizando aqueles de maior idade e, a cada ano, o número de beneficiários aumentaria até que todos os indivíduos fossem contemplados, tornando o programa universal. Outras ações governamentais de cunho “assistencialista e compensatório” deixariam de existir e os seus recursos seriam transferidos para o financiamento do Programa de Renda Garantida. Apesar do PL nº 80/1991 ter sido aprovado de maneira unânime no Senado Federal, sendo remetido à Câmara dos Deputados, nunca foi votado (SUPLICY, 2006).

Em 1993, a segurança de renda no país sinalizou um caminho diferente daquele previsto por Suplicy. O direito à transferência de renda, garantido constitucionalmente<sup>28</sup> em 1988, é regulado através da Lei nº 8.742 de 1993 (Lei Orgânica de Assistência Social) e destinado apenas aos idosos e pessoas com

---

<sup>27</sup> Muito oportunamente, essas discussões de reforma tributária e taxação dos mais ricos tem se colocado na ordem do dia, a partir das proposições do Novo Governo Lula, evidenciando um momento estratégico para pautar o debate da renda básica. O Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) está previsto na Constituição Federal de 1988, embora nunca tenha sido regulamentado e implementado por causa da pressão de empresários e banqueiros sobre o Congresso. O atual ministro da Fazenda, Fernando Haddad, evidencia que sua aprovação possibilitaria mais investimentos nas políticas públicas.

<sup>28</sup> O Benefício de Prestação Continuada (BPC) prevê a “garantia de um salário mínimo mensal a idosos e deficientes que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família” (BRASIL, 1988). É o único benefício assistencial garantido pela Constituição Federal de 1988. Sua regulamentação, contudo, ocorreu 5 anos mais tarde, através da Lei nº 8.742/93 - Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Comumente, o benefício é concedido aos Idosos que possuem idade igual ou superior aos 65 (sessenta e cinco) anos, e à Pessoa com Deficiência que esteja incapaz para exercer atividade laboral.

deficiência incapacitados para o trabalho, que comprovem não possuir meios de prover a própria subsistência ou de tê-la provida por sua família.

Ainda nesse período, incorpora-se ao debate sobre Renda Mínima, a ideia de condicionar a transferência “à rede familiar e à escolarização de filhos e dependentes em idade escolar”. Essa proposição acabou se tornando, nos anos 2000, parâmetro para os primeiros programas de transferência de renda no país (BRITTO e SOARES, 2010).

Em 2001, o Governo Federal, através da Lei nº 10.219, instituiu o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação, denominado "Bolsa Escola" que, por sua vez, se destinava a famílias com renda per capita inferior a meio salário mínimo à época, com crianças e adolescentes em sua composição familiar. A permanência de crianças e adolescentes nos estabelecimentos educacionais era condição precípua para o recebimento da transferência de renda do Programa. Exigia-se, no mínimo, 85% de frequência escolar para o cumprimento da condicionalidade. Após um ano, o Programa atendia cerca de cinco milhões de famílias.

Paralelamente, foi instituído, também em 2001, pelo Decreto 3.934/01, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde, chamado “Bolsa Alimentação”, cujo público-alvo era: famílias com gestantes, nutrizes e crianças de até 6 anos de idade, cuja renda per capita deveria ser a mesma do Bolsa Escola. As condicionalidades exigidas perpassavam a vacinação de crianças e o comparecimento de gestantes ao pré-natal.

No mesmo período, foi implementado o Auxílio Gás, através da Lei nº 10.453/02, sob a responsabilidade do Ministério de Minas e Energia, que objetivava apoiar financeiramente às famílias de baixa renda para subsidiar a compra do gás de cozinha. A transferência no valor de R\$ 15,00 (quinze reais) era realizada a cada dois meses.

Ao implantar os programas de transferência de renda supracitados, o então Presidente da República FHC conseguiu mascarar a situação de crescente pobreza no país, de forma a manter a ordem do capital, sem prejuízos à economia. Conforme Silva e Silva *et al* (2006, p. 92): “No discurso do Governo Federal, esses programas, sem precedentes em termos de abrangência na Política Social Brasileira, passam a ser considerados eixo central de uma grande rede nacional de proteção social implantada no país”.

Em contraposição aos Programas de Renda Mínima implementados no Brasil no início dos anos 2000, o Senador Suplicy apresentou um novo Projeto de Lei (PL) no Congresso Nacional, visando instituir a Renda Básica de Cidadania. Para ele, esta proposição seria mais vantajosa que o Imposto de Renda Negativo defendido em 1991, isto porque a transferência de renda seria universal e incondicional. O texto do PL evidencia as vantagens da Renda Básica de Cidadania, são elas, principalmente: a) aumento da cobertura, dado o seu caráter universal; b) inexistência de estigma sobre os beneficiários, já que não haveria seletividade e focalização durante o processo de concessão; c) ausência de desestímulo ao trabalho, visto que o emprego formal não seria condição de exclusão de beneficiários.

A proposição foi aprovada por todos os membros da Comissão de Assuntos econômicos do Senado, em 2002. Para respeitar a Lei de Responsabilidade Fiscal, foi estabelecido que a sua execução se daria em etapas, priorizando os indivíduos mais vulneráveis. No ano subsequente, o PL também foi aprovado na Câmara de Deputados e, logo em seguida, sancionado pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Em 2003, o Presidente recém-eleito aprovou a criação de um novo Programa de Transferência de Renda chamado Programa Nacional de Acesso à Alimentação, integrado ao “Fome Zero”, que pretendia articular a esfera produtiva, estimulando a agricultura e a economia local, ao mesmo tempo que garantiria segurança alimentar para milhares de brasileiros, combatendo a fome no país.

Britto e Soares (2010, p. 9) afirmam que nesse momento “havia, portanto, múltiplos programas de transferência de renda superpostos, com benefícios diferentes, públicos-alvo similares, duplicação de esforços e confusão gerencial”.

Enfrentando duras críticas, dirigidas sobretudo ao Fome Zero, o Governo Lula resolveu unificar todos os programas de transferência de renda existentes, dando vida ao Programa Bolsa Família (PBF), para garantir maior agilidade na liberação do dinheiro e reduzir a burocracia. Estranhamente, sua sanção ocorreu um dia após à aprovação da proposição de Suplicy sobre Renda Básica Universal. “Sem nenhuma referência legal direta à renda básica, o Programa Bolsa Família teve uma expansão acelerada desde 2004 e transformou-se em

peça-chave na agenda de combate à pobreza do Governo Federal” (BRITTO e SOARES, 2010, p. 10). No próximo item, iremos abordar detalhadamente o Programa Bolsa Família e sua importância para os Governos de Lula e Dilma Rousseff.

### 3.4 O papel do Programa Bolsa Família na consolidação do modelo de Proteção Social Brasileiro nos Governos de Lula e Dilma Rousseff

Uma das primeiras iniciativas do governo de Luiz Inácio Lula da Silva foi a criação dos programas Fome Zero e Bolsa Família (PBF). O programa Fome Zero objetivava garantir a segurança alimentar dos brasileiros e, para tanto, pretendia fortalecer as cadeias produtivas locais, a geração de emprego/renda e o desenvolvimento socioeconômico.

Um dos desafios para a operacionalização deste Programa residia na identificação dos beneficiários. A princípio, foram concedidas cestas básicas à população de maneira emergencial. Posteriormente, o Governo passou a selecionar as pessoas a partir do cadastro de programas sociais criado durante a gestão de FHC. O critério utilizado baseava-se na renda per capita familiar. Assim, por meio de cartão bancário, o beneficiário passou a receber o valor de R\$ 50,00, que deveria ser utilizado, apenas, para a compra de alimentação.

Alguns especialistas contratados pelo Governo Lula sugeriram a unificação de todos os programas de transferência de renda criados na gestão anterior: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás. Essa indicação levou em consideração uma série de prerrogativas, dentre as quais se destacam:

pulverização dos recursos; elevado custo administrativo; superposição de público-alvo; ausência de coordenação e de perspectiva intersetorial no combate à pobreza e à desigualdade; descaso pela existência de programas similares nos estados e municípios; ausência de reflexão sobre as ‘portas de saída’; fragilidades e incompreensões acerca do cadastro; descon sideração com estados e municípios na gestão das políticas públicas (FONSECA e ROQUETE, 2018, p. 14).

Aceitando essa recomendação, em outubro de 2003, foi lançado o Programa Bolsa Família (PBF), sancionado em janeiro de 2004, por meio da Lei

nº 10.836, que previa os benefícios financeiros do Programa, os critérios de elegibilidade e as condicionalidades a serem cumpridas pelas famílias. O PBF surgiu como parte de uma estratégia integrada de inclusão social e de desenvolvimento econômico voltada à interrupção da reprodução da pobreza. Logo, o Programa buscava combater a miséria e a desigualdade social no Brasil e promover a emancipação de famílias em situação de pobreza/extrema<sup>29</sup> por meio de transferência direta de renda. Para a concessão, considerava a renda autodeclarada dos beneficiários, tendo o Cadastro Único para programas federais como o instrumental para seleção. Além disso, buscava associar a geração de renda à garantia de direitos sociais básicos, como saúde, segurança alimentar, educação e assistência social.

Segundo seu texto, o PBF objetivava promover o apoio às famílias em situação de vulnerabilidade, através de: a) repasse financeiro; b) ações complementares de fomento à independência e autonomia dos beneficiários e; c) condicionalidades<sup>30</sup>.

A descentralização político-administrativa possibilitou ao Programa um sistema de gestão participativo, por meio da união de esforços entre os entes federados, observada a intersectorialidade, a participação comunitária e o controle social.

Um dos desafios enfrentados pelo Programa, à época, residia no seu financiamento. Para preservar a existência do Bolsa Família e manter as contas equilibradas, o Governo precisaria reduzir o orçamento das outras áreas, a exemplo, da Previdência Social; sobre isto, Weissheimer (2006, p.45) afirma:

Essa é a receita clássica do mercado em tempos de neoliberalismo. Uma receita paradoxal e contraditória. É paradoxal porque ao mesmo tempo que diz se tratar de 'um programa muito importante para o desenvolvimento humano' sustenta que sua continuidade depende de cortes de gastos públicos em outras áreas vitais, como é o caso dos salários dos servidores.

---

<sup>29</sup> A definição de "pobre e extremamente pobre", caracterizada pela insuficiência de recursos financeiros, leva em conta os índices de renda per capita definidos pela União.

<sup>30</sup> Há uma crítica à manutenção das condicionalidades do programa, pois estas não deveriam se constituir em instrumento de punição às famílias, em caso de descumprimento. "Mais do que controlar possíveis deslizes da família, ou combater uma 'pressuposta' aversão à escola e ao posto de saúde, concepção, aliás, bastante preconceituosa, as condicionalidades tinham por objetivo por em foco a capacidade e o compromisso do Estado em garantir à população o acesso a esses dois direitos sociais" (MENDONSA, 2012, p. 141).

Merece destaque a dimensão da “transversalidade” do PBF, presente também nas ações do extinto Fome Zero. O Governo acreditava que o Programa iria ajudar o país a superar indicadores negativos das políticas educacional e de saúde, tais como: altos índices de evasão, repetência e defasagem idade-série; taxa de mortalidade materno-infantil elevada; desnutrição de crianças; a não realização de pré-natal por gestantes; controle de vacinação e outros.

Para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2019), em termos orçamentários, as transferências condicionadas de renda eram modestas, contudo, alcançavam milhões de famílias brasileiras pobres e extremamente pobres. As avaliações já realizadas pelo órgão apontam que o PBF era, sem sombra de dúvida, o componente mais progressivo da renda total dos beneficiários no período.

Consoante os estudiosos da área, os efeitos do PBF nacionalmente sobre a pobreza e a desigualdade são relevantes, mas insuficientes para enfrentar as expressões da questão social. Nessa perspectiva, Soares e Satyro (2009 apud Souza *et al* 2019, p. 12) afirmam que “por terem valores relativamente baixos, as transferências são muito boas em aliviar a pobreza, mas só conseguem retirar de fato as famílias dessa situação caso sejam tomadas como referência linhas de pobreza muito baixas”.

Constata-se que o PBF contribuiu para a diminuição da desigualdade de renda no Brasil e estima-se que ele interferiu, em diferentes intervalos de tempo, na queda do coeficiente de Gini e no índice de Mehran, instrumentos utilizados para medir o grau de concentração de renda, apontando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos (SOUZA *et al*, 2019).

Segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o PBF expandiu-se rapidamente desde sua implantação. Quando de sua gênese, possuía 6 milhões de famílias beneficiárias; no ano de 2006 pulou para 11 milhões e em 2020 atingiu o limiar de 14,28 milhões de famílias. O orçamento, em 2021, foi suficiente para transferir renda para 15,2 milhões de famílias.

O modelo de proteção social adotado nesse período privilegiou a regulamentação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), unificou e ampliou programas de transferência de renda; criou novos serviços, programas

e benefícios no âmbito da rede socioassistencial, ao mesmo tempo em que investiu em uma política macroeconômica capaz de gerar um determinado desenvolvimento do país e minimizar os efeitos da questão social.

Após sua implementação, o Governo reitera que, de fato, foram notáveis os efeitos do PBF sobre a segurança alimentar e nutricional dos brasileiros. Consoantes dados de Institutos de Pesquisa, houve redução de 58% das mortes de crianças causadas por desnutrição; bem como diminuição da prevalência de baixo peso ao nascer. Com relação aos índices educacionais, a melhoria da renda ocasionada pelo PBF foi determinante para aumentar o acesso à educação, reduzindo a evasão e abandono escolar de crianças e adolescentes; diminuindo a taxa de distorção idade-série, possibilitando o avanço do número de jovens ingressando no ensino médio na idade certa e outros.

Relativamente aos impactos do Programa sobre a saúde de seus usuários, no documento intitulado “Fases da desigualdade”, a então ministra Tereza Campello aponta os efeitos benéficos: redução da mortalidade infantil causada por diarreia em 46%; aumento da taxa de identificação precoce de gestações; redução de taxas de internação hospitalar em crianças menores de cinco anos; diminuição de 21% da taxa de detecção de hanseníase; aumento da taxa de cura de 7% maior nos casos de tuberculose, entre outros.

Em que pese a importância do Programa, expressa nos dados acima, uma das principais críticas que lhe são direcionadas é que ele se apresenta extremamente focalizado e seletivo, na medida em que o discurso da “priorização dos mais pobres” se converte numa estratégia de direcionar as ações e os recursos da Política de Assistência Social exclusivamente à pobreza absoluta, convertendo o Programa em uma medida compensatória e abrindo mão de qualquer compromisso universalista, que alcance, também, à pobreza relativa e que redistribua a riqueza produzida; essa perspectiva favorece a despolitização e a naturalização da questão social.

O PBF tem sido alvo de pesquisas no campo acadêmico-científico nas duas últimas décadas. Entretanto, os posicionamentos em torno da eficácia/eficiência do Programa divergem, possibilitando espaços para questionamentos e indagações. Fonseca (2021, p. 2) aponta que o maior problema dos programas de transferência de renda é a sua sustentação ideológica “pautada na narrativa meritocrática e na responsabilização individual

pelo acesso ao mundo do trabalho e superação da pobreza”; ela acrescenta que eles têm um caráter de inclusão perversa e possuem uma dimensão punitiva.

Pesquisas recentes nos levam a crer que os governos de Lula e Dilma Rousseff não romperam em definitivo com a ofensiva neoliberal em favor da proteção social brasileira, isto porque, ao analisar as políticas sociais, em especial a Assistência Social, sob a perspectiva da categoria teórico-metodológica “contradição”, pode-se inferir que o modelo social-liberal também não privilegia as demandas da classe trabalhadora, colocando-se em favor das requisições do capital.

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva provocou muitas expectativas na sociedade brasileira, em razão da própria militância exercida pelo Partido dos Trabalhadores durante décadas. Esperava-se do seu governo, portanto, uma ampliação de direitos sociais. Segundo Silva, S. (2012, p. 1), o mandato de Lula “anuncia uma ruptura com a trajetória neoliberal e uma nova cultura política de superação do subdesenvolvimento através de um crescimento econômico articulado à justiça social”, o que, estruturalmente não acontece, alerta a autora.

Uma análise levando em conta as categorias “hegemonia e totalidade” induz ao entendimento de que a política de assistência social, nesse período, impede a concretude de uma proteção social universalista, em prol de políticas compensatórias, seletivas e focalistas; mascara a ofensiva imperialista do capital no país e defende o modelo social liberal e, ainda, limita a intervenção política dos trabalhadores através de acordos que despolitizam o movimento sindical.

Mota (2010) evidencia que o modelo de expansão da Política de Assistência Social, pautado na centralidade da transferência de renda, foi capaz de empreender, contraditoriamente, o enfrentamento à pobreza, sem alterar o histórico de desigualdades sociais e de concentração de renda que estrutura a formação social brasileira.

A autora acrescenta que, a Política de Assistência desponta como o “novo fetiche de enfrentamento às desigualdades sociais”, assumindo a posição de uma política estruturadora, na medida em que passa a tratar a questão social “com ações e programas de combate à pobreza à moda dos organismos financeiros internacionais, donde a centralidade nos programas de transferência de renda” (MOTA, 2010. p. 140).

