

EFEITOS DO CONGELAMENTO DE GASTOS POR 20 ANOS NA SEGURIDADE SOCIAL, EM PARTICULAR, NA AÇÃO DE PROTEÇÃO SOCIAL EFETIVADA PELO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.

EFFECTS OF FREEZING SPENDING FOR 20 YEARS ON SOCIAL SECURITY, IN PARTICULAR, IN THE SOCIAL PROTECTION ACTION CARRIED OUT BY THE BOLSA FAMILIA PROGRAM.

*Maria José da Silva*¹

*Raquel Uchoa*²

*Laura Arrazola*³

Resumo: No artigo fizemos uma síntese da dissertação de mestrado de uma das autoras. Os objetivos são apreender e analisar os significados da manutenção do Programa Bolsa Família em conjuntura de avanços do Estado neoliberal no período de 2016 a 2020 e identificar os efeitos do Novo Regime Fiscal no Programa e na vida das famílias beneficiárias. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, realizada em livros, artigos, dissertações, teses. Fizemos uso da rede virtual em geral, google acadêmico, portal de periódicos. Trata-se de uma abordagem crítica à luz do referencial histórico marxista. O processo de investigação e análise teve como suposto que as contrarreformas vêm desmontando a seguridade social brasileira. Considerando o avanço do neoliberalismo e suas crises econômica, fiscal, política, social, destacamos que a reforma fiscal implementada no país em 2016, vem impactando a seguridade social e as ações de proteção social como o Programa Bolsa Família objeto do estudo. Refletimos supostos efeitos causados no Programa e famílias na vigência por 20 anos do novo regime fiscal. Identificamos estimativas, evidências de efeitos expressados em retrocessos, retração do orçamento do PBF e crescente exclusão de beneficiários. Também identificamos significados, tendências da manutenção do PBF até hoje.

Palavras-chave: Bolsa Família. Proteção social. Novo Regime Fiscal. Neoliberalismo.

¹ Superintendência das Ações de Segurança Alimentar e Nutricional/SDSCJ-Governo de Pernambuco. Assistente Social. E-mail: marya1@bol.com.br. Dissertação de Mestrado, vinculada ao Programa de Pós-Graduação, Consumo, Cotidiano e Desenvolvimento Social-UFRPE. <https://orcid.org/0000-0002-1816-6012>

² Prof^{fa} Dr^a vinculada ao Programa de Pós-Graduação, Consumo, Cotidiano e Desenvolvimento Social. Departamento de Ciências do Consumo da Universidade Federal Rural de Pernambuco. Raquel Fernandes. E-mail: aragaouchoa@gmail.com. Orientadora da dissertação. <https://orcid.org/0000-0002-0891-1146>

³ Prof^{fa} Dr^a vinculada ao Programa de Pós-Graduação, Consumo, Cotidiano e Desenvolvimento Social. Departamento de Ciências do Consumo da Universidade Federal Rural de Pernambuco. Email: lsduquearrazola@uol.com. Co-orientadora da dissertação. <https://orcid.org/0000-0001-5170-847X>

<https://doi.org/10.36311/1982-8004.2021.v14n1.p101-126>



This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License.

Abstract: This article is a synthesis of the master's thesis of one of the authors. The objectives are to apprehend and analyse the meanings of maintaining the Bolsa Família Programme in a context of advances by the neoliberal State in the period from 2016 to 2020 and to identify the effects of the New Fiscal Regime on the Programme and on the lives of beneficiary families. This is a qualitative, bibliographic and documentary research, carried out in books, articles, dissertations and theses. We made use of the virtual network in general, google academic, portal of periodicals. This is a critical approach in the light of the Marxist historical referential. The process of investigation and analysis was based on the assumption that the counter-reforms have been dismantling the Brazilian social security. Considering the advance of neoliberalism and its economic, fiscal, political, social crises, we highlight that the tax reform implemented in the country in 2016, has been impacting social security and social protection actions such as the Bolsa Família Program object of study. We reflect supposed effects caused in the Program and families in the validity for 20 years of the new fiscal regime. We identified estimates and evidence of effects expressed in setbacks, retraction of the PBF budget and increasing exclusion of beneficiaries. We also identified meanings, trends of maintenance of the PBF until today.

Keywords: Programa Bolsa Família. Social Protection. New Fiscal Regime. Neoliberalism.

INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta uma síntese da pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, período 2016-2020, teve como suposto que o congelamento do orçamento da Seguridade Social da União, atinge a Política de Assistência Social-PAS e a efetividade da ação de proteção social viabilizada pelo Programa Bolsa Família-PBF (BRASIL, 2004), objeto do estudo.

A proteção social em foco é uma ação de transferência direta de renda, que a partir de 2003, recebe o nome de Programa Bolsa Família-PBF, instituído no governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Trata-se de uma ação de proteção social, configurada nos moldes dos Programa de Transferência Condicionada de Renda – PTCR (ICHIHARA, *et al*, 2018).

A criação do PBF resultou de decisão do governo federal em unificar e redimensionar alguns programas já existentes entre 2001 e 2003: Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Auxílio-Gás e Bolsa Alimentação. A unificação originou um único programa, o PBF, inspirado em modelos de programas de transferência de renda mínima instituídos em outros países, particularmente, da América Latina. No Brasil, nesses 17 anos de existência, os benefícios do PBF vem sendo a principal fonte de renda para um contingente hoje em torno de catorze milhões de famílias pobres e em condições de extrema pobreza, que periodicamente passam por Revisão e Averiguação Cadastral, para comprovar a permanência dentro da faixa de renda familiar per capita.

Para ingresso e permanência no PBF existem condicionalidades. Encontra-se as condicionalidades do Programa na Portaria N° 321, de 29 de setembro de 2008, no Art. 2º - São condicionalidades do PBF, de acordo com o art. 3º da Lei n° 10.836, de 2004, e com os arts. 27 e 28 do Decreto n° 5.209, de 2004:

I - na área de educação: a) para as crianças ou adolescentes de 6 (seis) a 15 (quinze) anos de idade, a matrícula e a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal; e b) para os adolescentes de 16 (dezesseis) e 17 (dezessete) anos de idade, cujas famílias recebam o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente

- BVJ, a matrícula e a frequência mínima de 75% (setenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal; II - na área de saúde: a) para as gestantes e nutrizes, no que couber, o comparecimento às consultas de pré-natal e a participação nas atividades educativas sobre aleitamento materno e cuidados gerais com a alimentação e saúde da criança; e b) para as crianças menores de 7 (sete) anos, o cumprimento do calendário de vacinação e o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil; III - para as crianças e adolescentes de até 15 (quinze) anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil, a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária relativa aos serviços socioeducativos e de convivência, conforme estabelecido no art. 13 da Portaria/MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005.

Os benefícios⁴ do PBF, são direcionados para as famílias pobres e extremamente pobres, atua sobre um problema histórico, a pobreza, que tem origem no passado do Brasil colonial, escravagista, na nossa formação política econômica e social e permanece no Estado democrático de direito. Condição de pobreza, que espelha a desigualdade social histórica cultivada em nossa sociedade, crescente em tempos de avanços de crises do capital e avanço do neoliberalismo.

Nesse cenário são implementadas reformas que promovem inflexões no Estado e seguridade social, que se tornam cada vez mais excludentes. Refletimos que esse processo não se explica por si só, por fazer parte de uma totalidade repleta de contradições, caracterizada, entre outros aspectos, no desmonte da seguridade social, há muito em vigência, acentuando-se a cada reforma, tensionada pela Emenda Constitucional-EC nº 95/16, que instituiu o NRF e congelou o gasto público por 20 anos atingindo as proteções sociais de modo geral, e o PBF, em particular.

A aprovação de um radical congelamento de gastos, não veio acompanhada de soluções para o enfrentamento dos impactos a curto, médio e longo prazo decorrente das medidas aprovadas, já que deixaram as políticas sociais e respectivos programas com severas restrições orçamentárias.

