



UEPB

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I - CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
CURSO DE SERVIÇO SOCIAL**

MARIANA LOPES BEZERRA

**OS IMPACTOS DO PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL NO FUNDO PÚBLICO
BRASILEIRO**

**CAMPINA GRANDE
2022**

MARIANA LOPES BEZERRA

**OS IMPACTOS DO PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL NO FUNDO PÚBLICO
BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado à Coordenação do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Área de concentração: Ciências Sociais Aplicadas.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Liana Amaro Augusto de Carvalho

**CAMPINA GRANDE
2022**

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.

B574i Bezerra, Mariana Lopes.
Os impactos do Programa Auxílio Brasil no fundo público brasileiro [manuscrito] / Mariana Lopes Bezerra. - 2022.
23 p.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2022.
"Orientação : Profa. Dra. Liana Amaro Augusto de Carvalho, Departamento de Serviço Social - CCSA."

1. Fundo Público. 2. Programa Auxílio Brasil. 3. Transferência de renda. 4. Políticas sociais. I. Título

21. ed. CDD 361

MARIANA LOPES BEZERRA

OS IMPACTOS DO PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL NO FUNDO PÚBLICO
BRASILEIRO

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado à Coordenação do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Área de concentração: Ciências Sociais Aplicadas.

Aprovado em: 02/12/2022.

BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Liana Amaro Augusto de Carvalho (Orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Profa. Ma. Paloma Rávylly de Miranda Lima
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Profa. Dra. Milena da Silva Santos
Universidade Federal de Alagoas (UFAL)

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BM - Banco Mundial
BPC - Benefício de Prestação Continuada
BSM - Plano Brasil Sem Miséria
CadÚnico - Cadastro Único
CAPs - Caixas de Aposentadoria e Pensão
CF - Constituição Federal
DRU - Desvinculação das Receitas da União
EC - Emenda Constitucional
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FMI - Fundo Monetário Internacional
GEAPS - Grupo de Estudo, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais
IAPs - Instituto de Aposentadoria e Pensão
INPS - Instituto Nacional de Previdência Social
INSS - Instituto Nacional de Seguro Social
LBA - Legião Brasileira de Assistência
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
MEI - Micro Empreendedor Individual
MP - Medida Provisória
MPC - Modo de Produção Capitalista
OMS - Organização Mundial da Saúde
PAB - Programa Auxílio Brasil
PBE - Programa Bolsa Escola
PBF - Programa Bolsa Família
PEC - Proposta de Emenda Constitucional
PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM - Programa de Garantia de Renda Mínima
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
PT - Partido dos Trabalhadores
SINPAS - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
SUS - Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 O PAPEL DO FUNDO PÚBLICO NA MANUTENÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS E DO CAPITALISMO.....	7
2.1 A Seguridade Social Brasileira: configurações gerais e orçamentárias	9
3 TRANSFERÊNCIA DE RENDA COMO CARRO CHEFE DE ENFRENTAMENTO ÀS EXPRESSÕES DA “QUESTÃO SOCIAL” NO BRASIL.....	12
4 O PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL: características, funções e implicações para o Fundo Público no país.....	16
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	19
REFERÊNCIAS.....	20

OS IMPACTOS DO PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL NO FUNDO PÚBLICO BRASILEIRO

Mariana Lopes Bezerra¹

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo analisar o Programa Auxílio Brasil e os impactos que ele vem surtindo no Fundo Público Brasileiro, tendo em vista que as fontes de financiamento do atual programa de transferência de renda têm sido questionadas desde sua implementação. Para tanto, é necessário antes demonstrarmos a funcionalidade do fundo público no modo de produção capitalista, compreendermos as características da Seguridade Social brasileira, identificarmos os programas de transferência de renda que têm sido implementados ao longo dos anos no Brasil e por fim, discorrermos acerca das características do Programa Auxílio Brasil e suas implicações para o fundo público. Realizou-se então, uma pesquisa teórica, de natureza qualitativa e de caráter bibliográfico, pautada no materialismo histórico-dialético. Diante disso, verificou-se que o Governo Federal tem implementado diversos mecanismos, como as Emendas Constitucionais aprovadas em 2021 e 2022, a fim de obter recursos para custear seu novo programa de transferência de renda.