Por outro lado, há que se considerar que o Programa Bolsa Família, embora seletivo e focalista, possibilitou a muitas pessoas a saída de trabalhos análogos à escravidão, o que, segundo Fonseca (2021, p. 3), “gerou críticas e insultos aos pobres, sobretudo às mulheres negras que tiveram a oportunidade de vivenciar a cidadania ao negar trabalho doméstico por tão pouco valor e de muita humilhação”. Outrossim, a existência de uma renda mínima permitiu aos mais pobres o aumento do poder de compra.

Infelizmente, sem que o Programa tenha conseguido superar suas falhas, o Governo Bolsonaro anunciou o seu fim, em agosto de 2021, publicando no Diário Oficial da União a medida provisória nº 1.061, que institui o Programa Auxílio Brasil (PAB), em substituição ao Bolsa Família, então vigente há 18 anos. Em dezembro do mesmo ano, a Lei nº 14.284 sancionou e regulamentou o novo Programa.

No terceiro capítulo, discorreremos acerca da conjuntura que motivou/conduziu o Governo Bolsonaro à extinção do Programa Bolsa Família e sua substituição pelo Programa Auxílio Brasil; mas, antes, detenhamo-nos mais sobre os efeitos do PBF na desigualdade de renda.

### 3.5 Programa Bolsa Família x Ajuste fiscal: o Governo Temer e os seus efeitos deletérios junto à política de Assistência Social brasileira

Considerando o contexto do golpe parlamentar midiático de 2016 e a ascensão de Michel Temer à Presidência da República, nota-se “o aprofundamento de um projeto que, mesmo não tendo sido abandonado pelos governos petistas, reafirma a lógica deletéria das perspectivas neoliberais<sup>31</sup> e contrárias à proteção social e às políticas sociais universais no Brasil” (JESUS e LOPES, 2017, p. 2).

Este governo ilegítimo, ao apresentar a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 287/2016, sob o argumento do déficit da Previdência, à submetia aos interesses do capital, escondendo os verdadeiros objetivos da

---

<sup>31</sup> O neoliberalismo, segundo Araújo (2004 apud Silva, 2021, p. 106), é uma “versão transfigurada e temporã da doutrina liberal, diante da realidade sócio-histórica e cultural dos diferentes países e dos mais diversificados problemas que cada um apresenta, propõe sempre o mesmo cardápio de soluções: saída do Estado de suas funções produtivas, desmontes dos aparelhos de proteção social, flexibilização do mercado de trabalho, desregulamentação, privatização, abertura dos mercados – apresentadas sempre como imperativos da modernização”.

contrarreforma e utilizando manobras ideológicas para expropriar os direitos da classe trabalhadora. Os defensores da Emenda, ainda utilizavam um discurso baseado em alegações de explosão demográfica, aumento da expectativa de vida e envelhecimento populacional para justificar a necessidade de superação de um suposto déficit nas contas da Previdência Social.

O texto inicial da PEC 287/2016 estabelecia uma idade mínima elevada para aposentadoria (65 anos de idade); um tempo prolongado de contribuição (25 anos); equiparação entre homens e mulheres; assim como uma contribuição mensal previdenciária exigida ao trabalhador rural. Outrossim, buscava desvincular o BPC do salário mínimo e aumentar a idade para sua concessão. O Ministro da Fazenda, à época, Henrique de Campos Meirelles, defendia de maneira contundente a necessidade de impor o aumento da idade mínima para a aposentadoria, segundo o qual, objetivava estabelecer os critérios previdenciários brasileiros, atendendo aos padrões internacionais.

Na prática, o aumento da idade mínima reduziria o tempo de usufruto da aposentadoria. Levando em conta a expectativa de vida do brasileiro (76 anos, em 2023, conforme dados da Organização das Nações Unidas - ONU) e a idade estabelecida na PEC 287/2016 (65 anos), o trabalhador teria aproximadamente 7 anos a menos para gozar da sua aposentadoria. Esta estratégia diminuiria os gastos com a Previdência Social ao passo que restringiria os direitos trabalhistas (GRANEMANN, 2016). Verifica-se que a emenda atenderia aos anseios do grupo que é favorável à redução do endividamento público, ainda que isto representasse diminuição da atuação do Estado e limitação no atendimento às necessidades da população.

Convém salientar que Temer não conseguiu aprovar a PEC 287/2016 durante seu governo. A proximidade do período eleitoral tensionada pela resistência da classe trabalhadora destaca-se entre os principais motivos para o adiamento da aprovação, pois, “a não aprovação da PEC/287 representou apenas um intervalo para que as investidas do capital contra os direitos dos trabalhadores pudessem ser retomadas” (SILVA, F, 2020, p. 152).

Merece destaque, ainda, a aprovação da Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016. Conhecida popularmente como “PEC da morte”, por instituir um novo regime fiscal no país e prever o congelamento das despesas

primárias por duas décadas, a EC. 95 reduziria o impacto das políticas sociais e aprofundaria os preceitos ultraneoliberais no país.

Na prática, após sua aprovação, o novo regime fiscal promoveu cortes no orçamento da Política de Assistência Social, com destaque para o Programa Bolsa Família (ver figura 1). Ademais, o BPC passou a ser alvo de intenso controle e monitoramento. A sua concessão passou a exigir a inclusão do requerente e sua família no cadastro único, numa lógica punitiva com intenção de suspender e cancelar benefícios.

Figura 1 - Perdas estimadas para a Assistência Social a partir de 2017

<i>em R\$ milhões de 2016 (atualizadas pelo IPCA média)</i>				
<b>Perdas estimada (C=B-A)</b>				
<b>Ano</b>	<b>Despesa Cenário Base (A)</b>	<b>Despesa Cenário NRF (B)</b>	<b>em milhões 2016 (C)</b>	<b>%(D=C/A)</b>
2017	85.646,38	79.052,09	- 6.594,29	-8%
2018	87.657,64	79.297,59	- 8.360,05	-10%
2019	90.239,05	79.462,35	- 10.776,70	-12%
2020	93.094,06	80.088,05	- 13.006,01	-14%
2021	96.710,01	80.088,05	- 16.621,95	-17%
2022	100.510,11	80.088,05	- 20.422,06	-20%
2023	104.492,43	80.088,05	- 24.404,38	-23%
2024	108.672,08	80.088,05	- 37.529,86	-32%
2025	113.042,91	80.088,05	- 32.954,85	-29%
2026	<b>117.617,91</b>	<b>80.088,05</b>	- 37.529,86	-32%
2027	122.403,08	80.088,05	- 42.315,03	-35%
2028	127.391,18	80.088,05	- 47.303,12	-37%
2029	132.567,22	80.088,05	- 52.479,16	-40%
2030	137.912,70	80.088,05	- 57.824,65	-42%
2031	143.434,45	80.088,05	- 63.346,39	-44%
2032	149.139,74	80.088,05	- 69.051,69	-46%
2033	155.023,83	80.088,05	- 74.935,78	-48%
2034	161.096,52	80.088,05	- 81.008,46	-50%
2035	167.360,76	80.088,05	- 87.272,70	-52%
<b>2036</b>	<b>173.820,55</b>	<b>80.088,05</b>	<b>- 93.732,49%</b>	<b>-54%</b>
<b>Perdas acumuladas em 20 anos (2017 a 2036)</b>			<b>-199.254,17</b>	
<b>Perdas acumuladas em 20 anos (2017 a 2036)</b>			<b>-868.523,66</b>	

Fonte: Siga Brasil (2017)

Apreende-se dos dados apresentados que, a redução do orçamento para a PAS vai impactar diretamente na oferta dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais, comprometendo a efetivação de direitos garantidos constitucionalmente.

Em meio a este cenário adverso, verificam-se as primeiras iniciativas da contrarreforma do Estado brasileiro conduzida pelo governo Temer, com ênfase no ataque às políticas de Seguridade Social, justificado em nome do enxugamento das contas públicas, das ações de combate à corrupção e do impulso ao crescimento econômico. Consoante Silva, F. (2020, p. 135):

A política social, em especial, a Política de Assistência Social e Educação, que vinham sendo o “cartão postal” dos governos do PT,

passaram a sofrer uma forte compressão tendo em vista a diminuição de alocação de recursos, determinada pelo aprofundamento do ajuste fiscal. A manutenção dos benefícios e serviços, em grande parte assistenciais, passaram a sofrer com os cortes e contingenciamentos, limitando o acesso de milhares de pessoas que necessitam de proteção social, seja pela privação do emprego, pela situação de trabalho precarizado, além dos que, pela própria lógica capitalista, são considerados inválidos frente à exploração do capital.

O Governo ultraneoliberal de Temer foi marcado pela tentativa do esfacelamento da Previdência Social, através da retirada de direitos dos trabalhadores, em favor das pretensões do mercado e da acumulação capitalista. Também se observa um processo de profunda retração da política de assistência social, materializado através do ajuste fiscal, com cortes substanciais no orçamento; do ataque ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e; das precárias condições de trabalho vivenciadas pelos trabalhadores do SUAS (FONSECA *et al*, 2018).

Constata-se que a política fiscal e a diminuição dos gastos públicos impuseram um aumento elevado da tributação sobre os trabalhadores, reafirmando os interesses econômicos e reforçando os preceitos ultraneoliberais adotados na gestão Temer. Este regime “aprofundou a fragilização dos pilares da Seguridade Social, ao limitar os gastos primários para atender a sanha da transferência de recursos através do sistema da dívida pública” (SILVA, F, 2020, p. 146) e subjugou a classe trabalhadora.

Vale salientar que, apesar das iniciativas do Governo, alegadamente para recuperar a economia, este não conseguiu reverter a recessão via austeridade fiscal. Pelo contrário, com a retirada de direitos sociais, o desemprego em massa e a flexibilização das relações de trabalho, milhares de pessoas passaram a necessitar de proteção social, tendo reduzido seu poder de consumo, imprescindível para aquecer a economia brasileira naquele momento.

Esta conjuntura social e política, aprofundada pela crise econômica do capital, reforçava a necessidade de a classe trabalhadora brasileira lutar em defesa de seus direitos e, sobretudo, resistir às medidas de austeridade fiscal que foram adotadas no Governo Temer.

A investida do Governo para provocar o desmonte do SUAS ficou ainda mais evidente com a apresentação da Lei Orçamentária Anual (LOA), de 2018, cujo orçamento previsto para as ações da assistência social (estruturação da

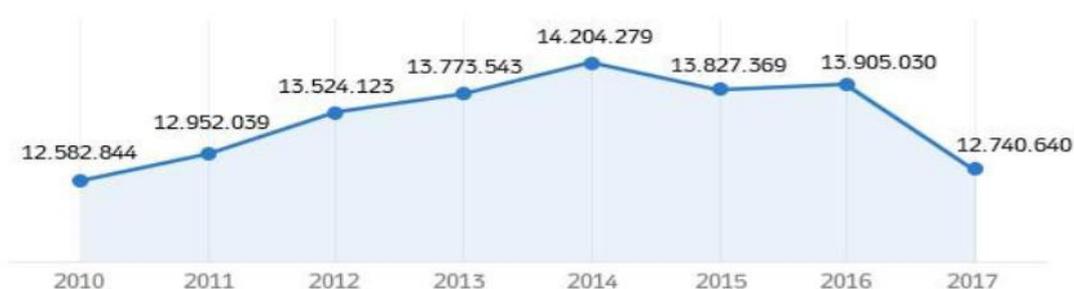
rede e execução de serviços) seria reduzido de R\$ 2 bilhões para R\$ 3,4 milhões, o que representa uma queda de mais de 99% (IDEM).

Ao ser contestada pelas instâncias de controle social do SUAS, a proposta orçamentária da LOA de 2018 foi modificada e reencaminhada ao Congresso. Entretanto, a recomposição orçamentária ainda ficou aquém do necessário, limitando a execução das ações do SUAS, sobretudo, em razão de um corte de 30% do montante dos recursos financeiros destinados à PAS.

Relativamente ao Programa Bolsa Família, o Governo Temer propôs destinar R\$ 28,7 bilhões, esse valor implicaria numa redução orçamentária de 3,7% em relação ao ano anterior (2017). Este corte real de R\$ 1,1 bilhão para a execução do PBF implicaria diretamente na exclusão de, aproximadamente, 500 mil famílias (FONSECA *et al*, 2018).

Verifica-se que, durante os anos de 2014 a 2017, após a redução no orçamento do Programa Bolsa Família, cerca de 320 mil famílias deixaram de receber a transferência de renda, voltando à condição de pobreza e miséria, conforme demonstra a figura 2, a seguir:

Figura 2 – Número de beneficiários do Programa Bolsa Família - 2010 a 2017



Fonte: MDS (2018).

É importante frisar que a maioria das famílias inscritas no cadastro único para programas do Governo Federal recebe a complementação da renda através do PBF. Em muitos casos, inclusive, o Programa se coloca como única fonte de subsistência para estas famílias. Idosos não protegidos pela Previdência Social e pessoas com deficiência beneficiárias do BPC também se destacam entre aqueles que recebem a transferência de valores.

Com o alto índice de desemprego no país, as famílias vulneráveis encontram no PBF uma esperança de sobrevivência com dignidade, pois,

embora os repasses de valores não sejam altos, garantem minimamente a segurança alimentar dos seus membros.

Com os cortes no orçamento do Programa, nos anos de 2018 e 2019, e a consequente exclusão de um número considerável de famílias, o governo Temer deixa indivíduos viverem em situações de insegurança de renda e alimentar, em ocupações de baixa remuneração, sem vínculo formal de trabalho, sem acesso à moradia, com baixa escolaridade, portanto, à mercê da sua própria sorte.

A análise dos dados expressa que, Temer desejava reduzir os gastos com as políticas de transferência de renda (BPC e PBF) em seu Governo, isso ficou evidente com o controle sobre os beneficiários - através do cruzamento de dados do Cadastro Único com outras fontes de informações - no sentido de identificar qualquer irregularidade que pudesse gerar o cancelamento do benefício ou dificultar seu acesso.

Com a exclusão de milhares de famílias do PBF, após o intenso processo de fiscalização iniciado pelo Governo Temer, há o agravamento das múltiplas manifestações da questão social - aumento da pobreza, insegurança alimentar, violência e evasão escolar - causando dificuldades a uma população vulnerável, com baixa escolaridade e histórico de desigualdade social.

No próximo capítulo, analisaremos o Governo de Jair Messias Bolsonaro - um presidente com retórica de extrema direita – eleito em 2018 durante o processo, denominado no debate público nacional e internacional – como “onda conservadora”. Daremos ênfase ao seu posicionamento moralmente regulador, economicamente liberal e socialmente intolerante/punitivo. Discorreremos sobre as políticas de segurança de renda implementadas durante o seu mandato, consequência da crise sanitária, social e econômica mais recente.

## 4 A TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL DE BOLSONARO

Este capítulo introduz uma discussão acerca dos programas sociais que preveem repasse direto de renda às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza no Brasil, durante o mandato de Bolsonaro. Ademais, traz informações preliminares sobre o novo governo eleito e a retomada do Programa Bolsa Família.

Sob o Governo Bolsonaro, a crise sanitária provocada pela Covid-19 trouxe desafios empíricos e normativos para a implementação de novas formas de transferência de renda no país. O Governo Federal, em uma nítida tentativa de “suborno” aos eleitores, extinguiu um programa social já consolidado, contrariando os atores que fazem parte da história da Política de Assistência Social no Brasil: gestores, trabalhadores, conselheiros e usuários do SUAS.

Preocupações como a viabilidade fiscal e política - tanto do Auxílio Emergencial quanto do Auxílio Brasil - e dificuldades de implementação destes benefícios pelo Estado estiveram no cotidiano dos executores das políticas de transferência de renda brasileiras. Boschetti (2021 apud Viveiros, 2022) alega que o ajuste fiscal imposto ao financiamento do SUAS não é de hoje. Contudo, nos últimos anos, o Fundo Nacional da Política de Assistência Social vem mostrando perdas significativas de recursos. Prova disso foi a redução dos valores repassados do FNAS aos fundos municipais – previsto na Portaria nº 2362/2019 - com o objetivo de equalizar o cofinanciamento federal do SUAS à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual. Ademais, a transferência de R\$ 342,9 milhões retirados do FNAS e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para o Ministério da Defesa em dezembro de 2021 mostrou a completa falta de compromisso do Governo Bolsonaro com o SUAS.

A ausência de diálogos e o posicionamento centralizador e profascista da gestão bolsonarista provocaram um imenso retrocesso junto à política de Assistência Social, principalmente no que se refere à segurança de renda e alimentar dos mais vulneráveis.

Muitos desafios estiveram presentes diariamente nos equipamentos do Sistema Único de Assistência Social, sobretudo durante a pandemia. Desinformação, filas, exposição a situações vexatórias foram uma constante,

não somente na vida dos usuários da Política, mas também dos trabalhadores do SUAS.

O Coronavírus nos mostrou como o país não está apto a enfrentar situações de calamidade pública, como a que vivemos recentemente. O SUAS, desde 2016, vivendo sob um forte ajuste fiscal, precisou afiançar as seguranças de acolhida, de convívio familiar e comunitário, de desenvolvimento de autonomia e, especialmente de renda. Entretanto, as condições objetivas para a efetivação da garantia dos mínimos sociais via política de Assistência Social não foram as melhores. A palavra de ordem era resistência, tendo em vista o perfil ultraneoliberal, profascista e neoconservador do Presidente Bolsonaro.