Em tempos de avanço de crise não somente econômica, mas também política e social, agravadas com a emergência da crise sanitária, ficou evidente a importância

⁴ O último reajuste do benefício ocorreu no Decreto nº 9.396, de 30 de maio de 2018: **i)** Benefício básico, no valor mensal de R\$ 89,00 (oitenta e nove reais), destinado às unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza; **ii)** benefício variável, no valor mensal de R\$ 41,00 (quarenta e um reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 205,00 (duzentos e cinco reais) por família, destinado às unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou de extrema pobreza e que tenham na composição familiar, crianças e adolescentes de 0 a 15 anos, gestantes e/ou nutrizes, sendo que cada família pode receber até 5 benefícios variáveis; **iii)** benefício variável vinculado ao adolescente, no valor de R\$ 48,00 (quarenta e oito reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 96,00 (noventa e seis reais) por família; **iv)** benefício para superação da extrema pobreza, cujo valor será calculado na forma prevista no § 3º, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família cuja soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos no inciso I ao inciso III igual ou inferior a R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) per capita; **v)** § 3º - O valor do benefício para superação da extrema pobreza será o resultado da diferença entre R\$ 89,01 (oitenta e nove reais e um centavo) e a soma per capita referida no inciso V do caput, multiplicado pela quantidade de membros da família, arredondado ao múltiplo de R\$ 2,00 (dois reais) imediatamente superior.”

das ações de transferência de renda, para mitigar necessidades históricas, atuais e emergências.

A pesquisa apontou o crescente recuo do Estado Social e avanço do Estado mínimo neoliberal, expresso nas reformas, no aumento do desemprego, na disputa pelo fundo público, particularmente, na implementação do Novo Regime Fiscal, destacamos desta realidade, a pergunta que norteou a pesquisa: Em que medida se dá o processo de desmonte da proteção social efetivada pelo PBF, em decorrência da implementação do Novo Regime Fiscal?

O estudo teve como objetivo geral apreender e analisar os significados da manutenção do Programa Bolsa Família/PBF em uma conjuntura de avanços do Estado neoliberal no período de 2016 a 2020, bem como, analisar em que medida a reforma fiscal afeta o PBF e as famílias beneficiárias.

- **O CENÁRIO RECENTE DE CRISE, O DESMONTE NA PROTEÇÃO SOCIAL ALCANÇANDO O PBF E AS POLÍTICAS SOCIAIS.**

A desigualdade social permanece atual e crescente na sociedade brasileira, suas expressões são heterogêneas e podem ser demonstradas nos indicadores da realidade social, revelados em pesquisas, como: a da Escalada da Desigualdade, realizada pela Fundação Getúlio Vargas - FGV e publicada com dados até setembro de 2019, na qual, será apresentado na sequência.

Os indicadores a seguir, de acordo com Marcelo Neri, autor da pesquisa (2019), revelam que:

Desde o fim de 2014 até o segundo trimestre de 2019, a renda dos 50% mais pobres da população caiu 17% e a dos 1% mais ricos cresceu 10%. Até 2014, o **bem-estar social** crescia a 6,5% ao ano (porque a renda crescia e a desigualdade caía). Contudo, em apenas dois anos (2014-2016) estes índices passaram a cair quase os mesmos 6,5% anualmente, o que demonstra, que mais do que uma longa recessão seguida de lenta retomada, o país passou do **crescimento inclusivo à recessão excludente**. A desigualdade ajuda a entender a dramaticidade e a duração do quadro (grifos do autor).

Podemos dizer que a desigualdade demonstrada estatisticamente é vivenciada no cotidiano dos (as) brasileiros (as) pobres desse país, na condição de desempregados (as), passando fome, sem renda ou com renda insuficiente e muito instável, decorrente do exercício de atividades produtivas precárias. Nesse sentido, sobressai o papel do PBF para a **manutenção desta desigualdade em condições** administráveis.

A rigor, observa-se a efetivação governamental em focalizar em famílias pobres e extremamente pobres, o que na análise de Monçores (2012),

A partir de tal discurso, passa-se a impressão de que [...] o Estado irá buscar os beneficiários do PBF e, aparentemente, todos aqueles que se enquadrarem em seu critério receberão o benefício. Porém, em momento algum se fala em institucionalizar o PBF como um direito [...]. Assim, por mais que a cobertura do programa se expanda, enquanto ele for apenas uma concessão do Estado, a nenhum desassistido estará verdadeiramente assegurada a entrada no sistema de proteção social brasileiro (MONÇORES, 2012, p. 65).

A respeito, contra-argumentam SOARES E SÁTIRO (2009, p. 11), afirmando que “O Programa Bolsa Família não é um direito. [...] é um programa de orçamento definido. Uma vez esgotada a dotação orçamentária, ninguém mais pode passar a receber o benefício, pelo menos até que haja crédito suplementar”.

A previsão orçamentária foi instituída com a criação do PBF pela Lei no 10.836, de 09/01/04, artº 6º, parágrafo único, “o Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes”.

Portanto existem critérios para ser beneficiários do PBF. E estes critérios “são públicos e não definem apenas uma fila, também definem famílias como elegíveis ou não, o que gera conceitos estranhos aos programas de orçamento fixo, como população elegível não coberta” (SOARES E SÁTIRO, 2009, p. 11).

A partir da análise dos autores, considerando os dados atuais, famílias com filhos e renda per capita de até R\$ 178,00, são consideradas elegíveis para receber o PBF. Caso a família se enquadre nos critérios do PBF e não receba o benefício, passam a compor os dados de elegíveis não cobertas, somando-se à fila de espera, composta por famílias inseridas no CadÚnico, que ainda não acessam o programa, famílias que ainda não foram inseridas no cadastro e, por fim, famílias que foram desligadas mas tiveram oscilação da renda, retornando ao perfil elegível. O que adensa a fila de espera.

Neste sentido, para ampliar o atendimento à população elegível não coberta, é preciso ampliar as dotações orçamentárias, no entanto, encontramos no período pesquisado, intensificação do discurso governamental de existência de irregularidades no programa, particularmente, nos governos Temer e Bolsonaro, intensificação de ações de Averiguação, Revisão Cadastral, Exclusão, que se efetivam em bloqueio, suspensão de benefícios. Os quais poderão ser revertidos ou não.

Na literatura pesquisada encontramos destacada a importância do significado da renda proveniente do PBF no cotidiano dessas famílias, particularmente, na vida das

mulheres. Uma pesquisa realizada em vários Estados, dos depoimentos de mulheres, apontamos de uma senhora do Piauí, conforme REGO e PIZANI (2013, p. 199), “o cartão do Bolsa Família é a única coisa que me deu crédito na vida, antes não tinha nada” afirmou a mulher. Analisando as razões expostas por essa senhora, REGO e PIZANI (2013, p. 201) afirmaram que lhes interessou “realçar o máximo possível a função social do BF na forma de dinheiro, para percebê-lo principalmente, [...] como incrementador de mais liberdade pessoal, de mais liberdade interior dos indivíduos que alcançam a renda monetária”.

Retomando, em relação a função de proteção social do Programa, vinculado a seguridade social brasileira, encontramos definida em ARAÚJO (2004) como,

[...] um conjunto integrado de ações de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social [...] conteúdo conceitual voltado para o bem-estar social, numa firme convicção de que a seguridade social era um importante passo para a redução da pobreza e para promover a integração social dos excluídos (ARAÚJO, 2004, p. 115-116).

A vinculação referida se deve ao fato do PBF ser uma ação da Assistência Social, a qual é parte integrante do Sistema de Seguridade social, instituído pela Constituição de 1988. A Assistência Social, o PBF e outras ações socioassistenciais, juntos, assumem a missão, em perspectiva, de contribuir para redução da exclusão social e da pobreza.

Cabe situar a proteção social atribuída ao PBF no bojo do severo processo de reforma ou contrarreforma de supressão de direitos, levado à cabo pelo Estado neoliberal, haja vista, a vigente contrarreforma da Previdência, da Saúde e Assistência Social, a qual o Programa está vinculado, embora não instituído como um direito. O Estado neoliberal rompe com o Estado interventor, segundo Araújo (2004, p. 45), “justificando a sua presença apenas para garantir as liberdades burguesas, como o direito à vida, à liberdade e à propriedade”.

O neoliberalismo, (ARAÚJO, 2004) versão transfigurada e temporária 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.

A feição atual da crise estrutural do capitalismo neoliberal, coloca a Assistência e o PBF frente a alegada crise fiscal, que justificou a instituição em 2016 da Emenda Constitucional nº 95, impondo à sociedade um severo recuo do Estado social, através de congelamento de gastos e em consequência, extingue e corta direitos por 20 anos.