Palavras-chave: Fundo Público; Programa Auxílio Brasil; Transferência de renda; Políticas sociais.

ABSTRACT

This research aims to analyze the Brazil Aid Program and the impacts it has been having on the Brazilian Public Fund, considering that the sources of financing of the current income transfer program have been questioned since its implementation. Therefore, it is necessary to first demonstrate the functionality of the public fund in the capitalist mode of production, to understand the characteristics of Brazilian Social Security, to identify the income transfer programs that have been implemented over the years in Brazil and finally, to discuss the characteristics of the Brazil Aid Program and its implications for the public fund. A theoretical research of qualitative nature and bibliographic character was carried out, based on historical-dialectical materialism. Therefore, it was found that the Federal Government has implemented several mechanisms, such as the Constitutional Amendments approved in 2021 and 2022, in order to obtain resources to fund its new income transfer program.

Keywords: Public Fund; Brazil Aid Program; Transfer of income; Social politics.

¹ Graduanda em Serviço Social pela Universidade Estadual da Paraíba. E-mail: mariana.lopes74@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

O ano de 2020 ficou marcado em todo o mundo com a declaração por parte da Organização Mundial de Saúde (OMS) de uma pandemia causada por um vírus novo, desconhecido e que viria a trazer graves consequências econômicas e sociais, o novo coronavírus. Como consequência desse contexto de pandemia, houve um crescimento acelerado de um cenário de desemprego, fome e miséria que já vinha se desdobrando no Brasil em meio a sucessivas crises econômicas e que se agravou em decorrência das medidas sanitárias para a contenção da pandemia. É nesse cenário que surgem as discussões acerca de medidas econômicas para o socorro da classe trabalhadora, que se viu desprotegida em meio ao caos que estava se instalando.

Desse modo, surge o debate sobre a emergência da criação de novos programas de transferência de renda como forma de minimizar os efeitos da crise causada pela pandemia e o aprofundamento das expressões da “questão social”² nesse contexto. Assim, o Governo Federal anuncia seu novo programa de transferência de renda, o Auxílio Emergencial, de caráter temporário e emergencial, apesar de ter sido relutante no início. Atrelado a esse cenário de agravamento da crise estrutural do capital pela pandemia, houve a extinção do maior e mais conhecido programa de transferência de renda no Brasil, o Bolsa Família, que deu lugar ao novo programa do governo, o Auxílio Brasil, implementado a partir de dúvidas e incertezas sobre seu funcionamento.

O Auxílio Brasil foi implementado em um cenário de fortes interesses eleitorais por parte do Governo Federal, às vésperas das eleições presidenciais e sem muito planejamento para sua implementação. Uma das principais dúvidas referente ao novo programa de transferência de renda se deu em torno de suas fontes de financiamento, questão que o governo nunca evidenciou completamente. A partir disso, a equipe econômica do governo passou a buscar estratégias para criar espaço no orçamento e cumprir com o pagamento dos valores estabelecidos para o programa. Para cumprir este fim, a estratégia utilizada foram aprovações de Emenda Constitucionais que realocaram recursos do fundo público para o pagamento do Auxílio Brasil.