#### 4.1 “Pátria acima de tudo, Deus acima de todos”: reflexões sobre o Governo Bolsonaro.

Jair Messias Bolsonaro, embora desconhecido por muitos na campanha eleitoral de 2018, já havia exercido, por quase três décadas, mandatos consecutivos no poder legislativo, tanto a nível municipal, quanto federal. Em sua trajetória política, ele obteve o apoio de militares, por se colocar como o “defensor da tropa”, título justificado pela contínua luta em torno da ampliação de direitos para a categoria, sobretudo, por reajustes salariais. Silva e Rodrigues (2021, p. 91) chamam a atenção para o fato de que:

sua agenda original de representação dos interesses salariais e previdenciários dos militares foi sendo ampliada pela defesa de políticas de segurança pública de orientação punitivista e crítica à ideia de direitos humanos, baseada no aumento do porte de armas, na justificativa aberta de assassinatos extralegais e na hostilidade conquanto a minorias raciais e sexuais.

Bolsonaro foi militar do Exército e encerrou sua carreira como capitão em dezembro de 1988, quando assumiu o cargo de vereador na capital do Rio de Janeiro e, posteriormente, foi continuamente eleito Deputado Federal, cargo que exerceu por 27 anos (1991-2018), até ser eleito Presidente. Durante toda a sua trajetória política, seu discurso sempre foi marcado por um conteúdo conservador e autoritário.

Em 2013, durante os protestos contra o aumento das tarifas do transporte público, Bolsonaro e seus filhos, também parlamentares, utilizaram-

se das redes sociais para incitar a violência contra os militantes da esquerda (pró governo Dilma Rousseff) e associar atos de corrupção ao Partido dos Trabalhadores. Sobre isto Mattos (2022, p. 027) acrescenta:

As chamadas «Jornadas de Junho» marcaram, de um lado, a emergência de demandas populares por direitos universais – como melhoria dos sistemas públicos de saúde e educação – e, por outro lado, o início da ocupação de espaços por parte de um setor organizado de extrema-direita, que se apresentou publicamente com pautas de combate à corrupção.

Atacando os ideais de liberdade e igualdade, assumindo propostas legislativas do movimento “escola sem partido<sup>32</sup>”, denunciando o “esquerdismo docente<sup>33</sup>” e a “ideologia de gênero<sup>34</sup>”, Bolsonaro foi eleito, em 2014, como o Deputado Federal mais votado no estado do Rio de Janeiro (IDEM).

Em um cenário de agravamento de crise econômica e política, Dilma Rousseff se reelegeu presidente do país em 2014 e, embora tenha sido uma eleição vitoriosa para o Partido dos Trabalhadores, houve uma redução do apoio da classe trabalhadora, demonstrando um forte impacto na lógica de conciliação de classes.

Sob pressão da classe dominante, Dilma Rousseff inicia seu segundo mandato presidencial, descumprindo suas promessas de campanha, comprometendo-se com uma política econômica de austeridade fiscal. A despeito disto, nos anos que se seguiram, a burguesia passou a criticar o seu governo, uma vez que ele “não teria capacidade de levar adiante tal agenda no ritmo e na profundidade que exigiam”. De acordo com Mattos (2022, p. 28): “assim, ao longo de 2015 e 2016, cresceram, com apoio burguês, as manifestações anticorrupção e contrárias ao Governo, convocadas e mobilizadas por novas organizações de direita”.

---

<sup>32</sup> O Movimento Escola Sem Partido, idealizado em 2004, ganhou repercussão através de um projeto de lei federal de 2014. Tem como intuito impor uma agenda conservadora no seio da educação brasileira. É defendido por políticos de extrema-direita, ultraneoliberais e fundamentalistas religiosos neopentecostais.

<sup>33</sup> Crítica ao que chamam de “doutrinação ideológica” de esquerda nas escolas.

<sup>34</sup> A expressão ideologia de gênero carrega um sentido pejorativo. Trata-se de uma crítica ao conceito de gênero defendido pelo movimento feminista. Os setores mais conservadores da sociedade protestam contra atividades que buscam falar sobre a questão de gênero e assuntos relacionados – como sexualidade – nas escolas.

Com a justificativa de combate à corrupção, o governo do PT passou a ser alvo de investigação por meio da “Operação Lava Jato<sup>35</sup>”, que alimentou a mídia com denúncias, provocando um sentimento de “antipetismo” entre os brasileiros, que associavam a crise econômica do país aos atos de lavagem de dinheiro “supostamente” orquestrados pelos governantes.

A cultura do “antipetismo” e as acusações de ilegalidade orçamentária possibilitaram o golpe jurídico-parlamentar-midiático e a ascensão de Michel Temer ao poder, em 2016. Sobre isto, Boito (2020, p. 10) afirma:

Esse golpe de Estado, pela dinâmica que o tornou possível e pelas suas consequências, mudou profundamente o processo político brasileiro. Ele colocou em movimento forças conservadoras e antidemocráticas até então adormecidas, desacreditou o voto popular, ensejou o retorno dos militares como atores políticos de primeiro plano, judicializou de modo extremado os conflitos políticos, estimulou conflitos entre os ramos e instituições do Estado e desacreditou a democracia.

Em meio ao desemprego, crescimento da miséria, impopularidade de Temer, impossibilidade da candidatura de Lula à presidência (investigado pela Operação Lava-Jato e preso com provas inconclusivas, por um processo jurídico que foi posteriormente anulado), a extrema direita uniu forças e lançou a candidatura de Jair Messias Bolsonaro, em 2018.

No ano seguinte, defendendo uma retórica protofascista que estimula a despolitização e aprofunda a crise democrática, Bolsonaro assumiu a Presidência do Brasil, apoiado pelas classes média e alta, que vislumbraram “[...] nas questões conservadoras, no saudosismo ao regime ditatorial e na redução do Estado, elementos fundamentais para a promoção de um modelo de Brasil que lhes convém” (SILVA e RODRIGUES, 2021, p. 91).

---

<sup>35</sup> A Operação Lava Jato teve início em março de 2014. O nome dado à operação decorre do uso de uma rede de postos de combustíveis e lava a jato de automóveis para movimentar recursos ilícitos pertencentes a uma das organizações inicialmente investigadas. Na época, quatro organizações que teriam a participação de agentes públicos, empresários e doleiros passaram a ser investigadas perante a Justiça Federal em Curitiba. A operação apontou irregularidades na Petrobras, maior estatal do país. Segundo a investigação, nesse esquema, grandes empreiteiras organizadas em cartel pagavam propina para altos executivos da estatal e outros agentes públicos. O ex-presidente Lula acabou por ser preso durante esta investigação. A operação teve início em 17 de março de 2014 e contou com várias fases operacionais autorizadas, em sua maioria pelo então juiz Sérgio Moro, tendo seu término em 1.º de fevereiro de 2021. Após controvérsias, nomeação do juiz Sérgio Moro a Ministro, soltura de Lula pela comprovação de inocência, a operação perdeu sua credibilidade e hoje é vista como um grande cavalo de troia.

A alta adesão de brasileiros “cristãos”, em especial os protestantes pentecostais, ao governo Bolsonaro também revela a importância dada por ele à agenda conservadora e tradicional, baseada em princípios religiosos. O apoio dos líderes pentecostais foi crucial para o crescimento da popularidade de Bolsonaro, uma vez que estes últimos, “utilizando-se do grande prestígio que possuem, facilitaram a aceitação de suas propostas, ao indicá-lo como candidato ideal ou, ainda, ao caracterizar seus opositores enquanto inimigos dos valores por eles defendidos” (SILVA e RODRIGUES, 2021, p. 94).

A chegada de Bolsonaro ao poder ocorre em um momento de crise econômica, política e social. Um cenário devastador resultante dos desdobramentos da Crise de 2008, que alcançam o Brasil, especialmente, a partir de 2011; dos efeitos nocivos da reforma da Previdência de Temer; da queda brutal do investimento público; da desindustrialização do país; da desregulamentação do mercado de trabalho e da privatização de recursos naturais e dos serviços públicos essenciais à população. Seu governo foi marcado pelo discurso de ódio às minorias, à cultura, ao saber científico, às lutas de classes, gênero e orientação sexual, reforçando ideologias que incentivam a violência social, a misoginia, a censura, a despolitização e as práticas antidemocráticas. Segundo Silva e Rodrigues (2021, 92):

Bolsonaro opera a partir de um maniqueísmo moralista típico da Nova Direita, da Direita Alternativa ou dos populistas de direita, engendrando um entrelaçamento entre o discurso anticorrupção, o punitivismo, a hostilidade com as minorias e o neoliberalismo.

A condução da política econômica brasileira foi entregue a Paulo Guedes<sup>36</sup>, um neoliberal ortodoxo, formado pela Universidade de Chicago – instituição reconhecida internacionalmente por defender a liberdade de mercado. Tal indicação não foi por acaso, uma vez que Guedes acompanhou as contrarreformas no Chile, quando de sua reestruturação previdenciária, orquestrada por um grupo de economistas da escola de Chicago, durante a

---

<sup>36</sup> Os economistas formados pela Universidade de Chicago, conhecidos como “Chicago boys”, usaram o Chile para aplicar os conceitos que aprenderam diretamente com os precursores do neoliberalismo. Entre aqueles que usaram o país andino - como trampolim para suas carreiras - estava o brasileiro, Paulo Roberto Nunes Guedes (SILVA e RODRIGUES, 2021).

gestão de Augusto Pinochet<sup>37</sup>, cujo governo autoritário privilegiava a política econômica e reprimia os direitos humanos.

O governo Bolsonaro levou ao extremo a escola neoliberal brasileira. Com o setor econômico do governo entregue ao ministro da Economia Paulo Guedes, o governo iniciou o processo de desmonte de políticas sociais e avançou nas privatizações de empresas estatais. Emergiu assim o neoliberalismo em sua feição mais radical no Brasil (SILVA e RODRIGUES, 2021, p. 101).

Bolsonaro encontrou apoio no Congresso Nacional para implementar seu receituário ultraneoliberal. O mesmo não aconteceu com a pauta do autoritarismo. Valendo-se do apoio dos militares, o seu governo fez sucessivas ameaças contra esta instância do poder legislativo e o Supremo Tribunal Federal, desrespeitando a nossa Carta Constitucional vigente. Por esta razão, foram expedidos inúmeros pedidos de *impeachment* contra Bolsonaro, todos arquivados com o apoio dos presidentes da Câmara dos Deputados Rodrigo Maia, e, posteriormente, por Arthur Lira<sup>38</sup>, ambos aliados de Bolsonaro.

E as arbitrariedades não param por aí. Silva e Rodrigues (2021, p. 97) afirmam que oito atitudes tomadas pelo governo Bolsonaro infringiram os ideais democráticos:

(1) Decreto com a revisão da Lei de Acesso à Informação; (2) a carta do ministro da Educação, Ricardo Vélez Rodríguez, solicitando que alunos de escolas enviassem vídeos com o Hino Nacional; (3) a proposta do excludente de ilicitude do ministro da Justiça Sergio Moro; (4) o Decreto de extinção dos Conselhos de Participação Social; (5) a Medida Provisória 914, que trata das eleições nas universidades federais; (6) a ressignificação do AI-5; (7) o vídeo da Secretaria Nacional de Cultura com uma estética nazista; (8) e os 116 ataques contra a imprensa contabilizados pela Federação Nacional dos Jornalistas em 2019.

---

<sup>37</sup> Militar chileno que liderou um golpe militar e comandou durante anos uma das ditaduras mais brutais da América do Sul. A ditadura de Pinochet estendeu-se até 1990. Cerca de três mil pessoas foram mortas e mais de 40 mil torturadas durante seu governo.

<sup>38</sup> Um antigo esquema da velha política ganhou força durante o governo de Jair Messias Bolsonaro. A fim de obter apoio para sua reeleição, o então presidente aprovou o uso de recursos do orçamento secreto para emendas parlamentares, com um único intuito: privilegiar seus apoiadores e correligionários. No mês que antecedeu as eleições de 2022, o Presidente assinou duas medidas provisórias prorrogando repasses, relativos ao setor cultural e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), para liberar cerca de R\$ 5,6 bilhões e destinar ao orçamento secreto. Tal manobra privilegiou o presidente da Câmara, Arthur Lira e outros líderes do Centrão, que estavam pressionando o Executivo para liberar os pagamentos até a data das eleições.

O autoritarismo bolsonarista esteve presente não somente nos seus discursos, mas também na implementação das políticas públicas. Dando continuidade ao movimento iniciado por Temer, com a Reforma da Previdência Social, ele adotou algumas medidas que prejudicaram os trabalhadores, sobretudo, os servidores públicos: o congelamento de salários e progressões dos servidores públicos; suspensão da realização de concursos públicos; reestruturação de carreiras; aumento das atividades terceirizáveis e das privatizações de empresas estatais etc. Na prática, isto se traduz também em ajuste fiscal nas receitas da Seguridade Social, bem como no avanço do capital financeiro sobre os recursos das políticas sociais, em especial da Assistência Social (BEHRING *et al*, 2020).

A imprensa também sofreu ataques durante o governo Bolsonaro. De acordo com dados da Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ) divulgados em 2020, “o presidente fez, em 2019, um total de 116 declarações contra a imprensa, com 11 ataques a jornalistas, e 105 tentativas de descredibilização da imprensa”.

No próximo item, discutiremos com mais precisão sobre a postura autoritária adotada por Bolsonaro em sua administração: uma política profascista caracterizada por uma retórica agressiva, contrária ao intelectualismo, ao respeito mútuo, aos direitos humanos, com forte apelo ao nacionalismo e à religiosidade.

#### 4.1.2 O Brasil da extrema direita: algumas notas sobre o profascismo bolsonarista

O fascismo, enquanto fenômeno político, exige cuidados na sua conceituação/caracterização. Rosas (2019) o define como um regime dinâmico, complexo e mutante, que emergiu na Europa do Entre Guerras. Pasquino (1998) o considera um regime político de partido único, que despreza o socialismo, o comunismo e o liberalismo econômico. Embora não haja um discurso homogêneo, um número significativo de estudiosos concorda que, o fascismo é, acima de tudo, uma forma autoritária de governo.

Trotsky (2018, p. 66) sugere que o fascismo é um “movimento que apresenta uma combinação de um nacionalismo extremo e uma manifestação

verbal demagógica anticapitalista com uma hostilidade ainda maior contra o movimento operário organizado”.

Este regime político surgiu, consoante Mandel (1995 apud Barros, 2020), como consequência de uma severa crise do capitalismo monopolista, que levou ao descontentamento da classe burguesa e desencadeou movimentos de massas reacionários e violentos.

Diferente de outros regimes ditatoriais, o fascismo foi uma iniciativa da pequena burguesia revoltada. A despeito disto, Mattos (2020) nos chama atenção para o fato de que, ao assumir o poder, os fascistas não defenderam as demandas da pequena burguesia, mas sim as do grande capital.

Em termos ideológicos, a política fascista defende o punitivismo, a hostilidade com as minorias, o anti-intelectualismo, a hierarquia, o apelo à pátria, a desarticulação da união e do bem-estar público (RODRIGUES, 2020).

O culto ao heroísmo revolucionário levou Benito Mussolini a defender os sustentáculos da ideologia do Partido Nacional Fascista Italiano. Para endossar seu ponto de vista, Mussolini distorceu o pensamento de autores socialistas importantes, a exemplo Marx<sup>39</sup> e Engels, para provocar sua insurreição violenta (revolução) na Itália, em 1922.

Sob forte influência de tendências subversivas, Mussolini - de maneira coercitiva - se tornou chefe de Estado na Itália em 1922, governando o país até 1943. Durante duas décadas, a censura, a perseguição política e a prisão de opositores foram recorrentes em seu governo. A fim de alcançar a submissão da população, a propaganda política era utilizada para exaltá-lo enquanto líder, bem como para disseminar os valores da “raça italiana” e o passado de conquistas militares.

Na atualidade, a discussão acerca do fascismo ocorre em decorrência da ascensão de partidos de extrema direita e autoritários, em diversas partes do mundo, nos desafiando a compreender como o fascismo, de natureza totalitária,

---

<sup>39</sup> Um dos primeiros livros de Marx, com os quais Mussolini entrou em contato, foi O Capital (1867). Ele, também, teve acesso as “Teses sobre Feuerbach” (1845) e ao Manifesto Comunista (1848). Ou seja, ele estava ciente das mais importantes publicações socialistas. Sua intenção era clara: reforçar o uso da violência a favor da revolução, entendida como “uma transformação social onde um sistema político é substituído por outro, algumas vezes através do conflito armado” (JESUS, 2017, p. 5). O conceito de Revolução, defendido por Mussolini, estava associado as leituras heterodoxas de George Sorel.

conseguiu emergir em diferentes contextos históricos e regimes políticos, inclusive os democráticos.

Recentemente, países como os Estados Unidos da América, Bélgica, Áustria, França e o Brasil<sup>40</sup> presenciaram a adoção de estratégias consideradas fascistas em governos legalmente democráticos e, político-ideologicamente, neoliberais. Contraditoriamente ao que se pensava, o neoliberalismo<sup>41</sup> - modelo político econômico que fomenta a ampliação da abertura das economias dependentes ao capital imperialista - e o neofascismo – espécie de ditadura - não são fenômenos excludentes. Mattos (2022, p. 31) afirma que “o hibridismo, a adaptabilidade e a mutabilidade do fascismo se manifestam na (re)emergência de ideologias, movimentos, partidos e lideranças (embora ainda não regimes políticos) que podem ser definidos como (neo)fascistas”.

Os defensores do uso do prefixo “neo” afirmam que ele indica uma nova conotação ao fascismo original, determinado pela conjuntura sócio-histórica atual que, por sua vez, interfere nos preceitos ideológicos que o ressignificam como uma doutrina neofascista.