Medidas que provocam impactos consideráveis no desenvolvimento do país em todas as áreas, entre tantas, o sucateamento da Seguridade Social, composta pela previdência, saúde, educação assistência social.

Na saúde (SILVA, 2018), se observa o descumprimento dos percentuais mínimos de financiamento previsto para o SUS, de caráter universalista: transfere recursos para o setor privado de saúde, planos privados de saúde, planos populares de baixa cobertura, configurando a chamada saúde complementar. Na previdência, privatizações e desmantelamento do setor, cortes e mudanças de regras que dificultam o acesso a benefícios, pensões e aposentadorias, assim como, cortes e diminuição de proventos.

Tensas questões que envolvem contingentes expressivos de pessoas em condições de pauperismo que demandam por consumo, por proteção social para garantir a reprodução material da vida. Com o agravante de que a proteção social demandada ao PBF, desde sua origem é combatida.

Os impactos, efeitos, dessas medidas, se expressam em pesquisas como a do IBGE, que contabilizou 12,9 milhões de desempregados e 4,8 milhões de desalentados, na busca por uma vaga de emprego, no primeiro trimestre de 2020 (IBGE, 2020). De acordo com os dados, o número de famílias e indivíduos pobres e extremamente pobres no Brasil e no mundo está em expansão, desnudando a desigualdade e a pobreza. Tempos considerados de crise econômica, política e social, agravados pela pandemia do Covid-19.

Segundo Badaró (REDE SOLIDÁRIA, 2020), vivenciamos nos últimos anos o crescimento da informalidade no país, e os/as trabalhadores/as na condição de informais, têm sido os/as mais atingidos/as pelo desemprego e/ou emprego parcial nesse período.

Considerando os dados do IBGE (2020) referentes aos resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua /PNAD Contínua⁵ do primeiro trimestre de 2020, a taxa de desocupação, pessoas na força de trabalho que estão desempregadas, foi de 12,6%, subindo 1,7 pontos percentuais em relação ao 4º trimestre de 2019, e a taxa de subutilização, pessoas com capacidade de dedicar mais horas ao trabalho, foi de 30,1%.

Em relação a PNAD Contínua referente ao trimestre terminado em agosto de 2020, (IBGE, 2020) a taxa de desemprego chegou a 14,4% nesse trimestre, aumento de 1,6 ponto percentual frente ao trimestre encerrado em maio (12,9%). É a maior

⁵ PNAD Contínua “visa acompanhar as flutuações trimestrais e a evolução, no curto, a médio e longo prazos, da força de trabalho, e outras informações necessárias para o estudo e desenvolvimento socioeconômico do País”. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e>. Acesso em nov de 2020.

taxa registrada na série histórica da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), iniciada em 2012. O número de desempregados atingiu 13,8 milhões, aumento de 8,5% frente ao trimestre anterior. São cerca de 1,1 milhão de pessoas a mais à procura de emprego frente ao trimestre encerrado em maio.

Os indicadores do trimestre em apreço, relativos ao trabalho informal, mostraram que em consequência do isolamento social essa modalidade de ocupação foi a mais impactada, (IBGE, 2020) “A taxa de informalidade no trimestre encerrado em agosto foi de 38%, o que equivale a 31 milhões de trabalhadores/as que trabalham por conta própria ou que não têm carteira assinada. Já no trimestre anterior, esse percentual foi 37,6%”.

De acordo com a analista da pesquisa o aumento na taxa de desemprego reflete a flexibilização das medidas de isolamento social para controle da pandemia de Covid-19.

Esse aumento da taxa está relacionado ao crescimento do número de pessoas que estavam procurando trabalho. No meio do ano, havia um isolamento maior, com maiores restrições no comércio, e muitas pessoas tinham parado de procurar trabalho por causa desse contexto. Agora, a gente percebe um maior movimento no mercado de trabalho em relação ao trimestre móvel encerrado em maio, explica a analista Adriana Beringuy, (IBGE, 2020).

Considerando a pesquisa, o percentual de perda de ocupação aumentou e junto elevou os impactos na vida dos que precisam do trabalho para sobreviver, principalmente, como já apontado, sobre trabalhadores/as informais na diversidade ocupacional, modalidade de ocupação prevalente do público titular do PBF.

No bojo desse processo, surge em 2020 e expande-se globalmente a pandemia do Covid 19, inicialmente marcando presença na China, segundo as notícias internacionais em novembro-dezembro de 2019; chegando ao Brasil, no início do 2020, em um contexto considerado de crise econômica, política e social.

Nesse sentido, a análise de BADARÓ (REDE SOLIDÁRIA, 2020), demonstra que a crise econômica vem se agravando e rebatendo no mercado de trabalho, ocasionando um salto na quantidade de pessoas em situação de pobreza extrema⁶ no país. O total de pobres, incluindo a pobreza extrema, em 2019, correspondia 6,5% de toda a população brasileira, a mesma proporção observada em 2018. Em números absolutos, considerando o aumento populacional no país, somavam 13,6 milhões o total de pessoas extremamente pobres, cerca de 100 mil a mais que no ano anterior, o que é considerado estatisticamente como uma estabilidade. Na comparação com 2014,

⁶ Segundo o IBGE é considerado em situação de extrema pobreza quem dispõe de menos de US\$ 1,90 por dia, o que equivalia a aproximadamente R\$ 151 por mês em 2019. Já os considerados pobres são aqueles que vivem com menos de US\$ 5,50, equivalente a R\$ 436 no ano de análise.

quando o país vivia sob os patamares mais baixos de desemprego, esse contingente aumentou em quase 4,7 milhões de pessoas.

Avançando, o autor afirmou que na condição de extrema pobreza as pessoas estão privadas das condições mínimas de sobrevivência, pessoas à beira da fome ou da miséria absoluta, condições complexas e impeditivas para prevenção do Covid-19, que já demonstrou ter diferentes impactos de país para país. Acrescentou,

[...] nos primeiros meses, quando o impacto foi maior nos países de desenvolvimento avançado, avaliação da OIT registrou, que já haviam perdido emprego mais de 300 milhões de pessoas e naquele momento, estimou que 1,6 bilhão de trabalhadores [as] no mundo estavam com a sobrevivência física ameaçada e em risco, por falta de rendimento, num total de mais de um bilhão e meio de pessoas. Esses dados dão um pouco a dimensão do tamanho do estrago de um mercado de trabalho profundamente marcado pela informalidade, pela precariedade, não só no Brasil, mas no mundo como um todo, mas com mais força nos países do hemisfério sul, denominados, sul global. Isso resulta em aumento da miséria, do risco, na vulnerabilidade social. BADARÓ (REDE SOLIDÁRIA, 2020).

São indicadores sociais e econômicos muito desfavoráveis para os/as que vivem às custas do seu trabalho. Nesse sentido, o público do PBF é amplamente impactado e aumenta a pressão sobre o Programa, que se volta justamente para o público mais afetado: famílias e indivíduos que vivenciam situações de insegurança de renda, em ocupações de baixa remuneração, sem vínculo formal de trabalho, sem acesso à moradia, com baixa escolaridade. Sobreposição de vulnerabilidades de ontem que foram acirradas na atual conjuntura de avanço de políticas neoliberais e suas contrarreformas.

Sobressai da pesquisa que a proximidade das eleições de 2014 e as consequências da crise econômica, acirraram a disputa política que se intensificou nos dois últimos anos do primeiro governo Dilma Rousseff. A operação Lava Jato, iniciada em 2014, enfraqueceu tanto a Presidenta quanto o Partido dos Trabalhadores, diminuindo as chances de resistência ao crescente cerco neoliberal (SINGER, 2015). A respeito do *modus operandi* empregado pelo tribunal de Curitiba, na Lava Jato, conforme Almeida e Horitas (2017),

Se não forem respeitados os direitos dos investigados, se terá na história do Brasil, uma arbitrariedade tamanha, que será semelhante ao Tribunal de Nuremberg. Além disso, deve ficar claro, que a finalidade do Estado Democrático de Direito é manter todos direitos assegurados na carta magna, e tanto a irregularidade de agentes públicos quando buscam se enriquecer ilicitamente deve ser combatida, como também, a utilização do Poder Judiciário de tomar medidas de exceção, burlando regras pré-existentes, para atender anseios sociais momentâneos, que vão de encontro com ideologias dominantes e contrárias as determinadas pela Constituição Federal (ALMEIDA e HORITAS, 2017, p, 1655).