Desse modo, a pesquisa apresentada intitulada *Os impactos do Programa Auxílio Brasil no fundo público brasileiro*, se desdobrou a partir das pesquisas realizadas no âmbito do Programa de Iniciação Científica/UEPB/CNPq cota 2021-2022, vinculado ao Grupo de Estudo, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS), intitulado *Ultraneoliberalismo: a determinação central do imperialismo contemporâneo e suas inflexões sobre a Seguridade Social brasileira*

² A “questão social” é analisada por Netto (2006) como expressão utilizada para designar o fenômeno do pauperismo da classe trabalhadora, advindo do processo de industrialização a partir do século XVIII na Inglaterra. Ainda segundo o autor, a “questão social” é útil e inerente ao modo de produção capitalista e seu desenvolvimento, que produz diferentes expressões da “questão social” em seus diferentes estágios. Segundo Santos (2012), a “questão social” assume particularidades no Brasil, decorrentes das singularidades da formação política, econômica e social do país, a exemplo do processo de migração dos trabalhadores do campo para a cidade; o processo de “industrialização restringida”; o período de ditadura militar, entre outros. Todas essas particularidades tiveram rebatimentos no campo do trabalho, exprimindo um processo de ampla exploração e precarização do trabalho.

durante o Governo Jair Bolsonaro, e ganha relevância à medida que é relativamente novo, com poucas publicações científicas acerca de tal objeto, como também por ser um tema atual, sendo sempre alvo de discussões, exigindo uma discussão mais aprofundada acerca do atual programa de transferência de renda.

Nesse sentido, a problemática levantada acerca do objeto de pesquisa consiste em identificar as medidas propostas e aprovadas pelo governo federal para o financiamento do seu novo programa de transferência de renda, e quais os impactos que o referido programa vem provocando no fundo público brasileiro.

A pesquisa objetiva, portanto, analisar o Auxílio Brasil e quais são os impactos que vem surtindo sobre o fundo público. Para tanto, demonstraremos a funcionalidade do fundo público enquanto financiador das políticas sociais, mas também sendo imprescindível para a manutenção do capitalismo. Posteriormente compreenderemos a Seguridade Social brasileira, captando como esta se constituiu e se modificou ao longo dos anos no país. Identificaremos também os programas de transferência de renda que foram implementados ao longo dos anos no Brasil, e sua funcionalidade enquanto principal política de enfrentamento à “questão social” no país. Por fim, discorreremos acerca do Programa Auxílio Brasil, apresentando suas configurações gerais e suas implicações para o fundo público brasileiro.

Para atender aos nossos questionamentos em relação ao objeto proposto, recorreremos a uma pesquisa teórica, de natureza qualitativa e de caráter bibliográfico, que nos permitirá investigar as temáticas propostas a partir de livros e artigos que abordam tais temáticas. Em relação ao método utilizado, este se refere ao materialismo histórico-dialético, que segundo Netto (2009), permite ao pesquisador compreender a essência de determinado objeto para além do que está posto na aparência ou no imediato, o que permite ao pesquisador captar no plano real a essência do objeto de pesquisa e reproduzi-lo sob a forma teórica.

2 O PAPEL DO FUNDO PÚBLICO NA MANUTENÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS E DO CAPITALISMO

A discussão acerca da importância do fundo público na sociedade capitalista contemporânea rebate diretamente no seu papel enquanto financiador das políticas sociais, atendendo aos interesses da classe trabalhadora, mas também atendendo aos interesses do capital, tanto no sentido de viabilizar a reprodução da força de trabalho, indispensável para a manutenção do Modo de Produção Capitalista (MPC), quanto por meio da apropriação desses recursos, gerando lucros ao capital.

É necessário dessa forma, trazermos uma análise acerca do que é o fundo público, definido por Brettas (2020, p. 210) como “o conjunto de recursos à disposição do Estado para intervir na economia e nas expressões da questão social.” A arrecadação dos recursos do fundo público se dá sobretudo através dos tributos que “assumem a forma de impostos e contribuições sociais e econômicas” (BRETTAS, 2020, p. 211).