Contrariando essa assertiva, Traverso (2019 apud Barros, 2020, p. 137) afirma que o conceito do neofascismo não nos permite compreender a realidade contemporânea, pois dá a ideia de continuidade ao passado, ou seja, “uma tentativa de perpetuar e regenerar o velho fascismo”. Portanto, o ideal seria utilizar o termo pós-fascismo para se referir ao movimento atual proposto pela extrema direita, justificado, segundo o estudioso, por se referir a um “fenômeno em transição, um movimento ainda em transformação e não cristalizado”.

Michael Lowy – sociólogo marxista – critica o conceito de “pós-fascismo”. Para ele, o uso do termo implica reconhecer “a passagem de uma época histórica e a ruptura com um modo de pensar”. Dessa maneira, estaríamos afirmando, erroneamente, que o fascismo pertence a uma época ultrapassada, reduzindo-o a um período histórico, contudo ele se trata de “um modo de organização e uma ideologia política, que se manifesta e se manifestou de diversas maneiras, (...)”

---

<sup>40</sup> “Em relação a esses dois casos específicos, é preciso analisar o fascismo pelo viés da vulnerabilidade emocional do cidadão comum a ideologias segregadoras que se tornaram compatíveis com a vigência de regimes políticos democráticos” (BUENO, 2022, p. 14).

<sup>41</sup> Dardot e Laval (2016) afirmam que o neoliberalismo deve ser entendido como um sistema normativo, cuja influência possibilitou a ampliação da lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da existência humana no mundo inteiro.

se configurando como um fenômeno transnacional, transatlântico e transhistórico” (BARROS, 2020, p. 138).

Com a eleição de Bolsonaro à presidência da República, no Brasil, a discussão sobre fascismo, neofascismo, pós-fascismo e protofascismo veio à tona, isto porque - tanto em seu discurso eleitoral, quanto em seu modelo de governança – havia características marcantes da ideologia política fascista.

Neste trabalho, utilizaremos como referência o conceito de fascismo produzido no campo do marxismo e defendido por Fontes (2019, p. 1): “há enorme diferença entre um presidente eleito com discurso fascista, a disseminação de práticas de cunho fascista e a institucionalização de um regime fascista (...), portanto, o governo que se implantou em 2019 tem viés nitidamente proto-fascista”.

De acordo com a historiadora, o que distancia o governo Bolsonaro do fascismo original<sup>42</sup> são os seguintes aspectos: a) adoção do ultraneoliberalismo econômico contraposto ao corporativismo clássico fascista; b) temor das mobilizações, inclusive as reacionárias e; c) recuo das pretensões expansionistas do capital-imperialista.

O surgimento do fascismo italiano ocorreu em meio a agitações sociais, motivadas pelo aumento do custo de vida, desencadeadas por uma crise econômica do governo liberal de Giolitti. Assaltos, saques a lojas e greves operárias tornaram-se comuns “nos anos do grande medo”, demonstrando a incapacidade do liberalismo econômico clássico em manter a economia aquecida e reduzir o desemprego; por esta razão, Mussolini e seus aliados eram contrários a esta ideologia e empreenderam a ofensiva fascista (TRENTO, 1986).

Na contemporaneidade, a extrema direita - em meio ao processo de mundialização do capital - não enxerga o fascismo como adversário, pelo contrário, o “neoliberalismo cria e reproduz circunstâncias e ambientes propícios para o surgimento de movimentos autoritários, reacionários e de natureza fascistas” (BARROS, 2020, p. 140).

---

<sup>42</sup> O fascismo não se constitui, apenas, de um sistema de repressão. Trata-se de “sistema de Estado particular, baseado no extermínio de todos os elementos da democracia proletária na sociedade burguesa”, de maneira que seu objetivo não era apenas destruir a força do proletariado, mais também manter toda a classe trabalhadora em estado fragmentário (TROTSKY, 2018, p. 55).

No Brasil, entre os anos 2019 a 2022, Bolsonaro governou testando os limites da democracia, defendendo abertamente a ideologia fascista e desqualificando o Estado e suas instâncias democráticas, aproximando-se do mercado e da agenda neoliberal - em sua face mais radical – e expropriando os direitos da classe trabalhadora.

Assim como os fascistas, Bolsonaro apoiou a classe média durante o pleito eleitoral, mas, ao assumir o poder, governou segundo os interesses do grande capital. Diferente de Mussolini, que apoiava as mobilizações em massas, já que pretendia provocar uma revolução, Bolsonaro as censurava.

Quanto aos fatores do Governo Bolsonaro que se aproximam do fascismo clássico, Fontes (2019) destaca: a) uso da religiosidade e exaltação da família tradicional; b) difusão de falsas notícias em redes sociais (*fake news*); c) estímulo à violência e ao porte de armas pelo “cidadão de bem”; d) nacionalismo exacerbado; e) coerção policial e militar; f) defesa de valores conservadores e tradicionais; g) estabelecimento de um inimigo a eliminar: comunismo, socialismo e petismo; h) discurso anti-corrupção; i) ataque ferrenho aos direitos humanos; j) censura.

Utilizando-se do jargão “pátria acima de tudo, Deus acima de todos”, o movimento bolsonarista estabeleceu o núcleo central do seu governo. Durante a eleição de 2018, a adesão de militantes e lideranças de igrejas pentecostais e neopentecostais à candidatura de Bolsonaro, motivada pela defesa do conservadorismo e da família tradicional, foi fundamental para a sua vitória. Os dados estatísticos apontam que o voto evangélico teve um importante papel na vitória do candidato da extrema direita (FONTES, 2019).

A publicidade, utilizada como ferramenta para exaltação do líder e submissão das massas durante o governo de Mussolini, também se constituiu em uma importante estratégia para a eleição de Bolsonaro como presidente do Brasil, a fidelidade da sua base de apoio e a configuração do bolsonarismo. Compreendendo a importância das redes sociais na atualidade, ele fez do Twitter seu palanque, utilizando-o como um canal oficial de comunicação com sua base eleitoral, imprensa e cidadãos. Outrossim, seus correligionários disparavam *fakenews* em aplicativos como whatsapp e facebook, que, ao serem compartilhadas, espalhavam rapidamente inverdades, com um único intuito: promover pânico moral, bloqueando qualquer possibilidade de um debate

embasado em argumentos, gerando uma militância agressiva que defendem preceitos antidemocráticos<sup>43</sup>.

Ao defender o autoritarismo<sup>44</sup>, o governo Bolsonaro nomeou, aproximadamente, nove mil oficiais das forças armadas para ocuparem cargos de primeiro e segundo escalão, desconsiderando as competências necessárias para o exercício das funções. Estimulou o uso da violência para a resolução de conflitos societários, chegando a afrouxar a legislação para a liberação da venda e o porte de armas. Criminalizou o pobre e estimulou o seu extermínio quando envolvidos em crimes (BOITO, 2020).

Ainda, de forma intransigente, esse Governo concedeu licenças para o desmatamento da Amazônia, abrandou a legislação para o uso de agrotóxicos de maneira desordenada e estimulou represálias aos indígenas e camponeses contrários à devastação de seus territórios; conteve as fiscalizações no trânsito e hostilizou a imprensa e as minorias, sobretudo, mulheres, negros e a população LGBTQIA+.

O Bolsonarismo se fortaleceu e a cada dia conseguiu mais adeptos, até formar um grupo coeso e com alta fidelidade a Bolsonaro<sup>45</sup>. Apesar dos discursos “anticorrupção” que lhe garantiram vencer o pleito eleitoral e obter a “fidelidade canina” de seus adeptos, Bolsonaro sempre esteve envolto em denúncias de práticas de corrupção, muitas delas se evidenciando procedentes após o seu mandato.

---

<sup>43</sup> Em 2019, a deputada Joice Hasselmann (PSL-SP) denunciou a existência de uma milícia digital - liderada pelos filhos de Bolsonaro: Eduardo e Carlos - criada com o intuito de espalhar ataques à reputação de críticos do governo eleito, a partir de uso de robôs, em grupos fechados de redes sociais, em especial no Instagram e Twitter. As investigações da CPMI das Fake News apontaram a existência do “Gabinete do Ódio” – núcleo operacional composto por deputados estaduais, federais e seus assessores; além do núcleo distribuidor, que envolve sites e blogs; e o núcleo econômico que financiava a organização criminosa.

<sup>44</sup> Em seu governo, Bolsonaro desconsiderou os processos de controle social. A exemplo, o MEC nomeou reitores que não haviam sido os mais votados na consulta pública realizadas às comunidades acadêmicas. Alguns, sequer participaram dos processos de escolha. Portanto, o autoritarismo e a perseguição aos docentes destacavam-se no governo protofascista em questão.

<sup>45</sup> Este grupo, que se constitui no chamado “bolsonarismo”, se mantém defensor de Bolsonaro e, principalmente, das suas ideias, mesmo após o saldo nefasto da pandemia no Brasil, a sua perda eleitoral e as várias denúncias de corrupção e crimes executados em seu Governo, com fartura de indícios, os quais vêm sendo investigados em várias CPIs – da Covid-19/Pandemia; das Fake News; do Golpe de 08 de janeiro – e divulgadas nas mídias oficiais e alternativas e por cientistas e agências renomadas de pesquisa, vide a denúncia de WERNECK (2001), na OXFAM-Brasil/Idec, quanto às “Mortes evitáveis por Covid-19”.

#### 4.1.3 O negacionismo bolsonarista em meio à pandemia do Coronavírus

Em dezembro de 2019, a China registrou o primeiro caso do novo Coronavírus; um mês depois, com o alcance global da doença, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou a existência de uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII). A partir de então, buscou-se conter a propagação do vírus por meio de esforços mundiais<sup>46</sup> e, assim:

A pandemia transformou o mundo em um grande laboratório em que diferentes processos foram testados: novas formas de sociabilização, trabalho, educação, uso de máscaras e face shields, tratamentos médicos e vacinas (BUENO *et al*, 2021, p. 29).

A Covid 19 provocou mudanças epidemiológicas significativas em todo o mundo, além disso, desafiou as áreas sociais, econômicas, políticas e culturais, agravadas pelas desigualdades estruturais entre países, regiões e populações.

Durante a pandemia, se inicia um processo sino-conspiratório contra a China: o país passa a ser responsabilizado pelo surgimento e proliferação da Covid-19. Os Estados Unidos da América (EUA) sugerem o vazamento do vírus de maneira intencional, criado como uma arma biológica letal para destruir o Ocidente. Esta postura demonstra o medo do crescimento chinês, visto como uma ameaça à sua hegemonia (QUINAN *et al*, 2021).

Com a chegada do vírus ao Brasil, em 2020, Bolsonaro e seus aliados reproduzem o discurso de Donald Trump, destilando ódio contra os asiáticos e reforçando o caráter de sinofobia, sem considerar as relações diplomáticas e comerciais sólidas existentes entre o país e a China. Quinan *et al* (2021, p. 153) apontam que “o bolsonarismo representa um passo atrás nessa trajetória: trata-se de um aceno neocolonial que visa realinhar o Brasil ao Ocidente, em uma posição subalterna aos Estados Unidos”.

A covid 19 provocou uma crise sanitária sem precedentes e o agravamento de uma crise política e econômica no Brasil; evidenciou a

---

<sup>46</sup> A pandemia exigiu dos governantes mundiais a implementação de medidas específicas para interrupção do avanço do Covid 19. Levando em conta que, cada país possui particularidades nos níveis sociais, econômicos, políticos e culturais, a maneira de enfrentamento à doença considerou cada conjuntura.

debilidade do Sistema Único de Saúde (SUS)<sup>47</sup> e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)<sup>48</sup> e escancarou a desigualdade social e econômica brasileira.

Nesse cenário, observa-se a negação da gravidade da doença e, também, da ciência como mecanismo de ação sobre a realidade; a resistência ao seu enfrentamento; o estímulo à cultura do medo e o uso preventivo de medicamentos sem comprovação científica; o misticismo em torno da imunidade e do processo de cura; o aumento exorbitante nos preços dos insumos e, sobretudo, a mercantilização do cuidado.

Em meio à maior pandemia deste século, a realidade do SUS não era a ideal: hospitais superlotados, sem enfermarias e leitos de UTI suficientes, com um número reduzido de profissionais em jornadas de trabalho extenuantes, poucos equipamentos de proteção individual disponíveis (máscaras, protetor ocular, avental, luvas), colocando em risco a integridade física e mental dos trabalhadores. A despeito disto, o SUS mostrou-se essencial, enquanto um sistema de saúde público, gratuito e universal, durante o enfrentamento à Covid-19.

A pandemia do novo coronavírus traz à tona outros problemas já recorrentes no país, a exemplo: a) desemprego estrutural; b) informalidade; c) empregos precários; d) a agregação de grandes contingentes de pessoas pobres que ocupam habitações precárias em favelas, com acesso limitado ao saneamento básico; e) dificuldade de acesso a bens essenciais como alimentação, medicamentos e transporte, entre outros.

Essa crise sanitária deixou o Brasil mais desigual e faminto, agravando os índices de pobreza no país. Entre “agosto de 2020 e fevereiro de 2021, cerca de 17,7 milhões de pessoas voltaram à pobreza, passando de 9,5 milhões (4,5% da população) para 27,2 milhões em fevereiro (12,8% da população)”. De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ao final de 2019, o Brasil se

---

<sup>47</sup> O Sistema Único de Saúde (SUS) foi deliberadamente sucateado e privatizado por anos e se encontrava em pleno desfinanciamento, tendo em vista, especialmente, o congelamento dos gastos, provocado pela EC 95 do governo ultraneoliberal de Michel Temer.

<sup>48</sup> A política de assistência social, nesse contexto, assume centralidade na proteção social, passando a ser bem mais requisitada. Entretanto, quando do ápice da pandemia da Covid 19, a rede de serviços socioassistenciais já bastante fragilizada, dificulta as seguranças de acolhida, renda, convívio, autonomia e de benefícios previstas na PNAS.

tornou o sétimo país mais desigual do mundo, ficando atrás apenas das nações africanas (GEMAQUE, 2021).

Comprovadamente, as taxas de pobreza aumentaram acentuadamente durante a pandemia do Coronavírus, sobretudo em razão da pouca assistência do Governo Bolsonaro às famílias brasileiras, tornando evidente a necessidade de um suporte maior do estado, especialmente, aos mais pobres.

Verifica-se que, antes dos impactos econômicos negativos provocados pela pandemia, a economia do Brasil já se encontrava em recessão e com dificuldades de reaquecer o mercado de trabalho. A taxa de desemprego chegava a 11,9%. Durante a proliferação do coronavírus, com a paralisação de atividades produtivas, a redução de investimentos, a instabilidade nos mercados financeiros e a redução de exportações, o desemprego aumentou para 13,5% (IBGE, 2020).

A taxa média de desocupação, em 2020, foi recorde, sendo as maiores taxas na região Nordeste e as menores no Sul do país. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), divulgada em março de 2021, “pela primeira vez, menos da metade da população em idade para trabalhar estava ocupada no país”.

Ao analisarmos os dados por região, constata-se que o nível de ocupação ficou abaixo de 50% em 15 estados, sendo os nove do Nordeste, cinco do Norte e o Rio de Janeiro. Cardoso *et al* (2021) chamam atenção para uma questão importante: “a queda no emprego afeta indivíduos ou famílias de forma heterogênea, dada a desigualdade que marca o mercado de trabalho brasileiro, a inserção dos indivíduos nesse mercado e o perfil de rendimentos setoriais e sua distribuição”.

Consoante a PNAD, a taxa de informalidade também apresentou mudanças, passando de 41,1% em 2019 para 38,7% em 2020, uma redução de 2,4%. Esta queda no número dos trabalhadores informais não se relacionou à sua inserção no mercado de trabalho formal, mas às medidas de distanciamento social adotadas para conter a proliferação do coronavírus.

A PNAD-Contínua também apontou diferença na taxa de desocupação brasileira em tempos de covid 19, considerando a variável gênero. O percentual entre os homens foi de 11,9%, contrapondo-se a 16,4% das mulheres,

confirmando que a pandemia afetou fortemente o mercado de trabalho, embora de forma desigual entre os gêneros.

A crise causada pela pandemia de Covid-19 levou à saída de milhares de mulheres do mercado de trabalho, fazendo a participação feminina retroceder ao patamar de 2016. Dos 825,3 mil postos de trabalhos perdidos entre 2019 e 2020, cerca de 593,6 mil (ou 71,9%) eram ocupados por mulheres (IBGE, 2020).

Desde 2009, o Brasil não apresentava uma queda considerável entre os postos ocupados por mulheres - quando comparados aos ocupados pelos homens - entre a parcela de assalariados das empresas formais do país. Decididamente, a covid 19 causou um grande retrocesso a participação feminina no mercado de trabalho, visto que provocou a redução da presença de mulheres nos setores que mais as empregam, como é o caso da educação, área alimentícia e indústria têxtil.

Relativamente à taxa de desocupação por raças, a PNAD assegura que a pandemia impactou com mais intensidade a população negra: os pretos corresponderam a 17,2%, enquanto os pardos 15,8%, seguidos pelos brancos (11,5%). Para se ter ideia da magnitude do problema, em 2020, as pessoas negras correspondiam a maior parte da população desempregada, empregada com subocupações e/ou com os menores rendimentos mensais do país. Parafraseando Moreira (2023), no caso do Brasil: “se a sociedade fosse uma casa, o racismo seria o cimento que a construiu.” Essa metáfora ilustra como o racismo é uma estrutura que rege o funcionamento da sociedade capitalista atual, que reproduz as condições para que a desigualdade racial e étnica continue se perpetuando, em um processo não pontual, mas estrutural.