Como vínhamos analisando, frente a derrota, o grupo que perdeu às eleições, conforme observar o que diz o autor a seguir,

[...] as forças conservadoras não só não aceitaram a derrota eleitoral como começaram a flertar com um caminho não eleitoral”. E “entra em cena [...] o complexo jurídico-policial do Estado. Instituições destinadas a proteger a democracia passaram a agir de modo concertado para derrubá-la. [...] com a mídia conservadora [...] a casta jurídica que comanda o combate corrupção seletiva tornou-se a chave para a compreensão do “golpe branco” em abril de 2016 (SOUZA, 2013, p. 105).

Nessa conjuntura, além da crise econômica, uma crescente instabilidade política, entre forças em disputa se intensificou. De acordo com Souza (2013) foi forjado e efetivado em 2016 o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, reeleita em 2014. A burguesia se uniu em torno de um projeto político e econômico alternativo capaz de efetivar um programa de restrição de direitos e de salvaguardar a marcha, sem maiores restrições, de um processo de capitalismo predatório, visando acumulação do capital, mas, também, uma segunda via ao governo.

A alternativa em questão foi viabilizada na figura do vice-presidente Michel Temer. Com a aprovação do impeachment, também denominado de golpe midiático/jurídico/parlamentar, o governo Michel Temer foi alçado ao poder, em agosto de 2016, por um período de médio prazo (2016-2018).

Ao assumir o cargo, Temer promoveu um decisivo processo de redução do Estado social e impulsionou o avanço do Estado neoliberal mínimo, através da proposição de medidas de contrarreformas, da previdência, trabalhista, (que não fazem parte do objeto desse estudo) e a reforma fiscal através da Emenda Constitucional nº 95/2016.

A referida emenda acrescentou os artigos 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 114 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ANANIAS e NOLASCO, 2018). O NRF, limitou os gastos do governo federal, de 2016 a 2036. Com teto fixado para 2017 correspondente ao orçamento disponível para os gastos de 2016, acrescido da inflação. Para a educação e a saúde, o ano-base será 2017, com início de aplicação em 2018.

Nesse sentido, o programa Uma Ponte para o Futuro tornado público em 2015 (FUG- PMDB, 2015) tornou-se realidade através do Novo Regime Fiscal para o país, efetivando o congelamento de gastos primários do governo federal por 20 anos, que incluiu a seguridade social federal. A sua vigência vem demonstrando o impacto negativo que a sociedade civil organizada previu e combateu. Cabe destaque o fato de que desde que foi proposto, embora aprovado e em vigência, enfrenta resistência

contínua e ativa por parte de movimentos e segmentos da sociedade em defesa da anulação e/ou suspensão do congelamento dos gastos públicos.

Neste sentido, a compreensão é de que o NRF impacta a sobrevivência dos que vivem do trabalho, mas nem sempre tem acesso ao trabalho. Fato que é significativamente preocupante tendo em vista o crescente índice de desempregados e desalentados no país.

Observe a análise da EC 95/2016, na perspectiva da existência de inconstitucionalidade nos termos de MARIANO (2017, p. 279 - 280),

O teto de gastos públicos do governo federal brasileiro, implementado pela EC 95/2016, é, portanto, uma ofensiva conservadora de retirada de direitos sociais, tendo como alvo prioritário o projeto constituinte de 1988, que exige a intervenção do Estado para a redução das severas desigualdades sociais e econômicas, necessária para uma economia verdadeiramente soberana. [...]. Dessa forma, independentemente das opções político-partidárias (e para além delas), é preciso que a sociedade civil brasileira tome consciência de que o plano econômico traduzido pela EC 95/2016 afronta o projeto político e constituinte de 1988, referendado nas últimas eleições presidenciais de 2014.

Outra análise da EC-95/16 sobre a perspectiva de violação de direitos fundamentais, inscritos na Constituição de 1988, é realizada por ANANIAS E NOLASCO (2018),

No ordenamento constitucional brasileiro atual, por serem direitos fundamentais, a saúde, a educação e a assistência social se encontram protegidos contra qualquer iniciativa legislativa e administrativa que vise a mitigar sua abrangência e a violar seu núcleo essencial, em conformidade com o estabelecido pelo art. 60, § 4º, inciso IV, c/c com o art. 5º, § 2º e art. 6º. Contexto em que são condições essenciais à dignidade da pessoa humana, cabendo ao Estado e seus órgãos garanti-los a todos, respeitando e fazendo respeitar o conteúdo formal e material da Carta Constitucional, permitindo-lhe avançar em consonância com a sucessão geracional e legitimar-se para o e no futuro, por meio de ações e políticas públicas permanentes (ANANIAS; NOLASCO, 2018, p. 106).

Observa-se, um alinhamento analítico entre MARIANO (2017), ANANIAS e NOLASCO (2018), em relação a instituição do NRF pela EC-95/16. Em síntese, realçam dois aspectos, inconstitucionalidade da Emenda reforma direitos adquiridos constitucionalmente e, ao mesmo tempo, causa impactos negativos na vida dos cidadãos.

Entende-se que um dos aspectos da obrigação do Estado brasileiro de promover e proteger os direitos fundamentais de todas as dimensões, compreende o dever de reformular o Novo Regime Fiscal implantado através da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, seja por parte do Poder Executivo, Legislativo ou pelo Judiciário que

em respeito às cláusulas pétreas e ao princípio da vedação do retrocesso social, deve estabelecer limites à atividade legislativa no sentido de evitar que direitos fundamentais já contemplados como conquista civilizatória e incorporados no sistema jurídico e patrimônio de pessoas, tais como o direito à saúde, educação e assistência social, bem como a adoção de Programas e ações que os garantam e possibilitem seu exercício, não sejam extirpados ou inadequadamente restringidos ou impedida a sua eficácia (ANANIAS E NOLASCO, 2018, p. 108).

Ao observar a análise da Emenda constitucional nº 95/16, os autores partem do pressuposto que o Estado não estabeleceu limites aos poderes constituídos na perspectiva de evitar retrocessos nas conquistas sociais, para evitar que políticas, programas e ações não venham a sofrer soluções de continuidade. Em consequência, o retrocesso orçamentário levou a retrocesso social, o que permite afirmar que o NRF causa efeitos na seguridade social brasileira, em consequência, no PBF.

Formulamos a partir dos argumentos acima, que o congelamento de gastos/ investimentos públicos, vem impactando a dinâmica social e econômica do país e as condições de vida da população, conforme dados referidos neste trabalho.

A consequência do congelamento de gasto público por 20 anos, é que durante todo esse período estará ocorrendo impactos na seguridade social brasileira, em destaque, na Política de Assistência e nas suas ações de proteção social e no PBF, foco do nosso estudo.

Aponta na mesma direção, o estudo de PAIVA *ET AL* (2016). Os autores desenvolveram estimativas, projeções e impactos do NRF na Política de Assistência Social-PAS e nas suas ações, inclusive, no PBF, para o período do congelamento dos gastos 2017-2036.

Analisando o conteúdo da PEC 241/16, PAIVA *ET AL* (2016), disseram que,

Já se encontrava proposto, que se observe o somatório das despesas que afetam o resultado primário de cada Poder, não havendo limite por área ou órgão setorial. Em outros termos, as despesas primárias do Poder Executivo, que correspondem aos gastos com previdência social, saúde, educação, assistência social, cultura, saneamento, desenvolvimento agrário, habitação, ciência e tecnologia, infraestrutura, dentre outros, terão que observar o teto imposto pela PEC 241/16 de forma conjunta. (PAIVA *ET AL*, 2016, p. 7).

Observou-se, considerando os autores, que o NRF é um orçamento impositivo do governo para cada poder e respectivas áreas, para que cumpram o teto imposto. O que impede aos representantes políticos propor orçamentos de gastos primários no período de vinte anos.

Trata-se de uma medida impositiva de longo prazo, em consequência, demanda às esferas de governo aprender a lidar com tão severas restrições de recursos para dar conta dos gastos públicos. É o que sobressai quando Paiva et al (2016), chama a atenção que o tamanho do orçamento da União, durante vinte anos, passará a ser determinado pelo volume de gastos efetuados em 2016 (em termos reais), e não mais pela estimativa de receitas para o exercício de vigência da lei orçamentária.