Em relação ao papel do fundo público, como mencionado anteriormente, Santos (2019) destaca que sua funcionalidade para o processo de reprodução do MPC se dá através da dívida pública, sobretudo de países dependentes. Segundo a autora, o endividamento dos países periféricos se intensificou a partir da crise capitalista de 1970, onde

Agências financeiras multilaterais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), tiveram um papel determinante no processo de endividamento dos países periféricos, principalmente da

América Latina. Grandes empréstimos foram concedidos a juros flutuantes, com a justificativa de 'auxílio' aos países pobres para desenvolver programas de 'minimização' ou 'combate' à pobreza. As condicionalidades impostas aos devedores, em troca dos empréstimos, envolviam a necessidade de 'reformas' estruturais econômicas e políticas, com o intuito de geração de superávit primário para garantia de pagamento da dívida (SANTOS, 2019, p. 290 – 291).

A partir disso, os fundos públicos desses países passaram por um processo de expropriação³, sob o argumento do pagamento de suas dívidas externas. Esse processo auxilia na manutenção do capitalismo, por meio da acumulação de capital. No caso do Brasil, Brettas (2012) destaca que durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) foram criados diversos mecanismos de transferência dos recursos do fundo público para o pagamento da dívida externas, os quais a autora destaca: “os juros altos, a definição de metas de superávit primário, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Desvinculação de Recursos da União (DRU)” (BRETTAS, 2012, p. 112).

Ainda segundo Santos (2012), outro importante papel do fundo público no processo de acumulação capitalista é o de ceder empréstimos para empresas privadas que enfrentam dificuldades financeiras no contexto de crise estrutural do capital. Esses empréstimos são concedidos por meio dos Bancos Centrais e atuam na recuperação dessas empresas.

Em relação às políticas sociais, o fundo público se configura como principal instrumento para o seu financiamento. É importante ressaltar que a partir de 1990, já no contexto de crise do capital, que de acordo com Mészáros (2011) se configura como uma crise estrutural, com características particulares⁴ e que necessita de soluções cada vez mais agressivas para sua superação, o neoliberalismo é implementado paulatinamente como estratégia de superação da referida crise.

O neoliberalismo tem como características basilares a privatização, focalização e descentralização (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Essas características, conseqüentemente, implicam em perdas significativas no que diz respeito aos direitos sociais. A partir do Governo Collor (1990-1992) o Brasil passou a experimentar a ofensiva neoliberal juntamente com os ataques empreendidos pelo governo aos direitos da classe trabalhadora, que dificultaram a implementação das políticas sociais e direitos assegurados pela Constituição Federal (CF) de 1988.

Nesse contexto, as políticas sociais passam por um processo de desfinanciamento, e o Estado passa a se comprometer em atender os interesses do capital, deixando de lado os da classe trabalhadora. Desse modo, o que ocorre é a precarização das políticas sociais, que passam a atender as demandas da classe trabalhadora de forma focalizada, seletiva e desregulamentada, e o fundo público passa a ser utilizado para garantir o processo de acumulação.

Entretanto, apesar dos sucessivos ataques da ofensiva neoliberal, às políticas sociais passaram por um processo de fortalecimento a partir da Constituição Federal de 1988, se configurando como direito dos cidadãos, principalmente as políticas que

³ O termo “expropriação” é analisado por Fontes (2010) como o processo de separação dos trabalhadores dos seus meios de produção. Tal processo se constituiu como indispensável no processo de acumulação primitiva capitalista, à medida que atraiu mão de obra para as cidades. Esse processo se constituiu como expropriação primária. A autora analisa ainda as expropriações secundárias, que se constituem como o processo de retirada dos direitos sociais.

⁴ Mészáros (2011) afirma que a crise estrutural do capital difere das crises cíclicas a partir de quatro características particulares, são elas: seu caráter universal, pois não se restringe a apenas uma esfera; é global, atingindo todo o mundo; é permanente; e é gradual, pois se agrava sequencialmente.

compõem o tripé da Seguridade Social: saúde, previdência e assistência social. A CF de 1988 trouxe em seu texto avanços significativos para tais políticas, passando a prever os deveres, o público alvo e as fontes de financiamento da Seguridade Social, como veremos a seguir.