É fato que, o isolamento social - considerado uma medida urgente e necessária pela OMS - acabou atingindo fortemente a classe trabalhadora, em especial, a população mais pobre, principalmente negros, mulheres, idosos e o segmento lgbtqi+. O cumprimento das medidas de prevenção preconizadas pelas autoridades sanitárias esbarrou nas condições objetivas vivenciadas por estes brasileiros. A chegada do coronavírus ao país ampliou problemas socioeconômicos pré-existentes, como a falta de saneamento básico nas favelas, a distribuição irregular de água no Nordeste, o desemprego ou subemprego, o racismo, a insegurança alimentar, as dificuldades de acesso à

assistência médica e a superlotação dos transportes públicos. Por outro lado, a pré-existência desses problemas revigorou os efeitos mais nefastos da Pandemia sobre o país, que se expressam, principalmente, nos mais de 700 mil óbitos devido à doença.

O isolamento social também acentuou o fenômeno da violência doméstica no Brasil: mulheres, crianças e adolescentes foram as maiores vítimas desta pandemia. O machismo estrutural e a desigualdade de gênero – tornaram-se mais evidentes durante a quarentena. O próprio Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) declarou que “nos meses de fevereiro, março e abril de 2020, o número de denúncias de violência doméstica teve um aumento de 14,12% em comparação com o mesmo período de 2019”.

Durante os meses de março e abril de 2020, morreram cerca de 130 mil brasileiros. “O país perdeu aproximadamente um a cada 1.500 habitantes em dois meses. É como se uma pessoa morresse em cada vizinhança em 60 dias” (LOURENÇO, 2021, s/p). Apesar disso, a população continuou a trabalhar, porque não encontrou alternativas, nem contou com ações do Estado que lhes garantissem as condições para o necessário isolamento, o que pressupunha a suspensão do trabalho presencial no país (sem perda de vínculos empregatícios e resguardados os serviços essenciais) e a suplementação de renda aos trabalhadores informais.

O Governo Federal recebeu duras críticas, isto porque, ao contrário do que se esperava, observou-se uma descoordenação nacional no enfrentamento ao Covid-19, conflitante com as medidas adotadas pela maioria dos demais entes federativos e do que se implementava em muitas outras nações. Enquanto a União defendia a política econômica baseando-se na “primazia do mercado”<sup>49</sup>, os governantes estaduais decretavam isolamento social com o fechamento das escolas; mudanças no transporte público, com redução de frota, e alterações nas regras de abertura dos estabelecimentos comerciais (comércios, bares e restaurantes), dentre outras medidas.

---

<sup>49</sup> Sousa (2021, p. 195) reitera que: “A pandemia de covid-19 trouxe à tona o debate sobre a estratégia ultraliberal de que se vem alimentando a ordem capitalista na atualidade para responder às suas frequentes crises [...] trata-se do “principal choque da primeira metade do século XXI entre a democracia liberal e o capitalismo neoliberal, entre o governo das finanças e o governo do povo, entre o humanismo e o niilismo”. Não é só a defesa de uma ordem regulada pelo mercado, mas a contraposição à democracia, aos direitos sociais e à proteção social”.

As ações do governo Bolsonaro, diante do cenário pandêmico, demonstraram a preocupação com a manutenção dos superlucros, engendrada pela própria lógica de acumulação capitalista. Portanto, o bolsonarismo - ao executar seu projeto de sociedade ultraneoliberal protofascista - deixou claro que o direito à vida é subjacente à economia.

O autoritarismo, a ausência de diálogos e a irracionalidade negacionista foram traços marcantes da gestão bolsonarista. Conflitos na própria base do Governo e demissões em massa se intensificaram quando o Bolsonaro ignorou as recomendações da OMS. Nem o crescimento exponencial da covid-19, o aumento no número de mortes e as pressões de autoridades e da sociedade civil fizeram o governo Bolsonaro regredir sua pauta negacionista e omissa frente à Pandemia. O discurso avesso à ciência, o levou à defesa do uso de medicamentos sem comprovação científica e à compra tardia de vacinas.

É inegável que milhares de pessoas tiveram suas vidas ceifadas ou dilaceradas pela pandemia, mas, certamente, a população mais pobre sofreu demasiadamente com a inacessibilidade a testes para detecção do vírus, o difícil acesso à consulta médica, a falta de recursos para aquisição de máscara, luva e álcool para higienização, entre outros, o que demandava a ampliação, massificação ou universalização de políticas de transferência de renda e o revigoração dos valores repassados, conforme aconteceu em várias economias nacionais.

#### 4.2 A política de transferência de renda em tempos de Covid 19

A Covid 19 provocou mudanças significativas na vida dos brasileiros, não apenas de ordem biomédica e epidemiológica, já que agravou problemas sociais, políticos, culturais, históricos e econômicos, causando uma série de desafios as autoridades do país.

Os números de infectados e mortos refletem o impacto que a Covid 19 teve diretamente sobre o Sistema Único de Saúde e indiretamente sobre a exposição de populações e grupos vulneráveis à doença (sem renda e acesso a bens essenciais como alimentação, saneamento básico, medicamentos e transporte); a morosidade na contenção da mobilidade social, bem como na

realização de testagem de medicamentos e compra tardia de vacinas (CAVALCANTI, 2021).

O rápido poder de contágio e a gravidade da doença levaram à necessidade de *lockdown*<sup>50</sup>. As medidas restritivas e de distanciamento social impostas, embora extremamente necessárias para enfrentar a emergência de saúde pública, provocaram um grande impacto na vida dos trabalhadores, sobretudo, os informais. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2019), a informalidade no Brasil afeta a população em geral, mas principalmente os pretos ou pardos, mulheres, LGBTQI+ e pessoas com menos escolarização, cujos estratos de renda são mais baixos.

Em 2020, a pobreza aumentou acentuadamente<sup>51</sup>, tornando evidente a dependência das famílias brasileiras de suporte do Estado, diante da ausência de renda causada pela pandemia. Após pressões<sup>52</sup> dos movimentos sociais e partidos políticos de esquerda e sob forte resistência do Governo Federal, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 13.982/2020, a fim de instituir o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional.

Destarte, o auxílio emergencial “buscou compensar as perdas de renda dessas famílias e estimular a manutenção do distanciamento social. Não se trata, portanto, de uma política desenhada para o combate a mecanismos regulares que geram pobreza e desigualdade” (SILVEIRA e BARBOSA, 2021, p. 69).

A Renda Básica Emergencial (RBE) se constituiu de um auxílio financeiro no valor de R\$ 600 concedido, a princípio, por três meses, às pessoas em situação de pobreza extrema, especialmente aos beneficiários do programa de transferência de renda Bolsa Família e/ou aos trabalhadores informais,

---

<sup>50</sup> *Lockdown* é um protocolo de emergência imposto pelo Estado, quando outras medidas preventivas adotadas não foram suficientes para controlar a proliferação de um vírus. Proíbe a saída de pessoas de suas moradias para reduzir o número de pessoas circulando e, conseqüentemente, controlar a disseminação do vírus.

<sup>51</sup> Por outro lado, durante a pandemia da COVID-19, a riqueza dos bilionários cresceu substancialmente. A pandemia – que causou problemas a muitos, principalmente aos trabalhadores – foi crucial para a concentração de riquezas da classe dominante. O aumento do custo de vida provocado pela crise sanitária, provocou o maior aumento da extrema pobreza em mais de 20 anos. Portanto, a pandemia além de matar milhões de pessoas, fez a desigualdade disparar em todas as suas dimensões, pelo mundo inteiro (OXFAM, 2022).

<sup>52</sup> É necessário evidenciar que – além da instituição do benefício – também este valor de 600 reais foi resultado de uma “quebra de braço” entre o Congresso e Bolsonaro, pois este último propunha um valor bem inferior (R\$ 200,00).

autônomos, temporários e microempreendedores individuais. A Lei previa, ainda, a garantia de R\$ 1.200,00 para mães chefes de família, durante três meses, passível de ser prorrogado por igual período, a depender da crise sanitária em curso.

Dada a pandemia, o governo estendeu o auxílio emergencial residual por mais alguns meses, inicialmente com o valor reduzido em 50%. Ao final da sua concessão, os valores foram novamente diminuídos: R\$ 150,00 para indivíduos sozinhos; R\$ 250,00 para famílias com mais de uma pessoa e que não são chefiadas por mulheres e de R\$ 375,00, para mulheres chefes de família (MEDEIROS e SILVA, 2021).

Dentre os critérios de elegibilidade do Auxílio Emergencial, estavam: idade igual ou superior a 18 anos; renda per capita de até meio salário mínimo ou renda familiar de até três salários mínimos, limitado a dois recebimentos por família, excetuando-se as mulheres provedoras de famílias monoparentais. Seus beneficiários não poderiam acumular o benefício emergencial com outro (assistencial ou previdenciário).

A seleção dos beneficiários - realizada pela empresa pública Dataprev - ocorreu mediante cruzamento de dados - levando em conta os critérios de elegibilidade para concessão do auxílio emergencial. De acordo com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (2020):

97 milhões de cadastros foram homologados pelo Ministério da Cidadania (Informais, Bolsa Família e Cadastro Único). Destes, 50,5 milhões recebem até meio salário mínimo por pessoa ou até três salários mínimos de renda mensal total, sendo assim considerados elegíveis para concessão do benefício.

Relativamente aos números de beneficiários do auxílio emergencial por público específico, temos: 20,5 milhões microempreendedores individuais (MEI's), contribuintes individuais e trabalhadores informais; 19,2 milhões de pessoas oriundas do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família e outras 10,8 milhões de pessoas que estão dentro dos critérios de elegibilidade, embora não façam parte de nenhum dos públicos referidos (DATAPREV, 2021).

É importante destacar que, os trabalhadores informais e outros membros da sociedade - que não tiveram acesso ao auxílio emergencial por razões diversas (a exemplo, pessoas em situação de rua; sem documentação civil e

outros) - estão desconhecidos do sistema de proteção social brasileiro, portanto, invisíveis aos olhos do poder público. Cavalcante (2021, p. 211) chama a atenção para o fato de que estes cidadãos invisíveis - que emergem a partir do acesso ao auxílio emergencial - são seres humanos:

Pessoas com nome e sobrenome, são homens, mulheres, mães, pais, filhos, jovens e adultos, que possuem famílias e um lugar de moradia, ainda que não tenham abrigo porque o abrigo é a rua; são pessoas que estabelecem relações sociais, e tais relações necessitam de condições materiais para a sua reprodução.

Aos inscritos no Cadastro Único para Programas do Governo Federal e beneficiários do Programa Bolsa Família, o pagamento do auxílio emergencial ocorreu automaticamente. Para estes, foi promovida a suspensão da transferência regular do PBF e realizado o pagamento do auxílio emergencial. Os demais precisaram realizar requerimento digital, através do site da Caixa Econômica Federal e/ou por meio de um aplicativo, que poderia ser instalado via *smartphone, criado para este fim*.

A solicitação do benefício, de maneira remota, o diferenciou das demais políticas assistenciais de transferência de renda do país, trazendo novos desafios e dificuldades de acesso. O uso de tecnologias e de decisões automatizadas - para o acesso e concessão do auxílio emergencial - geraram inúmeros problemas aos beneficiários em potencial e aos trabalhadores do SUAS: 1) informações cruzadas de renda desatualizadas; 2) dificuldades para a solicitação do benefício, seja por questões tecnológicas (*inconsistências no sistema que inviabilizava o acesso ou o requerimento*), seja por questões de acesso a *smartphones e provedor de internet*; 3) a *inexistência de meios de contestação* para as decisões automatizadas que, por sua vez, deixou de fora quem atendia os critérios de elegibilidade para recebimento do auxílio financeiro; 4) o pagamento indevido por erros cometidos pela Dataprev durante o processo de seleção; 5) existência de filas quilométricas, formadas em frente as agências da Caixa Econômica Federal, causando grande risco de contágio; 6) o aumento da demanda de atendimentos nos Postos do Cadastro Único e Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

Aliado a isto, o sistema de proteção social em âmbito local viveu dilemas, como: 1) a ausência de qualificação profissional dos trabalhadores do SUAS

para atuarem na linha de frente durante uma situação de calamidade pública, como a pandemia; 2) a inexistência de equipamentos de proteção individual (EPI's) para garantir segurança aos trabalhadores do SUAS durante o exercício profissional e; 3) a imunização tardia dos trabalhadores do SUAS<sup>53</sup>.

Cavalcante (2021) assinala que, uma crise sanitária se agudiza na medida em que as políticas públicas se tornam ineficazes ao seu enfrentamento. Dito isto, constata-se que a pandemia da COVID-19 revelou a fragilidade do sistema de proteção social brasileiro e contestou a segurança de renda afiançada pela política de assistência social. Para a autora, o coronavírus e seus rebatimentos junto à proteção social no país “descortinaram a desproteção do SUAS”.

Por outro lado, o auxílio emergencial comprovou que o valor transferido pelo Programa Bolsa Família era insuficiente para os custos alimentares e não alimentares “básicos” da população. Outrossim, o ajuste fiscal imposto ao PBF desde 2016 reduziu seu orçamento e, conseqüentemente, o escopo de beneficiários (BARBOSA, SOUSA e SOARES, 2020).

O término da concessão do auxílio, em dezembro de 2020, representou uma imediata redução nos indicadores socioeconômicos, algo preocupante considerando a lenta recuperação dos mercados e dos gastos fiscais do Estado (SILVEIRA e BARBOSA, 2021).

Em suma, o benefício de transferência direta de renda do auxílio emergencial foi crucial nesse contexto de isolamento social, recessão econômica e ampla disseminação da enfermidade; contudo, se constituiu em uma medida pontual que apenas minimizou alguns dos efeitos mais superficiais da pandemia, sem reverter as determinações estruturais da crise sanitária, social e econômica agravada no país, a exemplo o desemprego e a pobreza extrema ou absoluta, assim como reiteram Barbosa e Prates (2020, p. 66): “uma quantia monetária por um curto período (e durante uma recessão) não é capaz de alterar, de maneira duradoura, outras formas de privação que incidem particularmente

---

<sup>53</sup> Haja vista a escassez de materiais de análise suficientes, algumas dessas constatações partem das observações e registros construídos no âmbito da nossa atuação profissional, enquanto técnica da vigilância socioassistencial da PAS e, por isso, carecem de aprofundamento científico, ainda que encontrem respaldo empírico.

sobre os mais pobres. Mas, certamente evitou consequências ainda mais desastrosas”.

#### 4.3 O Programa Auxílio Brasil e seu uso eleitoral para fins de manutenção do poder

Em agosto de 2021, os brasileiros foram surpreendidos com a notícia de que havia sido aprovada a medida provisória nº 1.061 que sinalizava a extinção do Programa Bolsa Família, em vigor há 18 anos. A partir de então, questionamentos surgiram: o que levou o governo Bolsonaro - inicialmente contrário ao benefício emergencial - a repensar as políticas de transferência de renda em um contexto socioeconômico de agravamento das desigualdades sociais? Houve motivação eleitoral? Haverá risco de descontinuidade de uma política que foi exitosa até agora?

É fato que havia uma enorme rejeição do seu mandato e com a proximidade do período eleitoral, Bolsonaro buscava meios para ganhar popularidade, principalmente entre os nordestinos (os mais arredios à sua proposta de governo e os maiores, em termos numéricos, beneficiários do Programa Bolsa Família).

Entretanto, “o tiro saiu pela culatra”: a inexistência de diálogos - entre o então Ministério da Cidadania e as Secretarias Estaduais/Municipais de Assistência Social e as Instâncias de Controle Social do SUAS - sobre a implantação de um novo programa de transferência de renda em substituição ao PBF, causou enorme insatisfação aos trabalhadores do SUAS, militantes e usuários da Política de Assistência Social.

A alegação governamental para a implantação do PAB justificou-se a partir de estimativas de variação da pobreza brasileira em decorrência do choque adverso causado pela covid-19. Certamente, o contexto de empobrecimento da população não deixava dúvidas sobre a necessidade de expandir políticas sociais como as de transferência de renda, entretanto, constatou-se que:

As mudanças pretendidas pelo Auxílio Brasil não estavam circunscritas às políticas de bem-estar social ou aos projetos de redução das desigualdades sociais, mas dizem respeito a concepções mais amplas sobre a dinâmica dos processos sociais em que alguns elementos (símbolos, ideologias, rituais e narrativas) ganharam destaque em

meio às disputas políticas e partidárias no cenário brasileiro recente (COSTA *et al*, 2023, p. 9).

Outrossim, a utilização de símbolos nacionalistas, como a bandeira brasileira e a referência exaustiva à pátria, obscureceu os objetivos do Programa, distanciando-o da linguagem dos direitos sociais de cidadania, evidenciando seu viés eleitoral.

Em dezembro de 2021, a Lei nº 14.284 acabou por ser sancionada, regulamentando o Programa Auxílio Brasil, pondo fim ao Bolsa Família. Convém destacar que, o orçamento aprovado para a execução do Auxílio Brasil levou o governo federal a manipular a votação favorável à PEC dos precatórios, aprovada em dezembro de 2021, que concederia cerca de R\$ 106,1 bilhões do orçamento de 2022 para que fosse possível o pagamento do Auxílio Brasil no valor de R\$ 400 reais naquele ano, como desejava Jair Bolsonaro.