Os autores também argumentam que os aumentos na arrecadação não poderão ser revertidos no aperfeiçoamento das políticas públicas. Tampouco o indexador econômico deste limite, o IPCA, irá transferir para as ofertas de bens e serviços o aumento das demandas sociais, impactadas tanto pela alteração da dinâmica demográfica – que são previsíveis -, como pelo aumento das necessidades da população frente a um quadro econômico recessivo, no qual o país está inserido.

Os autores, Paiva et al (2016, p. 11), projetaram o Cenário NRF, considerando “a dotação autorizada do MDSA em 2016 (R\$78,4 bilhões) que foi reajustada pela inflação estimada de 2016, obtendo desta forma o teto de gasto do MDSA de 2017, e assim sucessivamente até 2036”.

Um aspecto importante apresentado diz respeito a que “[...], além do congelamento real das despesas primárias imposto pelo NRF nos patamares de 2016, a base utilizada como referência se encontrava depreciada” (PAIVA ET AL, 2016, p. 12). A explicação dos autores é que a dotação autorizada para 2016, foi menor em -1% que a despesa realizada em 2015, que foi de R\$78,9 bilhões.

O confronto entre os dois cenários, gasto projetado para o Cenário Base, que é o gasto com a PAS nos moldes de 2016 e o gasto projetado para o Cenário NRF gastos de 2017/2036, (Paiva et al, 2016, p. 12), o resultado estimado apresentou distanciamento entre os gastos, que com o passar dos anos vai crescendo. Nesse sentido, analisaram,

Já no primeiro ano de vigência, o NRF imporia uma redução importante de recursos do MDSA: o teto estimado garantiria apenas R\$ 79 bilhões ao invés dos R\$ 85 bilhões necessários para fazer frente às políticas sócio protetivas, ou seja, representaria uma redução de 8%. Estas perdas tenderão a aumentar de maneira progressiva, alcançando 54% em 2036. Em outros termos, para fazer frente à oferta de serviços e benefícios que correspondem à política atual, em 20 anos o MDSA contaria com menos da metade dos recursos que seriam necessários para garantir a manutenção das ofertas nos padrões atuais. Por fim, [...] **a perda para o financiamento da política de assistência social nas próximas duas décadas, com a vigência do NRF, poderá ser da ordem de R\$ 868 bilhões** (grifo nosso) (PAIVA ET AL, 2016, p. 13).

Sobressai então a reflexão que o NRF impõe uma perda do financiamento estimada na ordem de R\$ 868 bilhões, concluindo não ser uma perda qualquer. É o que se encontra demonstrado na tabela 1 a seguir, a estimativa das perdas para a Assistência Social, considerando o confronto dos dois cenários, decorrentes da implementação do NRF a partir de 2017 a 2036.

As projeções dos dois cenários demonstradas pelos autores na tabela abaixo, permitiram observar que a partir de 2017, as perdas estimadas serão crescentes ano a ano e ao alcançar 2036, estas perdas estarão na ordem de -54% do cenário base, pois o correspondente no cenário NRF se expressa em menos de cinquenta por cento do cenário base. Ou seja, haverá um distanciamento entre os recursos dos dois cenários, o do cenário NFR encontra-se sempre menor em relação a dos recursos do cenário base.

Tabela 1 - Perdas estimadas para a Assistência Social decorrentes da implementação do NRF a partir de 2017 (2017 a 2036).

<i>em R\$ milhões de 2016 (atualizadas pelo IPCA média)</i>				
Perdas estimada (C=B-A)				
Ano	Despesa Cenário Base (A)	Despesa Cenário NRF (B)	em milhões 2016 (C)	%(D=C/A)
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	117.617,91	80.088,05	- 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%
2036	173.820,55	80.088,05	- 93.732,49%	-54%
Perdas acumuladas em 20 anos (2017 a 2036)			-199.254,17	
Perdas acumuladas em 20 anos (2017 a 2036)			-868.523,66	

Fonte: Siga Brasil; Matriz de Informações Sociais (beneficiários do Programa Bolsa Família e valor médio do benefício); IBGE (estimativa da população e PIB); Anexo IV.6 da LDO 2017 (projeção do IPCA, do PIB e do reajuste do Salário Mínimo).

Elaboração: Paiva et al (2016)⁷.

Extraído de PAIVA ET AL (2016, p. 13).

⁷ Nota do autor: As estimativas apontadas acima demonstram que nos 4 primeiros anos de vigência do NRF haverá um pequeno ganho real das despesas referentes ao Cenário NRF. Isto ocorre porque o reajuste do teto ocorre com defasagem de 1 ano, ou seja, considera-se a inflação do ano anterior. Como a taxa de inflação apresentada pelo PLDO2017 cai ao longo do tempo, estabilizando-se a partir de 2020, nos 4 primeiros anos o reajuste da despesa será superior a inflação do ano corrente. PAIVA ET AL (2016, p. 13)

Apreende-se dos resultados projetados/estimados que os limites de gastos impostos pelo NRF, vão materializar efeitos negativos desde 2017 ao impor diminuição contínua dos recursos da PAS, comprometendo a efetivação de suas ações, entre elas, o PBF (com o agravante de que o PBF depende de dotação orçamentária que não é oficialmente fixada o valor). Os efeitos negativos na reprodução social dos beneficiários acompanharão a escalada de diminuição da dotação orçamentária para o programa cuja revisão tem como referência o orçamento executado no ano anterior.

Dados apresentados pelo IPEA (2018) apontam para uma possível desestruturação dos serviços de proteção social que conjugada aos cenários de corte de famílias do Programa Bolsa Família, vistos ao longo do período⁸, a tendência é o aumento da vulnerabilidade dos usuários e beneficiários do SUAS. Projetando desestruturação também nas outras áreas como saúde e educação. A considerar ainda o cenário não previsto da pandemia.

Nesse exercício de apreender em que medida o congelamento do gasto público afeta o PBF e os beneficiários do programa, a pesquisa bibliográfica revelou, não somente a associação entre as mudanças propostas com o objetivo de contenção de gastos. A austeridade fiscal na área social, (IPEA, 2018) não é o único determinante dos novos rumos impingidos aos benefícios assistenciais, uma vez que comparecem outros elementos nos argumentos oficiais. Nesse contexto está em vigência uma intensificação de ações fiscalizatórias na esfera administrativa dos benefícios.

Nesse sentido, encontra-se na literatura que o PBF, é uma ação que historicamente divide a sociedade a favor e contra, pois há quem não aprova o Estado social. Com avanço do (ultra) neoliberalismo e negacionismo, crescem suspeitas por parte do governo em relação a recebimentos ‘indevidos, desvios e fraudes’ e sua repercussão na gestão dos benefícios.

Contenção de gastos e suspeitas morais se entrelaçam numa constante sobre o PBF historicamente. Uma demonstração desse entrelaçamento (IPEA, 2018), em 2015, ocorreu uma discussão na Comissão de Orçamento da Câmara dos Deputados sobre o orçamento que estaria disponível ao Bolsa Família em 2016. Como a proposta orçamentária para 2016 enviada pelo Executivo à Câmara dos Deputados apresentava *déficit* de R\$ 30,5 bilhões, o relator da Comissão de Orçamento propôs diversas vezes,

⁸ Analisando despesa executada pelo MDS em programas e ações relacionados estritamente à Política de Assistência Social (2014-2016) (Ipea, 2018, p. 94), apresenta a trajetória de queda do PBF que sai de R\$ 31,7 bilhões em 2014 para R\$ 28 bilhões em 2016, em termos reais, é explicada, principalmente, pela queda no recurso de transferência de renda, que tem dois motivos centrais: *i*) a redução da quantidade de famílias beneficiadas no final de 2016, devido à operação pente fino;⁸⁹ e *ii*) a ausência de reajuste do valor do benefício em 2015, que só ocorreu em junho de 2016, conforme relatado na seção referente ao Bolsa Família. Foi demonstrado que o número de famílias beneficiadas através do PBF foram 14 milhões em dezembro de 2014, 13,9 milhões, em dezembro de 2015, e a partir de novembro de 2016, caiu para 13,5 milhões, não alcança a meta estabelecida no PPA 2016-2019, estabelecida em 13,8 milhões de famílias.

e publicamente, a supressão de R\$ 10 bilhões do orçamento do Bolsa Família. Segundo o relator, o programa teria níveis de desvios e fraudes que possibilitariam esse corte (que não foi aprovado naquela ocasião) sem prejudicar as famílias que, de fato, teriam direito a ele.