2.1 A Seguridade Social Brasileira: configurações gerais e orçamentárias

Em países como o Brasil, que fazem parte do antigo terceiro mundo, observa-se que as políticas que integram a proteção social assumem características particulares de desenvolvimento e consolidação, principalmente se comparados a países de capitalismo central. Para além da posição periférica e dependente, o Brasil assume um processo de desenvolvimento desigual e combinado⁵, impossibilitando o país de se desenvolver como países centrais. Desse modo, as políticas sociais no Brasil – sobretudo as políticas que estruturam a Seguridade Social – se desenvolveram de forma lenta e gradual, a partir do desenvolvimento social e econômico no país, aliado às mobilizações da classe trabalhadora.

Antes de discutirmos as políticas que estruturam a Seguridade Social brasileira como conhecemos atualmente, é importante fazermos um breve resgate histórico de como essas políticas se configuravam antes dos avanços trazidos a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, levando em consideração as particularidades econômicas, políticas e sociais do Brasil, e os avanços trazidos a partir do novo texto constitucional.

Como citamos anteriormente, o Brasil apresenta características particulares que refletiram na efetivação e no avanço da proteção social. Dentre tais características, Pereira (2010) destaca: a colonização; as atividades agroexportadoras; o escravismo; e o processo de industrialização tardia. Ainda segundo o autor, tais elementos tiveram rebatimentos direto no campo do trabalho assalariado, componente que está diretamente ligado à formação da rede de proteção social.

Durante muito tempo no Brasil houve resistência por parte do Estado no reconhecimento da “questão social”, que era tratada com forte repressão e como “caso de polícia”. Desse modo, as necessidades sociais da classe trabalhadora demoraram a ser atendidas através da intervenção estatal, sobrando para os pobres da época basicamente as ações de caridade e filantropia. Pereira (2010) destaca que as primeiras iniciativas de proteção social no Brasil surgiram somente a partir de 1930, período em que o país passava por grandes transformações políticas e econômicas.

É a partir do amplo processo de industrialização pelo qual o Brasil passou, que implicou em grande inserção de trabalhadores no mercado de trabalho formal, que se gestaram as bases para a construção de programas de proteção social, com políticas que atendessem as demandas da classe trabalhadora e ao mesmo tempo contribuíssem para a reprodução da força de trabalho e o acúmulo de capital.

A esse respeito, Pereira (2010) destaca que

O Estado passou a financiar, através da arrecadação de impostos, um conjunto de políticas sociais. Entre elas estavam educação, saúde, previdência e assistência. Na realidade, não se tratava de um amplo

⁵ A respeito das discussões sobre a posição periférica e dependente do Brasil e a tese do desenvolvimento desigual e combinado, ver Carcanholo (2008) e Medeiros e Bezerra (2019).

sistema de proteção social, pois essas políticas estavam voltadas tão somente aos trabalhadores assalariados com carteira assinada (p. 103).

A respeito da política de saúde, as primeiras iniciativas de assistência médica aos trabalhadores eram pautadas em práticas filantrópicas e liberais. Segundo Bravo (2009), é no século XIX que surgem as primeiras iniciativas de saúde pública como a “vigilância do exercício profissional” e as “campanhas limitadas”, e somente no século XX que começa de fato haver intervenção por parte do Estado nessa política.

A saúde estava vinculada nesse período à política de previdência, a partir das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), criadas em 1923, por meio da Lei Eloy Chaves, e era destinada somente aqueles que contribuam com os planos privados de previdência e os serviços prestados se referiam a “assistência médica-curativa e fornecimento de medicamentos; aposentadoria por tempo de serviço, velhice e invalidez, pensão para os dependentes e auxílio funeral” (BRAVO, 2009, p. 3).

A autora destaca ainda que a partir da década de 1930 a política de saúde passou a ser subdividida em dois subsetores: saúde pública e medicina previdenciária, sendo o setor de saúde pública predominante até metade da década de 1960, e o de medicina previdenciária se sobrepõe a partir de 1966. O modelo de saúde privatista, ligado aos planos de previdência, permaneceu em vigor no país até a década de 1980, período em que o país passava pelo processo de redemocratização pós-ditadura militar.