Assim, foi dada a largada para o início da execução do novo programa social do governo federal. Primeiramente, foram reajustados os limites de renda per capita que caracterizam situação de pobreza (R\$178,00 para R\$210,00) e de extrema pobreza (R\$89,00 para R\$105,01), considerado um fator positivo pelos trabalhadores do SUAS, já que incide diretamente no acesso ao programa, aumentando o número de famílias elegíveis.

Também ocorreram mudanças nos tipos e valores dos benefícios. O PBF possuía em seu escopo cinco benefícios: 1) Benefício Básico (R\$ 77,00); 2) Benefício Variável (R\$ 35); 3) Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) (R\$ 42); 4) Benefício para a Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância – BSP (calculava-se caso a caso) e 5) Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE). A combinação desses benefícios possibilitava a cada família o recebimento de um valor diferente, visto que considerava a renda per capita e sua composição (quantidade de membros, de gestantes, de nutrizes, idade das crianças e dos jovens). Em regra, o valor total a ser pago a cada família poderia variar entre R\$ 32,00 a R\$ 306,00.

Em se tratando do PAB, os benefícios básicos são os que se seguem: 1) Benefício Primeira Infância (R\$ 130,00); 2) Benefício Composição Familiar (R\$ 65,00); 3) Benefício de Superação da Extrema Pobreza (calculava-se caso a caso) e; 4) Benefício Compensatório de Transição. Os benefícios financeiros previstos poderiam ser pagos cumulativamente às famílias beneficiárias.

Além dos benefícios financeiros da “cesta raiz”, compõem o Programa Auxílio Brasil os seguintes incentivos ao esforço individual e à emancipação: 1) Auxílio Esporte Escolar; 2) Bolsa de Iniciação Científica Júnior; 3) Auxílio Criança Cidadã; 4) Auxílio Inclusão Produtiva Rural e Urbana.

Em tese, o Auxílio Brasil previa a integração das áreas de assistência social, saúde, educação, esporte, ciência, emprego e renda através dos benefícios de incentivos ao esforço individual e à emancipação, embora sua implementação não fosse clara o suficiente.

Relativamente ao auxílio esporte escolar, o Governo pretendia conceder aos estudantes com idade entre 12 (doze) anos completos e 17 (dezesete) anos incompletos, integrantes das famílias beneficiárias do PAB que se destacassem em competições oficiais escolares, doze parcelas mensais de R\$ 100,00 ao atleta e uma única de R\$ 1.000,00 paga à família. Este auxílio seria mantido independentemente da permanência do estudante ou de sua família no programa, condicionado apenas ao cadúnico. Embora a legislação estivesse clara com relação à concessão do auxílio, sua operacionalização nos pareceu bastante desafiadora, pois envolvia a articulação das secretarias nacionais de educação, esporte e assistência social.

No tocante ao desempenho “científico e tecnológico”, o governo previa a concessão de uma bolsa no valor de R\$ 100,00, aos estudantes que se destacassem em competições acadêmicas de caráter nacional. A família, por sua vez, receberia em parcela única de R\$ 1.000,00, condicionada à sua permanência no cadúnico. A implementação do benefício “Bolsa de Iniciação Científica Júnior” também se mostrou complexa, já que não foram regulamentados os procedimentos para sua concessão e o pagamento das bolsas pelos Ministérios da Cidadania e Ciência, Tecnologia e Inovações, conforme previa a Lei nº 14.284/2021.

O benefício financeiro auxílio criança cidadã deveria ser utilizado para “ampliar a oferta do atendimento de crianças em creches”, em uma clara indução do seu uso para investimentos em instituições de ensino infantil privadas. O público apto seria crianças de 0 (zero) até 48 (quarenta e oito) meses incompletos de idade, preferencialmente de família monoparental, condicionado: a) ao exercício de atividade remunerada registrada no cadúnico ou à identificação de vínculo em emprego formal; b) à inexistência de vaga em

estabelecimento de educação infantil da rede pública ou privada conveniada e; c) à inscrição da família beneficiária na fila de vagas em creche. É perceptível o incentivo a declaração do vínculo trabalhista, seja ele formal ou não, para o recebimento deste benefício.

O incentivo à produção, à doação e ao consumo de alimentos saudáveis pelos agricultores familiares, inscritos no cadastro único, ocorreria através do auxílio inclusão produtiva rural. Estariam elegíveis os cidadãos que viviam na zona rural, em situação de extrema vulnerabilidade, sem condições financeiras para investir em pequenas produções. A condição de permanência seria a doação de alimentos para famílias atendidas pela rede educacional e socioassistencial dos municípios. Cada família poderia receber o auxílio por, no máximo, 36 meses, devendo comprovar regularmente o percentual mínimo de entrega de alimentos.

Assim como o benefício financeiro auxílio criança cidadã, o auxílio inclusão produtiva urbana estimulava a participação dos beneficiários do PAB no mercado de trabalho e a autodeclaração da renda no cadúnico. A concessão do benefício se daria através de depósito em conta poupança individualizada, em nome de cada membro da família que apresentasse ampliação de renda decorrente de vínculo formal empregatício e/ou de atividade informal remunerada declarada no cadúnico. O valor a ser pago, por pessoa, seria de R\$ 200,00 mensais.

A vinculação do programa a políticas setoriais de inclusão produtiva rural e urbana, bem como o aumento do valor do benefício em razão de desempenho científico e cultural de adolescentes sem o estabelecimento de critérios claros tornou a execução do Auxílio Brasil pelos municípios muito difícil.

Com a aprovação da PEC nº 01/22, foram previstos R\$ 41,25 bilhões para a expansão do Auxílio Brasil, que passaria a ter o valor mínimo de R\$ 600 para cada família, além de concessão do Auxílio Gás. Embora tenha sido possível ampliar benefícios sociais para a população, em um contexto pandêmico e de desmonte do sistema de proteção social brasileiro, destaca-se que não houve coordenação integrada por parte do Governo Federal, na relação com municípios e estados, para atender as demandas por cadastramento que foram geradas a partir de então.

Assim como durante a concessão do auxílio emergencial, a ausência de informações sobre o PAB e de orientações técnicas aos trabalhadores do SUAS causou dificuldade na implantação do novo programa nos municípios. Mesmo diante de todos os posicionamentos contrários de gestores estaduais e municipais de assistência social e da própria população acerca do Programa, o governo federal seguiu em frente, sem considerar o pacto federativo que exige integração e cooperação dos entes federados com a União, o que é inaceitável, uma vez que é no chão do território municipal que as pessoas em situação de desemprego, informalidade, pobreza e insegurança alimentar buscam acesso para cadastramento e atualização de informações, com a esperança de receberem os benefícios.

Durante o processo de migração do Auxílio Emergencial para o Auxílio Brasil, milhares de pessoas com perfil para acessar o benefício não tiveram seu direito garantido, isto porque o primeiro era voltado para indivíduos, enquanto que o segundo para famílias. Foi possível identificar situações dramáticas no âmbito dos municípios, muita desinformação e um contingente enorme de pessoas nas filas dos CRAS e Postos do Cadastro Único.

Dentre as questões negativas a serem consideradas no PAB, uma delas é a obrigatoriedade da existência de gestantes, nutrizes ou pessoas com idade até 21 (vinte e um) anos incompletos no seio de famílias consideradas “pobres”. Neste último caso, o benefício só seria pago a família, cujos jovens desta faixa etária, tivessem concluído a educação básica, ou nela estiverem devidamente matriculados.

As condicionalidades em saúde e educação foram alteradas e estão fragilizadas. Por exemplo, o total de crianças menores de sete anos com acompanhamento vacinal passou de 68%, em 2019, para 45%, em 2022”. Não nos parece que estas condicionalidades, suspensas por seis meses quando da implantação do PAB, foram vistas pelo governo federal com a devida relevância. A pesquisa “Educação brasileira em 2022 – a voz de adolescentes”, realizada pelo Ipec para o UNICEF, com estudantes das escolas públicas apontou que dois milhões de crianças e adolescentes de 11 a 19 anos deixaram de frequentar a escola no período pós-pandêmico. Os dados apontam, ainda, que esse abandono escolar afeta principalmente os mais vulneráveis. Desse modo, o

governo deveria priorizar a condicionalidade da educação junto ao PAB, como forma de incentivo para o retorno de crianças e adolescentes às escolas.

Em relação à vacinação, durante a pandemia, notícias falsas a respeito de imunizantes foram publicizadas frequentemente, inclusive pelo próprio Presidente, com dados estatísticos distorcidos acerca de contágio e óbito, em uma clara intenção de defraudar os institutos de pesquisa brasileiros e dar confiabilidade ao engano, de maneira criminosa e proposital. Infelizmente, as *fakes news* sobre vacinas prejudicaram, durante e pós pandemia, o Programa Nacional de Imunização (PNI), coordenado pelo Ministério da Saúde (MS), em cooperação com as secretarias estaduais e municipais, isto porque grande parte dos brasileiros passaram a ter medo de vacinar seus filhos. Entendendo a necessidade precípua de estimular a vacinação, sobretudo de crianças, para evitar o aparecimento de doenças, cabia ao governo federal – ao implantar o PAB – de maneira imediata cobrar a condicionalidade da saúde, para que os pais não deixassem de cumprir com o calendário vacinal obrigatório.

Outro fator a ser analisado diz respeito à continuidade do programa, tendo em vista que o orçamento previsto e aprovado leva em consideração apenas 2022, um ano eleitoral, diga-se de passagem, deixando uma incógnita quanto à sua permanência, sobretudo por se tratar de uma política de governo.

Outra consequência preocupante do aumento - apenas temporário do valor do Auxílio Brasil - é o endividamento dos beneficiários em virtude da Lei nº 14.431 que permitiria aos beneficiários o comprometimento de até 40% do benefício, mediante a contratação de empréstimo consignado. Trata-se de mais uma “medida governamental que desconsidera questões técnicas e as posições de gestores, e que favorece o mercado financeiro, desconsiderando o papel do Estado em proteger a população com políticas eficazes e permanentes” (OLIVEIRA, 2022).

É preciso destacar que os beneficiários de programas de transferência de renda são extremamente vulneráveis, com baixo índice de escolaridade, na maioria das vezes, sem conhecimentos sobre educação financeira. Além disso, enfrentam restrições cotidianas para garantir sua subsistência. Por estas razões, o empréstimo consignado não foi visto com bons olhos pelos gestores, trabalhadores e conselheiros da política de Assistência Social, porque ele alivia

a necessidade imediata das famílias, mas compromete sua sobrevivência futura, quando as parcelas passam a ser descontadas do benefício.

Dentre as principais críticas ao programa, estão: a mudança de lei acerca dos precatórios, origem do recurso do PAB; o descrédito à carta aberta que rejeitava a Medida Provisória nº 1.061, assinada por centenas de entidades da sociedade civil organizada e; a negação das experiências acumuladas e exitosas do Programa Bolsa Família. Para alguns pesquisadores, “as lições aprendidas com programas de transferência de renda anteriores no país e no mundo não foram valorizadas e estratégias avaliativas não foram incorporadas, dificultando análises futuras sobre as evidências de efetividade das ações do PAB” (COSTA *et al*, 2023, p. 9).

Destarte, o Auxílio Brasil, ao pagar R\$ 600,00 a todas as famílias beneficiárias do programa, não levava em conta o tamanho de cada uma delas, ignorando suas características, necessidades e presença de crianças e adolescentes. Pagava-se, por pessoa, mais para um homem que mora sozinho do que para uma família chefiada por mulher e com o número maior de membros. Portanto, não havia equidade na distribuição do benefício.

Sob o ponto de vista dos trabalhadores e gestores do SUAS, o Auxílio Brasil “trouxe incertezas, instabilidades, barreiras e alterações desnecessárias em meio à pandemia, contrariando a determinação constitucional de implantação de um programa de renda básica permanente”, como prevê a Carta Constitucional de 1988 (OLIVEIRA, 2022).

As fragilidades e contradições do PAB e a sua instabilidade e provisoriedade têm ao menos o mérito de tornar inegável a importância de programas que garantam uma segurança permanente de renda aos brasileiros, principalmente aos que vivem abaixo da linha da pobreza. Ademais, as condicionalidades associam o benefício a contrapartidas sociais extremamente relevantes, como: a escolarização de crianças, adolescentes e jovens; acesso a serviços de saúde e; inclusão produtiva rural e urbana. Contudo, para minimizar os índices de pobreza extrema no Brasil é preciso mais que isso: “ações coletivas voltadas aos direitos dos trabalhadores, ampliação do microcrédito, investimentos massivos em educação e saúde e estratégias contra discriminação” se colocam como imprescindíveis (COSTA *et al*, 2023, p. 11).

Com a vitória do presidenciável Luiz Inácio nas eleições de 2022, já nos primeiros meses do seu mandato, o programa Bolsa Família é recriado em substituição ao Auxílio Brasil. No próximo item, discorreremos sobre o atual programa de transferência de renda brasileiro.

#### 4.4 O retorno de Luiz Inácio Lula da Silva e as novas perspectivas para a política de transferência de renda no Brasil: breves considerações

Os governos ultraneoliberais, de Bolsonaro e Temer, provocaram o enfraquecimento institucional do Estado e o desmonte dos serviços públicos essenciais no Brasil. Seus mandatos foram marcados pelo enrijecimento dos gastos e o desfinanciamento das políticas públicas.

Prova disso, dentre outras, é o retorno do flagelo da fome no país e, também, do país ao mapa da fome. De acordo com o relatório de transição do governo eleito, “em 2022, cerca de 33 milhões de pessoas estavam passando fome e 125 milhões viviam com algum grau de insegurança alimentar”, de forma que a retomada e ampliação da oferta de políticas públicas no Brasil era algo urgente e necessário (BRASIL, 2022, p. 11).

Após a vitória de Lula nas eleições de 2022, sua equipe de transição constatou uma série de obstáculos que precisariam transpor para reverter um cenário, no qual as políticas de transferência de renda estavam completamente desorganizadas e contavam com uma previsão orçamentária mínima.

Relativamente ao Auxílio Brasil, sua implementação improvisada provocou um desmantelamento de todo o sistema de transferência de renda e trouxe caos para o SUAS. “Em razão de sucessivas mudanças, o programa perdeu o foco, tratou de maneira igual os desiguais e levou milhões de pessoas para filas nas portas dos serviços socioassistenciais” (BRASIL, 2022, p. 13).

Quanto ao Cadastro Único, apenas 60% dos dados estavam atualizados, justificados, em parte, pela incidência da pandemia do coronavírus. Mas, certamente, o maior problema reside no grande número de registros unipessoais realizados após a migração do Auxílio Emergencial para o Auxílio Brasil, totalizando aproximadamente 13,9 milhões de 40 milhões de famílias inscritas.

Um outro aspecto identificado foi a necessidade de inclusão de pessoas em situação de desproteção, em especial, as famílias oriundas de grupos populacionais tradicionais e outras minorias, a exemplo de quilombolas, indígenas, ribeirinhos, ciganos, pescadores artesanais, acampados, assentados, agricultores familiares, catadores de material reciclável, famílias em situação de rua, atingidas por desastres, idosos e pessoas com deficiências.

Pensando em qualificar a oferta das políticas de transferência de renda, o governo atual decidiu retomar o Programa Bolsa Família, pondo fim ao Auxílio Brasil. A fim de sanar os problemas identificados no PAB durante o período de transição, já nos primeiros meses de governo, Lula e sua equipe convocou as instâncias de controle social para dialogar sobre o retorno do PBF e as mudanças necessárias à sua implementação.

Em 02 de março, foi aprovada a medida provisória nº 1.164/2023, que reinstalou o Programa Bolsa Família (PBF), no âmbito do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), em substituição ao Programa Auxílio Brasil (PAB). Após três meses de negociação, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 14.601/2023, que regulamentou o Programa.

O “novo Bolsa Família”, como vem sendo chamado por todos, tem como premissas: a) Correção do Cadastro Único para focar atenção aos mais pobres e vulneráveis; b) Prioridade e respeito às diferenças; c) Foco na nova geração; d) Garantia de renda e ampliação da proteção de crianças na Primeira Infância e; d) Fortalecimento da articulação intersetorial para promover mais acesso à direitos - assistência social, saúde, educação, esporte, ciência e trabalho. Prevê cinco tipos de benefícios: 1) Benefício de Renda de Cidadania (BRC); 2) Benefício Complementar (BC); 3) Benefício Primeira Infância (BPI); 4) Benefício Variável Familiar (BVF) e; 5) Benefício Extraordinário de Transição (BET). Mantém o valor mínimo de R\$ 600 por família, de modo que se a soma destes benefícios for inferior a R\$ 600, a família receberá um benefício complementar para garantir que alcance esse valor mensal. Os benefícios continuarão a ser pagos ao responsável familiar, preferencialmente, à mulher, por meio de contas do tipo poupança social digital.

Para que famílias unipessoais não recebam o mesmo valor que famílias com crianças e jovens e, assim, haja equidade, o Governo adicionou o valor de

R\$ 150,00 por cada criança de 0 a 6 anos de idade e R\$ 50,00 para aquelas acima de 7 até 17 anos. As gestantes, também, terão ao seu benefício acrescido o valor de R\$ 50,00.