- **O CONGELAMENTO DE GASTOS POR 20 ANOS E O CRESCENTE DESMONTE DA PROTEÇÃO SOCIAL DO PBF.**

Iniciar dizendo que a pesquisa demonstrou que o desmonte da proteção social não se restringe apenas ao PBF. É um processo de destruição que avança no tempo. Consideramos que o avanço do desmonte traz sérias consequências, frente a uma realidade de mais de 14 milhões de famílias beneficiárias, excluídas do processo produtivo formal em sua grande maioria. São esses os números subnotificados (explorados na mídia) da pobreza e extrema pobreza no país atendido pelo PBF.

Nesse sentido, em função do isolamento social decorrente da pandemia de Covid-19, as atividades econômicas e sociais foram suspensas, de abril a agosto de 2020, mais de catorze milhões de atendimentos foram realizados mensalmente, entre beneficiários e não beneficiários. Nesse período, foram acrescentados ao PBF, desempregados e trabalhadores sem carteira assinada que realizavam atividades reconhecidas como autônomas, portanto, pessoas cadastradas ou não no Cadastro único. Nem todos inscritos foram atendidos.

Assim, no início da crise sanitária, a ação de proteção social através do programa a contragosto do governo federal, incorporou trabalhadores que precisaram e continuam precisando de proteção social. A constatação levou a reflexão que a pandemia, a omissão e o negacionismo de Bolsonaro revelaram que os brasileiros só contaram com a proteção social mínima já existente no país, ou seja, o Sistema Único de Saúde e o Programa Bolsa Família, um e outro, criticados desde que foram instituídos.

Portanto, mostrou-se pertinente o propósito de investigar e refletir em que medida se deu ou se deu o desmonte da proteção social efetivada pelo PBF, decorrente da implementação do Novo Regime Fiscal. Considerando os dados, observamos que o desmonte se deu na medida em que o congelamento do gasto das despesas primárias do governo por 20 anos, acarreta retratação na seguridade social, na Assistência Social, na proteção social via PBF, que na atualidade cobre mais de 14 milhões de famílias, embora haja fila de espera.

O desmonte se expressa na medida em que o congelamento impede o acesso a proteção social demandada e deixa de atender famílias em condições de pobreza

e extrema pobreza em números cada vez mais crescente, diante do desemprego, da pandemia e da fome.

O desmonte se expressa ainda no fato da proteção social existente, não cobrir todas as famílias acometidas pelo SARS-COV-2, que sofrem os agravos do *novo coronavírus*⁹, cuja epidemia vem ampliando a desestruturação social no país.

- **SIGNIFICADO (S) DA MANUTENÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Ao analisar o crescente desmonte da proteção social, destacamos a questão da manutenção do programa, pois apesar da existência de críticas históricas ao programa e do crescente desmonte da proteção social, o PBF é mantido a rédeas curtas, sendo pago pelos sucessivos governos, ainda que a um benefício de valor irrisório. O que impõe a reflexão sobre significados da manutenção do Programa em conjuntura de avanços do Estado social mínimo, neoliberal, em tempos de mais agravos e mais desmontes da proteção social.

Dados levantados, apontam para a tendência da implantação de outro programa com ou sem continuidade do PBF na gestão Bolsonaro. Embora, a respeito do programa que o substituiria, foi noticiado por ARAÚJO (2019) que “Bolsonaro tem problemas com o Renda Brasil, que segue sem solução”.

Nesse sentido, a partir dos achados a reflexão que se faz, compreendemos que a manutenção do programa se volta para a importância de sua finalidade social, para a relação custo/benefício que apresenta, considerando o tamanho da cobertura e o impacto em termos de gasto público.

Somado a isto, o peso da decisão de extinguir um programa com tão extensa cobertura, existente a dezoito anos, representaria um legado provavelmente muito pesado para os grupos que estão a frente do Estado.

O programa se tornou a mediação necessária entre reprodução material/social e o Estado social mínimo, que ao gerir os recursos do fundo público o utiliza menos do que o necessário com a reprodução material/social dos que vivem do trabalho, muitos não têm acesso ao trabalho de que necessita para manter a família, mas o que consome é tributado também contribuindo com o fundo público.

⁹ A partir de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) passou a chamar oficialmente a doença causada pelo novo coronavírus de Covid-19. COVID significa Corona (Doença do Coronavírus), enquanto “19” se refere a 2019, quando os primeiros casos em Wuhan, na China [...] foram divulgados publicamente pelo governo chinês no final de dezembro. A denominação é importante para evitar casos de xenofobia e preconceito, além de confusões com outras doenças. (Portal Fiocruz).

Desse processo sobressaem contradições que merecem serem refletidas, destacamos que a discussão passa pela reflexão do valor do benefício, das condicionalidades e garantia de maior acesso ao fundo público para investir na proteção social.

Sobre a discussão dos significados da manutenção do programa em tempos de avanços neoliberal e desmonte da proteção social, sobressai da pesquisa, que embora mantido, sobre o programa continua a pairar muita tensão e embates, particularmente, por parte de parlamentares adversários do programa, assim como adversários existentes na sociedade civil. Neste sentido, os beneficiários sofrem com o avanço do neoliberalismo reformador e se encontra fragilizado frente ao congelamento e desmontes da proteção social.

Há um amplo debate sobre o PBF no cenário político, parlamentares críticos e defensores do congelamento de gastos se posicionam sobre a importância da manutenção do programa. Caso de Rodrigo Maia, então Presidente da Câmara dos Deputados, que declarou estar no “campo liberal na economia”, ferrenho defensor do NRF, que saiu em defesa de captação de recursos para o PBF, em pronunciamento no plenário da Câmara o ocasião em que interpelou o Presidente da República, responsabilizando-o, pela não expansão do Bolsa Família em tempos de epidemia e congelamento de gastos,

Se hoje o presidente [da República] não consegue promover uma melhora do Bolsa Família ou uma expansão do Bolsa Família para esses milhões de brasileiros que ficarão sem nada a partir de 1º de janeiro [de 2021], a responsabilidade é exclusiva dele. Tem um governo liberal na economia, mas não tem coragem de implementar essa política dentro do governo e do Parlamento. [Que] fez várias sugestões em setembro para destinar recursos para a expansão do Bolsa Família. Se o presidente tivesse tido coragem, poderíamos estar discutindo hoje o décimo-terceiro e a expansão do auxílio emergencial. A visão da esquerda é diferente da nossa, mas mesmo no nosso campo [liberal da economia] fizemos muitas propostas. Queremos construir as condições para melhoria da transferência de renda para as atuais famílias e para as famílias que precisam de recursos na crise (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2020).

No campo liberal da economia, se supõe não existir amadores e amadores certamente não foram os que antecederam e tão pouco Rodrigo Maia ocupante de alto cargo no parlamento, muito provavelmente, todos tiveram e parecem ter um olhar aguçado, atento, para mensurar o tamanho do desgaste político de extinção de um programa com tamanha cobertura e no momento sem nenhuma alternativa ao mesmo.

Assim, para não desconsiderar a reprodução social de milhões de famílias que tem apenas garantido para sobreviver, enquanto não é desligada, o benefício básico de R\$ 89,00. E nem tampouco desconsiderar o tamanho real do fundo público existente, mobilizado pelo Estado para financiar o programa, que por um lado se configura

no enfrentamento da miséria por outro, repercute na dinamização do mercado e da financeirização.

Assim como, não desconsiderar a parte disponível desse fundo público sempre cobijada e à disposição do campo econômico e político, tudo isso leva a compreensão de que tem influenciado a favor da manutenção do programa até o momento.

Mesmo para os do campo liberal da economia, cuja concepção é de menos Estado social e de satisfação das necessidades no mercado, se infere ser praticamente impossível desconhecer podendo até se ignorar os números da concentração de renda no país.

A concentração da renda tem histórico de ser alta no Brasil. Conforme o Relatório de Desenvolvimento Humano da Organização das Nações Unidas, 2019, o Brasil estava em segundo lugar em má distribuição de renda, **atrás apenas do Catar** (29%), quando analisado o 1% mais rico. No Brasil, o 1% mais rico concentra 28,3% da renda total do país. Ou seja, quase um terço da renda está nas mãos dos mais ricos. Já os 10% mais ricos no Brasil concentram 41,9% da renda total (ONU, 2019).