Serão elegíveis ao novo PBF, as famílias inscritas no cadúnico que possuam renda familiar per capita mensal igual ou inferior a R\$ 218,00. As famílias cuja renda ultrapasse esse teto serão mantidas por até 24 meses, recebendo, a partir de junho de 2023, 50% do valor dos benefícios a que tem direito. Estas famílias, ao se desligarem voluntariamente do Programa, estando na regra de proteção, se precisarem retornar, terão prioridade na concessão.

As condicionalidades para se manter como beneficiários são: realização de pré-natal para gestantes, cumprimento do calendário nacional de vacinação, acompanhamento do estado nutricional, para as famílias que tenham crianças de até 6 anos, frequência escolar mínima de: 60%, para os beneficiários de 4 e 5 anos; e 75%, para os beneficiários de 6 a 17 anos, que não tenham concluído a educação básica. Todas elas passaram a vigorar a partir da aprovação da MP em março passado.

Para que a família mantenha a condição de beneficiária, precisarão manter os dados cadastrais atualizados, obrigatoriamente a cada 24 meses. Contudo, orienta-se as famílias a procurarem o setor responsável sempre que houver mudança de endereço, telefone e de composição familiar, como: nascimento de uma criança, falecimento de alguém da família, casamento e adoção. A atualização é extremamente importante, pois garante que o Programa atenda às famílias de acordo com suas características.

Pensando em corrigir as distorções no cadúnico, como existência de um volume significativo de registros unipessoais e de cadastros com informações inconsistentes ou desatualizadas, o governo criou o Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social (PROCAD-SUAS), regulamentado através da Portaria MDS nº 871, de 29 de março de 2023.

O programa tem como intuito qualificar o Cadastro Único “como tecnologia social de identificação de famílias em situação de vulnerabilidade, criando oportunidade para acesso a serviços, benefícios e programas sociais”. Possui duas linhas de ação: 1) Atualização e regularização de cadastros com

registros unipessoais e; 2) Busca ativa às famílias pertencentes aos Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE) (BRASIL, 2023).

Os recursos, a título de financiamento federal do PROCAD-SUAS, foram repassados em parcela única na modalidade fundo a fundo, aos estados e municípios, em contas específicas abertas pelo governo federal. Para fins do repasse do financiamento federal, foi considerada a quantidade de cadastros unipessoais no âmbito da Ação de Qualificação do Cadastro Único em 2023. Os recursos poderão ser utilizados para contratação e remuneração de pessoal, além de aquisição e alocação de bens, serviços e material de custeio (BRASIL, 2023).

O PROCAD tem possibilitado aos estados e municípios a realização de um diagnóstico mais preciso sobre os territórios onde há maior concentração de famílias em situação de pobreza extrema, o estabelecimento de rotinas e fluxos de Busca Ativa, além da adoção de procedimentos para a realização de acompanhamento das famílias cadastradas, no sentido de identificar novas demandas e necessidades; ademais, tem chamado a atenção para a necessidade de prever estratégias diferenciadas de inclusão e atualização cadastral em situações específicas de emergência e calamidade pública.

Por estar em fase inicial de implementação, não é possível realizar uma análise precisa do novo Programa Bolsa Família, contudo é perceptível que o Governo tem se preocupado em fortalecer e qualificar as ações do cadastro único, com vistas à melhoria do PBF, possibilitando a segurança de renda a quem mais necessita.

Outrossim, o Governo Federal retoma o pacto federativo como elemento essencial para o aprimoramento do Programa e a equidade na transferência de renda; amplia o benefício para a primeira infância, atualiza as linhas de pobreza e reduz o custo-efetividade, garantindo impactos positivos com o mesmo investimento financeiro.

A eleição de Lula em 2003 e seu programa de governo nos anos seguintes provocou determinações no rumo dos programas de renda mínima no Brasil. Já ao final do seu primeiro mandato, o PBF ganhou notoriedade em todo o mundo, principalmente por provocar a redução dos índices de pobreza extrema no país.

Embora reconheçamos as falhas presentes no PBF, é inegável sua contribuição para a redução<sup>54</sup> da desigualdade de renda, a recuperação da atividade econômica<sup>55</sup> do país, o alívio imediato da fome e, especialmente, para a ampliação e concretude dos direitos sociais via política pública (SITCOVSKY, 2010).

Quando se refere à segurança alimentar de famílias pobres e à redução do abandono escolar por crianças e adolescentes, o Programa se revela igualmente importante. Os estudos sobre o impacto do PBF junto a segurança alimentar apontam que a maior parte do valor recebido pelas famílias é investido na compra de alimentos. Comprovadamente<sup>56</sup>, o Programa desencadeou um aumento de, aproximadamente, 79% na quantidade de alimentos adquiridos por aquelas famílias que estavam sofrendo de IA grave (PANIGASSI et al., 2008). Já a relevância social do PBF na educação ocorre a partir do estímulo a participação e engajamento dos(as) alunos(as) e de seus familiares.

Também, importa destacar que, em grande parte, a expansão da PAS no país se deve ao PBF, uma vez que se tornou um grande potencializador das ações dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais (SITCOVSKY, 2010). Seus efeitos positivos, ao longo dos seus 18 anos, nos levaram a reagir de forma contrária às propostas conservadoras apresentadas por Jair Bolsonaro nos últimos anos, uma vez que, embora o PAB tenha tomado como referência o PBF e este último também ser objeto de várias críticas, eles estão longe de serem iguais e de trazerem os mesmos benefícios aos seus usuários.

Durante toda sua trajetória política, Bolsonaro criticou demasiadamente a renda mínima como medida de enfrentamento à desigualdade social. Sob sua perspectiva, o PBF estimulava a vadiagem e a alienação da classe trabalhadora.

---

<sup>54</sup> Não obstante, reitera-se que “não há qualquer indício de redução das desigualdades, se a definirmos sob a ótica das disparidades das rendas do trabalho e dos lucros, juros, renda da terra, aluguéis e outros rendimentos do capital” (MOTA, 2010, P. 22).

<sup>55</sup> Silva, Sheyla (2012, p. 223) alerta que, “para além de seus objetivos sociais – de proteger os cidadãos dos riscos e vulnerabilidades e de garantir-lhes mais amplas e mais equânimes oportunidades de acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade – os gastos das políticas sociais se convertem, também, em benefícios de caráter estritamente econômico [...] e este efeito deriva exatamente do fato de que esses gastos sociais, em especial através dos benefícios assistenciais (BPC e PBF) e previdenciários, alcançam os mais pobres e a classe média, cujos consumos dirigem-se ao mercado interno.

<sup>56</sup> De acordo com uma pesquisa da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP), o programa de distribuição de renda do Governo Federal levou à melhora na qualidade e quantidade de alimentos consumidos pelos beneficiários (Suzart e Ferreira, 2018, p. 587).

Mas, desde que anunciou a extinção do Programa e a implantação do PAB, mudou marcadamente seu discurso. A partir de então, “tornou-se exímio defensor do programa que ele criou para imprimir uma espécie de ‘marca social’ ao seu governo” (MENDES, 2022, S/P).

Coincidentemente, a mudança na sua narrativa ocorreu um ano antes eleições presidenciais, demonstrando a percepção do governo Bolsonaro quanto ao potencial de capitalização política que um programa de segurança de renda pode exercer sobre a popularidade de um governo<sup>57</sup>.

É preciso reconhecer que o aumento<sup>58</sup> no valor do benefício para R\$ 600,00 e a possibilidade de realização de empréstimos consignados pelos beneficiários, elevaram a aceitação do Governo Bolsonaro entre os mais pobres, no entanto, isto não foi suficiente para atender ao seu aparente principal propósito: reelegê-lo.

---

<sup>57</sup> Diferentemente do Governo Bolsonaro, ainda que paire sobre o Governo Lula a crítica do uso populista do PBF, ele iniciou a preocupação com o enfrentamento à pobreza e a transferência de renda já no primeiro ano de governo e não às prévias dos momentos eleitorais.

<sup>58</sup> “É verdade que o Auxílio Brasil tem um valor médio maior que o do Bolsa Família, mas isso não se deve à uma posição político-governamental progressista do atual governo em relação ao enfrentamento à pobreza e às desigualdades, mas tão somente ao oportunismo clientelista do presidente” (MENDES, 2022, S/P).

## 5 CONSIDERAÇÕES GERAIS

A pesquisa suscitou o debate sobre a questão social, fruto da exploração do capital sobre o trabalho, de maneira que empreendemos uma aproximação teórica com o seu processo de gênese, constituição e reprodução.

Na primeira metade do século XIX, a expressão questão social passou a ser utilizada para designar o fenômeno do pauperismo na Europa Ocidental. Nesse cenário, a burguesia se consolidava enquanto uma classe detentora de poder e as camadas sociais pauperizadas, em uma clara insatisfação, tentavam refutar seu domínio, constituindo-se uma ameaça à ordem vigente.

Durante a segunda metade do século XIX - a questão social tornou-se objeto de ação moralizadora, sendo considerada um processo natural dos desdobramentos da sociedade moderna. Sob esta perspectiva, a desigualdade social intrínseca à sociedade do capital, apenas é passível de intervenções políticas limitadas que não questionem a ordem social e econômica burguesa.

Contraopondo-se a essa naturalização da questão social, a teoria crítica marxista evidencia que as suas múltiplas manifestações presentes na sociedade burguesa se relacionam, exclusivamente, com a existência do modo de produção capitalista e suas formas de sociabilidade. O seu enfrentamento resulta da emergência e dinâmica da luta de classes e encontra seu ápice no período conhecido como “anos gloriosos”, quando o sistema de produção capitalista cresceu exponencialmente - apesar de suas crises cíclicas - provocando um aumento significativo da pobreza relativa e o surgimento do Sistema de Seguro Social.

Na contemporaneidade, a financeirização da economia em um novo estágio de acumulação capitalista produz novas formas de sociabilidade e manifestações da questão social. Nesse cenário de expansão do neoliberalismo, a PAS adere à programática de ajustes e ações reducionistas, incapazes de oferecer respostas compatíveis com as demandas existentes e garantir a emancipação dos sujeitos, de forma que tornam ainda mais complexas as reformas necessárias à supressão da sociabilidade do capital - essencial a superação da questão social no Brasil e no mundo.

Em meados dos anos 1990, as políticas de transferência de renda acabam ganhando centralidade no plano político e econômico brasileiro,

provocando um redimensionamento no Sistema de Proteção Social. É justamente nesse momento que se observa a expansão da PAS no território nacional, responsável pela consolidação da distribuição de renda como a nova forma de enfrentamento à pobreza adotada pelo Estado.

As constatações investigativas revelaram que o montante de recursos destinados aos programas de transferência de renda é superior em comparação com os investimentos voltados a outras áreas do SUAS. Tal prerrogativa indica que, ao canalizarem importantes somas de recursos para a implementação destes programas, a PAS acaba por ser reduzida à esfera do atendimento às carências materiais.

Sob essa perspectiva, a valorização do enfrentamento à pobreza - por meio da transferência de renda - estimula a visão reducionista que a associa apenas a uma carência material, negligenciando a multiplicidade de suas manifestações.

É fato que o PBF - constantemente questionado em relação a sua viabilidade, manutenção e eficácia - promove o acesso à renda e a garantia de direitos sociais básicos, contudo seu caráter pontual, seletista e focalista favorece a lógica capitalista de manutenção da desigualdade social.

Ademais, ao privilegiar o atendimento à extrema pobreza via transferência de renda em patamares mínimos e responsabilizar os sujeitos para a superação da pobreza, sob o pretexto emancipatório, o Programa reforça as bases do modo de produção capitalista e a relação antagônica existente entre as classes sociais.

Outro elemento importante a se destacar é a mercantilização da proteção social brasileira - provocada pelos programas de transferência de renda - condicionada a existência do “cidadão-consumidor”. Sob essa orientação, obscurece-se a perspectiva da justiça social, fundamental à concretização de propostas emancipatórias (MOTA, 2000).

Em meio a pandemia do novo coronavírus e a necessidade de implementação de políticas emergenciais de transferência de renda, ressurgiu o debate acerca da renda básica universal dentro do padrão de proteção social brasileiro - seja para refutá-la, seja para defendê-la.

Do ponto de vista desse estudo, a renda básica universal - por se constituir em um pagamento periódico não condicionado - conseguiria garantir as condições mínimas necessárias a sobrevivência dos cidadãos de um país.

Essa constatação aponta que esse tipo de política de segurança de renda é atualmente recomendável, visto que sua implantação eliminaria os estigmas que envolvem os programas de transferência de renda mínima, diminuiria a burocracia, zeraria filas de esperas, promoveria maior liberdade e dignidade a população, ampliaria o mercado consumidor aquecendo a economia e geraria maior arrecadação de impostos, bem como de oportunidades de trabalho.

O caminho para a efetivação da renda básica universal no Brasil coaduna com a discussão da nova Reforma Tributária e está prevista na Lei Federal 14.061, do novo Programa Bolsa Família, sancionada pelo Presidente Lula em 19 de junho de 2023, que assegura sua implementação.

Como assinalado anteriormente, em 2020, a implementação do Auxílio Emergencial - como medida excepcional de proteção social - se tornou uma das maiores iniciativas do Governo Federal para minimizar os efeitos econômicos da pandemia da Covid 19. A Renda Básica Emergencial - ao suprir uma lacuna de proteção social aos trabalhadores informais e transferir um valor superior ao do PBF - se aproximou da Renda Básica de Cidadania, criada pela Lei nº 10.835, de 2004.

Entretanto, a implementação desastrosa do Auxílio Emergencial - por se constituir em uma resposta rápida frente ao desafio de prover renda a cidadãos impossibilitados de trabalhar em virtude de medidas restritivas - resultou em privação de direitos, isto porque o benefício foi negado a milhares de pessoas vulneráveis sem clareza quanto ao motivo da inelegibilidade dos requerentes. Além disso, a sua requisição somente por aplicativos - pouco acessíveis a maioria da população - e a falta de um canal de atendimento para contestação dos indeferimentos mostrou sua ineficiência frente a garantia de direitos.

Nesse ínterim, tornaram-se ainda mais visíveis os limites da principal política de transferência de renda em vigência no Brasil, o Programa Auxílio Brasil, criado pelo Governo Bolsonaro durante a crise pandêmica, política e humanitária. O contexto em que ocorreu a transição entre o PBF, o Auxílio Emergencial e o PAB, ainda, requer uma análise aprofundada. Nos dois últimos

anos, apesar do debate - acerca da viabilidade e eficácia/ineficácia dos programas de renda mínima - se adensar no país, a literatura especializada existente ainda é incipiente e supõe direções e caminhos novos, com avanços e aprendizados. Questões como viabilidade fiscal e capacidade de implementação pelo Estado estão entre os maiores dilemas para a execução das políticas de segurança de renda no Brasil.

Uma coisa é certa: a substituição do PBF pelo PAB não aconteceu em razão da necessidade de implementar políticas de bem-estar social ou reduzir desigualdades sociais durante a pandemia, mas para reforçar ideologias que ganharam destaque em meio às disputas políticas partidárias no cenário brasileiro recente.

Em 2023, o novo governo eleito, já nos primeiros dias da gestão, traz à tona a discussão sobre o enfrentamento à pobreza e a necessidade de revisão do Sistema de Proteção Social brasileiro. Para imprimir mudanças significativas de modo célere, sobretudo na PAS, foi preciso encontrar espaço orçamentário para encaixar o gasto excedente previsto para a implantação do novo Bolsa Família. Vencer a difícil batalha política pela revisão do arcabouço do programa de transferência de renda recém implantado se constitui um passo essencial para se pensar a reestruturação do sistema de forma mais ampla.

Espera-se que o Governo Lula, durante os próximos anos, consiga reestruturar a política de transferência de renda no país e, mais que isso, possa rever o foco e a abrangência das diferentes iniciativas públicas discutidas ao longo desse estudo, de modo a implementar aquela que garanta uma renda básica incondicional.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. **Balanço Neoliberal**. In SADER, Emir e GENTIL, Pablo (org.). Pós-neoliberalismo: as políticas e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC, Lula)**. Ricardo Antunes. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

AMARAL, Rafaela Costa. **Crise estrutural do capital e neoliberalismo: algumas reflexões sobre os impactos nas políticas sociais**. Universidade Federal de Alagoas Maceió/AL 2020.

ARAÚJO, RICARDO SOUZA. **Questão Social no Brasil à luz da Teoria Marxista da Dependência: a crise da “nova república neoliberal”**. Programa de Pós-graduação em Serviço Social. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre. 2019.

BACHA, E. & UNGER, Roberto M., **Um projeto de democracia para o Brasil, participação, salário e voto**, Paz e Terra, 1978.

Barbosa, Rogério J.; Souza, Pedro H. G. Ferreira de & Soares, Sergei S. D. (2020). **Distribuição de renda nos anos 2010: uma década perdida para desigualdade e pobreza**. Brasília: Ipea (Texto para Discussão, v. 2610).

BARBOSA, Rogério Jerônimo; PRATES, Ian. **Efeitos do Desemprego, do Auxílio Emergencial e do Programa emergencial de preservação do emprego e da renda (MP no 936/2020) sobre a renda, a pobreza e a desigualdade durante e depois da pandemia**. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10187/1/bmt\\_69\\_EfeitoDesemprego.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10187/1/bmt_69_EfeitoDesemprego.pdf) Acesso em 28 de fevereiro de 2021.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2016.

\_\_\_\_\_. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_, CISLAGHI, Juliana Fiúza; SOUZA, Giselle. **Ultraneoliberalismo e bolsonarismo: impactos sobre o orçamento público e a política social**. In: BRAVO, Maria Inês Souza; MATOS, Maurílio Castro de; FREIRE, Silene de Moraes. Org. Políticas sociais e ultraneoliberalismo. 1ª edição eletrônica. Uberlândia / Minas Gerais. Navegando Publicações. 2020.