Considerar ainda que a manutenção histórica dessa concentração de renda tão alta, revela consequências severas, expressadas nos números da pobreza e extrema pobreza, não sendo característica apenas do Brasil, mas também da região, da América Latina.

En 2019, se proyecta un aumento de la pobreza y la pobreza extrema en el agregado regional, las que llegarían a tasas del 30,8% y el 11,5%, respectivamente. De confirmarse estas estimaciones, en 2019 habría 27 millones más de personas pobres que en 2014; peor aún, de ellas 26 millones se encontrarían en situación de pobreza extrema (CEPAL, 2019, p. 18).

Observar que os dados informados acima são dados agregados dos países da América Latina e Caribe, que expressam crescentes taxas de pobreza e extrema pobreza e que ainda não contemplam dados da epidemia sanitária mundial, na nossa região, os registros encontrados referem aos primeiros meses de 2020.

El desafío social en tiempos del Covid-19, En línea con el aumento de la pobreza y la pobreza extrema, también aumentará la desigualdad en todos los países de la región. La CEPAL proyecta incrementos del índice de Gini de entre el 0,5% y el 6,0%. Una vez más, los peores resultados se esperan en las economías más grandes de la región. Esto representa un retroceso respecto a los esfuerzos de la región en la década de 2000, cuando por primera vez en su historia se cambió la tendencia de la desigualdad y se aprendió que avanzar en la igualdad tenía resultados muy positivos en la lucha contra la pobreza (CEPAL, 2020, p. 3).

Frente aos dados crescente da pobreza e extrema pobreza, a Cepal apontou o crescimento da desigualdade no coeficiente de Gini entre 0,5% e 6,0% retratando os primeiros meses da epidemia por Covid-19, referentes aos primeiros meses de 2020 na região.

Desigualdade social, pobreza e extrema pobreza e pauperismo, fenômenos que expressam a questão social no país. A política social disponibilizada pelo Estado social brasileiro no enfrentamento da questão social, de maior expressividade no campo da proteção social da Assistência, a literatura destaca a contribuição do PBF nos tempos atuais.

A reflexão final que se faz sobre significado (s) da manutenção do PBF em conjuntura de desmonte da proteção social, é que se dar tanto pelo viés do politicamente correto como de ser temerário extinguir o programa sem ao menos substituí-lo, , diante do tamanho da desigualdade social reinante no país. Consideramos que às causas elencadas podem se somarem outras, mas as mesmas têm peso na manutenção do PBF no tempo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado abrangeu um período de severa convulsão política e social, situação que no início da pesquisa denominamos de período de crise econômica, política e institucional. A pesquisa mostrou a existência sim de crise econômica, política e que o institucional retratava os aparelhos de Estado, a suprema corte, o ministério público, a polícia federal, os quais compuseram uma de forças que juntas, efetivaram um protagonismo muito particular no período.

O estudo mostrou que esse processo impactou toda dimensão social e apontou para o avanço do capitalismo neoliberal e para um Estado social cada vez menor, juntos gestaram e implementaram contrarreformas sociais as mais severas.

Conforme visto, no período estudado, o país já estava às voltas (o que há muito já era favas contadas) com um processo de crise ou convulsão, reação motivada não somente pela severidade e reflexos entre nós, de uma forte crise econômica mundial. Mas, particularmente, pela intensa disputa de poder político que finalmente se escancarou tendo como gota d'água, determinadas medidas tomadas na gestão governamental da crise econômica, (faltou combinar as medidas a serem tomadas com os (ultra)neoliberais). O que provocou inflexão no processo de avanço do Estado (ultra) neoliberal, ou seja, feriu os interesses dos capitalistas com sede de lucros, ainda que num curto espaço de tempo.

Já visto antes, no ninho da crise econômica e política, ocorreu articulação de forças na disputa pelo poder, partícipe também os aparelhos de Estado e a mídia tradicional com papel significativo, tendo como pivô interesses políticos e econômicos contrariados, resultando num impeachment, num governo esdrúxulo, reformas, daí decorrente um ajuste fiscal que beira a insanidade, instituído por uma emenda à Constituição.

Ao fim e ao cabo, a emenda considerada por muitos inconstitucional, foi aprovada pela maioria dos congressistas. Portanto, crise do capital, briga pelo poder político e pela alta dos juros, salvaguardando os interesses dos capitalistas, resultou no novo regime fiscal que está desmontando cada vez mais a seguridade, a proteção social do país.

Processo que envolve muitas dimensões, ou seja, no capitalismo não há impedimento para investir na produção e ao mesmo tempo no sistema financeiro em busca de lucros. Sem impedimentos, a busca de lucros leva a disputa pelo fundo público formado pelo trabalho excedente, apropriação da mais valia e pelo trabalho necessário, via tributação, altamente regressiva atingindo fortemente os trabalhadores.

O fundo público formado em grande parte com recursos provenientes da classe trabalhadora, vem sendo crescentemente disputado pelos capitalistas. Nesse sentido, se vê os recursos do fundo público migrando das políticas públicas de proteção ao trabalhador para pagamento de dívidas públicas e remuneração do capital financeiro.

A crescente importância do fundo público no processo de acumulação capitalista e desmonte do sistema de proteção brasileiro (FERREIRA, 2019), advém dos anos 1970, a partir da ocorrência de mudanças no processo de produção, do avanço tecnológico e diminuição de barreiras à livre circulação do capital, vem ocorrendo a migração e interligação entre capital do setor produtivo com a esfera das transações financeiras.

Tal e qual analisado por Ferreira (2019)

Desde então, primeiro através da dívida externa e, posteriormente, através de todo o sistema da dívida pública, notadamente a partir da segunda metade dos anos de 1990, o fundo público tornou-se alvo privilegiado do processo de acumulação, necessitando para isso um conjunto de decisões nas esferas monetária e cambial, por meio das quais se impõem políticas de austeridade, de ajuste fiscal permanente, de modo a assegurar a manutenção da taxa de acumulação do capital rentista ancorada nos papéis públicos, aquilo que os porta-vozes dos mercados financeiros chamam de “sustentabilidade da dívida pública”. Frente as essas engrenagens, como assegurar direitos sociais, pleno emprego e melhorias reais na distribuição de renda sem a adequada garantia de investimentos nessa direção? (Ferreira, 2019, p. 276)

Concordamos com o autor e acrescentamos, como assegurar direitos e proteção social, emprego e melhorias reais na distribuição de renda com um congelamento de gasto por longo 20 anos? Em consequência, a proteção social brasileira enquanto responsabilidade do Estado, não resta dúvida, se encontra em franco desmonte que vem se acentuando a cada dia de vigência da lógica de acumulação do capitalismo (ultra) neoliberal e de forte restrição de gastos público.

O estudo também mostrou a contradição, que a Constituição de 1988 sofreu alterações para operar retrocessos sociais e que não foi considerado inconstitucional. E que o Novo Regime Fiscal, é uma temeridade para a cidadania, por se tratar da aplicação por 20 anos de uma severa medida de ajuste de gasto cuja variação está restrita a inflação do ano anterior, mesmo que haja crescimento da receita. A estimativa é que o reajuste com base na inflação, diminuirá a efetivação das ações previstas, a não ser que haja reversão do referido ajuste, no momento sem nenhuma sinalização concreta a respeito.

Estudos de impactos apontaram para o avanço da desestruturação das políticas sociais como a da saúde, da educação, da seguridade social, em particular, das ações de proteção social viabilizada pela política de assistência social como a do PBF, assim como, o desligamento de famílias do Programa. Ou seja, o NRF aprofundou o desmonte que já vinha ocorrendo na proteção social brasileira atingindo sobremaneira os segmentos mais vulneráveis da sociedade. Com o agravante da pandemia, mais trabalhadores pobres e em condições de extrema pobreza, vem demandando atendimento pelo PBF e passam a integrar uma fila de espera nada desprezível.

Vimos que sob forte ataque do capital financeiro ao fundo público, as proteções sociais sofrem mais riscos em tempos de congelamento público a tendência é ocorrer um processo de priorização das políticas, as mesmas poderão disputar recursos entre si.

A respeito de priorização entre políticas “a probabilidade de as políticas da assistência terem que ser revistas [...] aumenta a cada ano, o que implicaria numa priorização de determinadas políticas em detrimento de outras, forçando, no limite, a extinção de programas [...] para se adequar ao limite da área” (PAIVA, et al, 2016, p.13).

Embora o Novo Regime Fiscal venha acelerando o desmonte da proteção social efetivada também pelo PBF, ainda que através de um benefício monetário de valor questionável, a análise que se faz é de que a decisão de pôr fim ao mesmo ainda está em aberto, não foi tomada pelo Estado social mínimo brasileiro, embora reiteradamente expresse a ameaça.

O Programa tem sido mantido até que haja decisão pela permanência ou pela solução de continuidade. Caso venha sofrer solução de continuidade, a tendência que se vislumbra é de que a proteção social brasileira de maior cobertura venha sofrer abalos, a não ser que a extinção de um venha acompanhada da implementação de outro programa.

Consideramos, que a sociedade civil organizada tem um papel importante nesse processo. Ou seja, propor ao Estado social mínimo aprimoramento no processo de proteção social no geral e particularmente na transferência de renda viabilizada através do PBF, uma nova estrutura para afirmação da cidadania dos pobres e extremamente pobres.

Nesse sentido, concordamos (SOARES E SÁTYRO, 2009), que o Bolsa Família, não se afirmou nem totalmente como um programa de geração de oportunidades e nem efetivamente como um programa de proteção social, conforme as reflexões tratadas na exposição do texto. Recomendamos revisão mantendo a íntegra dos objetivos do programa.

Concordamos, mas consideramos legítimo que setores organizados da sociedade busquem pautar na agenda parlamentar e de governo, a reestruturação/aprimoramento do PBF nos termos da Lei 10.835/2004/Renda Básica de Cidadania e do que o Supremo Tribunal Federal determinou ao governo federal a respeito, a fixação de benefício de renda mínima, ainda cabendo recurso contra a decisão, RICHTER (2021).

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. *Câmara dos Deputados*. Maia acusa Bolsonaro de mentir sobre 13º do Bolsa Família. 18/12/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/717563-maia-acusa-bolsonaro-de-mentir-sobre-13o-do-bolsa-familia/>. Acesso jan 2021.

ALMEIDA, Matheus de. HORITA, Fernando Henrique da Silva. Análise crítica da operação lava jato: ativismo judicial, midiaticização e jurisdição de exceção. *Revista Jurídica Luso Brasileira*, Vol. 3 (2017), No. 6, 1631-1658.

ANANIAS, Ricardo Alex Ribeiro¹; NOLASCO, Loreci Gottschalk. Análise da emenda constitucional n. 95, de 2016, sob a perspectiva de violação de direitos fundamentais. *Revista Jurídica Direito, Sociedade e Justiça/RJDSJ*, v. 6, n. 1, Mar.-Jun./2018, p.86-112 ISSN - 2318-7034 [On Line].

ARAÚJO, Carla. *Bolsonaro tem problemas com o Renda Brasil, que segue sem solução*. Disponível em: <https://www.bol.uol.com.br/noticias/2020/11/12/renda-brasil-bolsonaro-guedes-bittar-orcamento.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em 13 de nov de 2020.

ARAÚJO, Odília de. *A reforma da previdência social brasileira no contexto das reformas do Estado: 1988 a 1998* – Natal – (RN): EDUFRN – Editora da UFRN, 2004.

BRASIL. Constituição de 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

BRASIL. *Lei 10.835/2004, de 09 de janeiro de 2004*. Instituiu a Renda Básica de Cidadania. Brasília, DF: 2004.

BRASIL. *Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004*. Institui o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, DF: 2004.

BRASIL. MDS. *Portaria Nº 666, de 28 de dezembro de 2005*. Disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, 2005.

COMISIÓN Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL. *El desafío social en tiempos del COVID-19*. Informe Especial nº 3, 12 de mayo de 2020.

COMISIÓN Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL. *Panorama Social de América Latina, 2019 (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1)*, Santiago, 2019.

Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei Nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família.

FERREIRA, Paulo Rubem Santiago. *O impacto do superávit primário no financiamento federal da educação básica no país: 1999-2014: como garantir a educação pública de qualidade para todos? – Recife, 2019*. 295f: il. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Educação. Programa de Pós-graduação em Educação, 2019.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. PMDB. *Uma Ponte para Futuro*. Brasília, 29 de outubro de 2015. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em: 04 de abr. de 2020.

IBGE. *PNAD Contínua*. Desemprego chega a 14,4% no trimestre encerrado em agosto. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29321-desemprego-chega-a-14-4-no-trimestre-encerrado-em-agosto>. Acesso 08 de nov 2020.

IBGE. *PNAD Contínua*. Desemprego sobe para 12,2% e atinge 12,9 milhões de pessoas no 1º trimestre. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27535-desemprego-sobe-para-12-2-e-atinge-12-9-milhoes-de-pessoas-no-1-trimestre>. Acesso em 03 de maio 2020.

ICHIHARA, Maria Yury. Et al. *Programa de transferência de renda condicionada e seus efeitos na saúde: impactos do Programa Bolsa Família*. - Centro de Integração de Dados e Conhecimentos para Saúde-CIDACS, Fiocruz. In. SILVA, Tiago Falcão (Org.). *Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)*. Brasília: Enap, 2018. 530 p: il. p.315-338

IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: Ipea, Nº 25 - 2018.

MARIANO, Cynara Monteiro. *Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre*. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. ISSN 2359-5639.

MONÇORES, Eliza Alonso. *Os Elegíveis Não Cobertos: uma Reflexão Sobre o Programa Bolsa Família e a Garantia dos Direitos Sociais*. Monografia (TCC). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia. Janeiro, 2012. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11422/1765>. Acesso em 2020.

NERI, Marcelo. FGV - *Retrospectiva 2019*: Alta da desigualdade chega a 17 trimestres consecutivos, aponta FGV Social. 2019. Disponível em: <https://portal.fgv.br/noticias/retrospectiva-2019-alta-desigualdade-chega-17-trimestres-consecutivos-aponta-fgv-social>. Acesso em 05.01.2020. Acesso em 15-08-19.

ONU. *Relatório de Desenvolvimento Humano da Organização das Nações Unidas, 2019*. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/12/09/brasil-tem-segunda-maior-concentracao-de-renda-do-mundo-diz-relatorio-da-onu.ghtml>. Acesso em fev.2020.

PAIVA, Andrea Barreto de *et al.* *O Novo Regime Fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil*. Ipea: Brasília, 2016. Nota Técnica, n. 27. Disponível em: <https://goo.gl/j4KEZV>. Acesso em abril 2020.

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua. O que é. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: nov de 2020.

PORTAL FIOCRUZ. *Por que a doença causada pelo novo coronavírus recebeu o nome de Covid-19?* Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/pergunta/por-que-doenca-causada-pelo-novo-coronavirus-recebeu-o-nome-de-covid-19>. Acesso em 24 de maio de 2021.

REDE SOLIDÁRIA. Marcelo Badaró. *Nova Classe Trabalhadora e as Lutas Insurgentes*. Atividades de formação/palestra. Youtube. 27/06/2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/channel/UCqpwB49B211UkbCcc62OG7A/vídeos>. Acesso em: 06 de jul de 2020.

REGO, Valquíria Leão; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família. Autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Unesp, 2013.

RICHTER, André. *Supremo Tribunal Federal determina fixação de benefício de renda mínima Benefício deverá ser incluído no Orçamento de 2022*. Agência Brasil – Brasília. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2021-04/stf-determina-fixacao-de-beneficio-de-renda-minima>. Acesso em 01 de maio de 2021.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. *Contrarreforma da Previdência Social sob o comando do capital financeiro*. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 131, p. 130-154, jan./abr. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.134>.

SINGER, André. *Cutucando onças com varas curtas*: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014) novos estudos CEBRAP 102, julho 2015. pp. 39-67. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S010133002015000200039&lng=pt&nrm=iso. Acesso em dez de 2020

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. *O programa bolsa família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras*. Ipea, Texto para discussão nº 1424. out. 2009. Brasília, outubro de 2009. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=498. Acesso em dez 2020.

SOUZA, Jessé. *A radiografia do golpe*. Rio de Janeiro. LeYa, 2016.

Submetido em: 28/05/2021

Aceito em: 15/06/2021