BUENO, Flávia Thedim Costa, *et all*. **Notas sobre a Trajetória da Covid-19 no Brasil**. In: MATTA, G.C., REGO, S., SOUTO, E.P., SEGATA, J., eds. Os impactos sociais da Covid-19 no Brasil: populações vulnerabilizadas e respostas à pandemia [online]. Rio de Janeiro: Observatório Covid 19; Editora FIOCRUZ, 2021, 221 p

BORGES, Maria Elizabeth Santana *et al.* **A questão social na história: apontamentos sobre a conjuntura brasileira.** Temporalis, Brasília (DF), ano 21, n. 42, p. 126-146, jul./dez. 2021.

BOITO, Armando. **Neofascismo e neoliberalismo no Brasil do Governo Bolsonaro.** Observatório Latino Americano e Caribenho | Vol. 4, N. 2, 2020.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo.** Brasília: GESST/SER/UnB, 2001. (2. ed. rev. ampl. 2003).

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Senado Federal. Brasília.1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.742, de 1993.** Lei Orgânica de Assistência Social. Brasília: Senado Federal. 1993.

\_\_\_\_\_. **Decreto 3.934/2001.** Institui o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde. Senado Federal. Brasília. 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.219/2011.** Institui o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação. Senado Federal. Brasília. 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14.284. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil.** Senado Federal. Brasília, 29 de dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. **Medida provisória nº 1.164/2023.** Dispõe sobre o retorno do Programa Bolsa Família e extinção do Programa Auxílio Brasil. Março de 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023.** Institui o Programa Bolsa Família. Senado Federal. Brasília: 2023.

\_\_\_\_\_. **Portaria MDS nº 871, de 29 de março de 2023.** Dispõe sobre o Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social (PROCAD-SUAS). Brasília: 2023.

BRANCO, Rodrigo Castelo. **A teoria marxiana do pauperismo e o debate com o reformismo social-democrata.** Instituto de Economia da UFRJ. 2014.

BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio Veras. **Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania – um passo em falso?** Centro de Estudos de Consultoria Legislativa. Senado Federal: Brasília. Agosto/2010.

CARDOSO, Débora Freire; DOMINGUES, Edson; MAGALHÃES, Aline; SIMONATO, Thiago; MIYAJIMA, Diego. **Pandemia de covid-19 e famílias: impactos da crise e da renda básica emergencial.** Políticas Sociais: acompanhamento e análise | BPS | n. 28 | 2021.

CARVALHO, Paola. **Renda Básica é a única saída para o Brasil.** Revista do Instituto Humanitas Unisinos. 23 de março de 2021. Disponível em <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/607725-renda-basica-e->

[a-unica-saida-para-o-brasil-entrevista-especial-com-paola-carvalho](#) Acesso em 09 de setembro de 2022.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. **Dialética do desenvolvimento periférico: dependência, superexploração da força de trabalho e política econômica.** R. Econ. contemp., Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 247-272, maio/ago. 2008.

CASTELO BRANCO, Rodrigo. **A “QUESTÃO SOCIAL” NA ORIGEM DO CAPITALISMO: pauperismo e luta operária na teoria social de Marx e Engels.** Universidade Federal do Rio de Janeiro. Junho/2006.

CASTRO, Iêda Maria Nobre de. **Assistência social e cultura política no Brasil pós-constituição cidadã: os efeitos republicanos do sistema único de assistência social.** Universidade de Brasília/UnB. Brasília: 2015.

CAVALCANTE, Almira Almeida. **Proteção Social e Pandemia da Covid-19: o lugar da transferência de renda.** Temporalis, Brasília (DF), ano 21, n. 41, p. 205-218, jan./jun. 2021.

COHN, Amélia. **O PBF e seu potencial como política de Estado.** 2010. In: Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios / organizadores: Jorge Abrahão de Castro, Lúcia Modesto. Brasília: Ipea, 2010. 2 v.

COSTA, Delaine Martins; MAGALHÃES, Rosana; CARDOSO, Maria Lúcia de Macedo. **Do Bolsa Família ao Auxílio Brasil: desafios e alcances a partir de uma pesquisa avaliativa baseada na teoria do programa.** Cadernos de Saúde Pública, 2023.

DIAS, Adriane Tomazelli. **A “nova” questão social e os programas de transferência de renda no Brasil.** Dissertação de Mestrado. UnB. Brasília. 2006.

DRAIBE, Sônia. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social.** Tempo Social [online]. 2003, v. 15, n. 2, pp. 63-101. 05 Jun 2007.

ESCURRA, María Fernanda. **Marx e a pobreza ou a influência do aumento do capital para a classe trabalhadora.** Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 18, n. 1, p. 135-145, jan./jun. 2019.

FERNANDES, Florestan. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Zahar, 1968. (Biblioteca de Ciências Sociais)

\_\_\_\_\_. **A revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica.** São Paulo: Globo, 2006.

FERREIRA, Francisco H. G. **Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional?** Seminário sobre Desigualdade e Pobreza no Brasil, realizado no Rio de Janeiro, de 12 a 14 de agosto de 1999. Departamento de Economia. PUC/RJ.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. Família; ROQUETE, Claudio. **Política de Renda Mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **Proteção Social e Programas de Transferência de Renda: Bolsa-Família**. Caderno de Pesquisa NEPP, 86, junho 2018.

FONSECA, Rozana Maria da. **Auxílio Brasil e o fim do Bolsa Família: o triunfo da narrativa meritocrática**. Psicologia no SUAS. 2021.

FONSECA, Andréa *et al.* **O desmonte da assistência social brasileira no governo Temer**. Convención Internacional de Salud, Cuba: Salud 2018.

GENTIL, L. D. M. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: uma história de desconstrução e de saques**. 1 ed. Rio Janeiro: Mauad X, 2019.

GOUGH, Ian. **Economia Política del Estado de Bem Estar**. Tradução de Gregorio Rodriguez Cabrero. Madrid: Blume Ediciones. 1982.

GRANEMANN, S. **PEC 287/16: falácias para a desconstrução dos direitos do trabalho**. SER Social, Brasília, V. 18, N. 39, p. 672-688, jul.-dez./2016.

HOFFMANN, Rodolfo. **A distribuição da renda no Brasil no período 1992-2001**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 11, n. 2 (19), p. 213-235, jul./dez. 2002.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **A questão social no capitalismo**. Revista Temporalis – Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2. Nº 3 (jan/jul.2001). Brasília: ABEPSS, Grafline, 2001.

\_\_\_\_\_. **O Brasil das desigualdades: “questão social”, trabalho e relações sociais**. SER social, Brasília, v.15, n. 33, p261-384, jul. / dez. 2013.

IANNI, O. **A Questão Social**. Revista USP. N. 3, p. 145-154. São Paulo, 1989.

IBGE/MDS. **PNAD 2004 – Segurança Alimentar**. Maio de 2006.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2001 e 2006**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br> Acesso em abril de 2023.

Instituto de Pesquisa Target. Jornal O Globo. **“Sete milhões de pessoas sobem para a classe média”**. O Globo, 09/07/2006.

Instituto Datafolha. **Programas de transferência de renda no Brasil: impacto sobre a desigualdade e a pobreza**. Citado em “Previdência reduz mais a pobreza do que o Bolsa Família”. Folha de São Paulo, 02/07/2006.

Instituto Humanitas Unisinos. **ONU defende renda básica para um terço do planeta**. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/601261-onu-defende-renda-basica-para-um-terco-do-planeta>. 2020.

JESUS, Júlio César Lopes de; LOPES, Flávia Augusta Santos de Melo. **As ações do governo Temer e suas implicações para as políticas de previdência e assistência social: o que está por vir?** VIII Jornada internacional de Políticas Públicas. Universidade Federal do Maranhão. Agosto de 2017.

JUSTO, Carolina Raquel Duarte de Mello. **Direito à Renda Básica de Cidadania: um marco na história brasileira.** Revista do Instituto Humanitas Unisinos. Edição 333, 2010.

LIMA, Rômulo André. **A lei geral de acumulação capitalista e as crises cíclicas. Leituras de Economia Política,** Campinas, (16): 87-110, jun. 2010.

LOURENÇO, Ademir. **Bolsonaro continua de pé após 600 mil mortes.** Por que? 2021. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2021/11/03/bolsonaro-continua-de-pe-apos-600-mil-mortes-por-que/>

MARINI, R. M. **Dialética da dependência.** In: STÉDILE, J. P; TRASPADINI; R. (ORGS.) Ruy Mauro Marini: vida e obra. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

\_\_\_\_\_. **Subdesenvolvimento e revolução.** 5. ed. Florianópolis: Insular, 2011.

MARX, Karl. **O capital.** (Crítica da economia política) Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980. Livros I e III, v. 1, 2, 4 e 5.

MATTOS, Marcelo Badaró. **Governo Bolsonaro Neofascismo e autocracia burguesa no Brasil.** Relações Internacionais. Março: 2022.

MALTHUS, Thomas Robert. **Ensaio Sobre a População.** São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MENDES, Mossicléia. **Sobre o Auxílio Brasil: as mentiras e as meias verdades de Jair Bolsonaro.** Rio de Janeiro, RJ. 28/09/2022. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2022/09/28/sobre-o-auxilio-brasil-as-mentiras-e-as-meias-verdades-de-jair-bolsonaro/> Acesso em 16 de agosto de 2023.

MENDONSA, Douglas. **Gênese da Política de Assistência Social no Governo Lula.** 2012. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Sociologia. Universidade de São Paulo.

MESTRINER, Maria Luiza. **A intricada relação histórica entre a Assistência Social e a Filantropia no Brasil.** In: STUCHI, Carolina Gaba; SANTOS PAULA, Renato Francisco; PAZ, Rosângela Dias Oliveira (Orgs.). Assistência Social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria de transição.** Tradução Paulo Cezar Castanheira e Sergio Lessa. 1. ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2011.

MORAES DE SOUZA, Lincoln. **Comentando as classificações de políticas públicas**. Revista Cronos, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 161, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/view/1695>. Acesso em: 29 dez. 2022.

MONTAÑO, Carlos. **Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 110, p. 270-287, abr./jun. 2012.

MONTENEGRO, Cristiano Vieira; MELO, Mércia Cristina G. **Capitalismo e Questão social**. Ciências humanas e sociais. Maceió. v. 2. n.2. p. 13-24. Novembro. 2014.

MOTA, Ana Elizabeth. **Seguridade Social Brasileira: desenvolvimento histórico e tendências recentes**. In: MOTA, Ana Elizabete, et all (orgs). Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. 3. Ed.- São Paulo: Cortez; Brasília-DF:OPS; OMS, Ministério da Saúde, 2008.

\_\_\_\_\_. **O mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. Ana Elizabeth Mota - Organizadora. 4<sup>o</sup> Edição. São Paulo: Cortez, 2010.

NÉRI, Marcelo. **“Crescimento pró-pobre: O paradoxo brasileiro”**. Fundação Getúlio Vargas, 2006.

NETTO, José Paulo. **Cinco notas a propósito de la “cuestión social”**. Temporalis, Brasília, n. 3, 2001.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992.

\_\_\_\_\_. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. 2. ed. – São Paulo: Cortez, 1995. (Coleção questões da nossa época; v. 20).

NETTO, José Paulo. e BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006.

OLIVEIRA, Francisco. **Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal**. In OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia. Os sentidos da Democracia. Petrópolis: Vozes, 1999.

OLIVEIRA, Elias de Sousa. **Posicionamento do CONGEMAS sobre as consequências do endividamento dos beneficiários do auxílio Brasil no contexto de desmonte do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, DF, 11 de agosto de 2022.

ORTEGAL, M. **Relações raciais no Brasil: colonialidade, dependência e diáspora**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 133, p. 413-431, set./dez. 2018.

OXFAM. **Relatório da Reunião de Davos**. 2022. Disponível em: <http://www.oxfam.org> Acesso em 10 de janeiro de 2023.

PANIGASSI, G. et al. **Insegurança alimentar como indicador de iniquidade: análise de inquérito populacional**. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 24, n. 10, p. 2376-84, out. 2008.

PEREIRA, Potyara A. P. **A questão social e as transformações das políticas sociais: respostas do Estado e da sociedade civil**. IX Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais realizado em Goiânia/GO. 1998.

\_\_\_\_\_. **Estado, regulação social e controle democrático**. In: PEREIRA, P. A. P.; BRAVO, I. S. Política Social e Democracia. Rio de Janeiro. Cortez/UERJ, 2001.

\_\_\_\_\_. **Necessidades humanas: subsídios a crítica dos mínimos sociais**. São Paulo. Cortez: 2000.

PINHEIRO, Wescley Maia. **Tradição, família e propriedade: questão social, formação socio-histórica do Brasil e conservadorismo sob a marcha da contradição**. Anais do 16º ENPESS. Vitória/ES. 2018.

QUINAN, Rodrigo; ARAUJO, Mayara; ALBUQUERQUE, Afonso de. **A Culpa é da China! O discurso sino-conspiratório no governo Bolsonaro em tempos de COVID-19**. Dossiê Guerras Culturais – <https://revistaecopos.eco.ufrj.br/> v. 24, n. 2, 2021.

RAVENTÓS, Daniel. **Renda Básica e o sonho da liberdade**. Revista do Instituto Humanitas Unisinos. Edição 333, 2010.

RBRB. **Rede Brasileira de Renda Básica**. Acervo da Biblioteca Digital. 2021. Disponível em: <https://rendabasica.com.br/biblioteca-digital/>. Acesso em 30 de setembro de 2023.

SALES, Tereza. **Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, ano 9, n. 25, p. 27-37, junho/1994.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SANTOS, Dão Real Pereira dos. **Erradicação da pobreza tributando a riqueza**. Publicado em 07 de novembro de 2019. Disponível em: <https://www.brasildefatores.com.br/2019/11/07/erradicacao-da-pobreza-tributando-a-riqueza>

SILVA E SILVA, Maria Ozanira da; YASBEK, Maria Carmelita.; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo, Cortez, 2006.

SILVA, Josué Pereira da. **Renda Básica em tempos difíceis**. Cadernos IHUideias. ano 17. nº 284. vol. 17. 2019.

SILVA, Sheyla Suely de Souza. **Entre a expansão do capital e a proteção ao trabalho: contradições da Assistência Social brasileira no governo neodesenvolvimentista**. Recife, 2012. 264 f. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, Serviço Social, 2012.

SILVA, Fabrício Rodrigues. **Implicações das renúncias tributárias no orçamento da previdência social no Brasil**. Dissertação de Mestrado. UEPB. 2020.

SILVA, Mayra Goulart da; RODRIGUES, Theófilo Codeço Machado. **O Populismo de Direita no Brasil: Neoliberalismo e Autoritarismo no Governo Bolsonaro**. DOSSIÊ – O Populismo e a Construção Política do Povo. 2021.

SILVEIRA, Antônio Maria da (1975). **“Redistribuição da renda”**. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 3-15, abr./jun.

SILVEIRA, Marcos Paulo Lucca; BARBOSA, Rogério Jerônimo. **O futuro das transferências de renda no Brasil: dilemas empíricos e normativos para um programa pós-pandemia e pós-auxílio emergencial**. Social Antropologia. V. 11. Rio de Janeiro. Agosto, 2021.

SILVEIRA NETO, R.; AZZONI, C. **Non-spatial government policies and regional income inequality in Brazil**. Regional studies, v. 45, n. 4, p.453-461, 2011.

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró. **Pobreza no Brasil Colonial: representação social e expressões da desigualdade na sociedade brasileira**. Histórica – Revista Eletrônica do Arquivo Público do Estado de São Paulo, n.34, 2009.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; OSORIO, Rafael Guerreiro; PAIVA, Luís Henrique; SOARES, Sergei. **Os efeitos do programa bolsa família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos**. Ministério da Economia: IPEA. 2019.

SPOSATI, Aldaíza; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de; FLEURY, Sônia Maria Teixeira. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SUPLICY, Eduardo. **Renda Básica de Cidadania. Uma luta pela dignidade e liberdade**. Edição 333, 2010.

\_\_\_\_\_. **Renda Básica de Cidadania: a resposta dada ao vento**. Porto Alegre: L&PM, 2006.

\_\_\_\_\_. **Um diálogo com Milton Friedman sobre o Imposto de Renda Negativo**. Basic Income European Network VIIIth International. Congress Berlin. October 2000.

SUZART, André Souza; FERREIRA, Aldo Pacheco. **Avaliação do Programa Bolsa Família (PBF) na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas.** Vitória da Conquista, BA. Interações, Campo Grande, MS, v. 19, n. 3, p. 585-595, jul./set. 2018

STEIN, Rosa Helena. **As políticas de transferência de renda na Europa e América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social?** 2005. Tese (Doutorado em Sociologia) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), Universidade de Brasília, 2005.

VAN PARIJS, Philippe (2002), “Renda Básica: renda mínima para século XXI”, in Suplicy, Eduardo Matarazzo (2002), **Renda de Cidadania: a saída é pela porta**, São Paulo, Cortez Editora, pp. 194-230.

VIVEIROS, Ana Paula. **A execução financeira do Fundo Nacional de Assistência Social no governo Bolsonaro: o esvaziamento dos serviços socioassistenciais.** Trabalho de Conclusão de Curso. Departamento do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba, 2022.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil** / São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social.** 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.