Nesse contexto, a discussão sobre a política de saúde estava em evidência, com a inclusão de diversos agentes sociais no debate acerca de sua ampliação, fato que levou a realização da 8ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, que discutiu sobretudo a implantação de um Sistema Único de Saúde e a realização de uma Reforma Sanitária.

Tais discussões tiveram rebatimento direto no processo constituinte. A CF de 1988 trouxe avanços significativos para a política de saúde, atendendo várias reivindicações feitas pelo movimento Sanitarista, em oposição ao modelo privatista. Dentre essas mudanças, a mais significativa foi a consolidação da política de saúde como universal, destinada a toda a população e reconhecida como dever do Estado e a criação do Sistema Único de Saúde (SUS).

Em relação à política de previdência, no Brasil pode-se situar que a primeira iniciativa referente a construção dessa política foi a partir da criação da Lei Eloy Chaves, mencionada anteriormente, através da qual foram criadas as CAPs. Inicialmente, os fundos de pensão eram destinados somente aos trabalhadores ferroviários, e posteriormente, foram ampliados também para a categoria dos marítimos e portuários. Tais categorias de trabalhadores foram beneficiadas inicialmente através das CAPs pois estavam diretamente ligadas ao processo de desenvolvimento nacional.

Segundo Cabral (2000), a ampliação da política de previdência no Brasil se deu a partir da criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), que ofereciam serviços ligados a aposentadorias, pensões, auxílio-funeral e auxílio-doença. Posteriormente, em 1966, é criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS); em 1977, é criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), que incorporava diversos órgãos ligados à previdência.

Todos esses órgãos demonstraram iniciativas ligadas aos primeiros esboços da previdência social que conhecemos hoje. O debate acerca da reformulação da previdência aconteceu a partir da década de 1970, onde houveram significativas mudanças políticas e sociais, e a inserção de movimentos favoráveis a mudanças no

âmbito previdenciário, que contribuíram com o debate acerca da reformulação da política no processo constituinte.

A partir da Constituição Federal de 1988, a política de previdência passou a incorporar a seguridade social, com recursos definidos no texto constitucional, e a partir de 1990 passou a ser operacionalizada pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). Os benefícios previdenciários também foram expandidos, incorporando vários segmentos da classe trabalhadora.

Houveram ainda outras mudanças significativas na política previdenciária, a exemplo da elevação do valor dos benefícios, que passou a ser correspondente ao valor do salário mínimo vigente. Outra mudança foi em relação aos benefícios dos trabalhadores rurais, que tiveram a aposentadoria ampliada e fixada em um salário mínimo para o cônjuge, e a redução da idade para acesso aos benefícios em relação aos trabalhadores urbanos, sendo 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens (BARBOSA, 2019).

Entretanto, apesar dos avanços trazidos a partir da Constituição, a política de previdência foi a que mais sofreu e vem sofrendo ataques e tentativas de desmonte desde a promulgação da CF de 1988. Todos os governos que sucederam a Constituição apresentaram propostas de reformas que trazem mudanças para a política de previdência, implicando em perdas significativas e retrocessos para a classe trabalhadora.

Já no que diz respeito a política de assistência social, historicamente esta sempre foi vinculada a noção de caridade e filantropia. Segundo Yamamoto e Carvalho (2006) a primeira grande instituição vinculada à assistência social foi a Legião Brasileira de Assistência (LBA), fundada no período da Segunda Guerra Mundial e coordenada pela então primeira dama Darci Vargas, e que oferecia serviços aos pracinhas que serviam na guerra e suas famílias.

A LBA continuou em funcionamento após o fim da Segunda Guerra e passou a prestar serviços de assistência à maternidade e à infância, sempre vinculada à noção de caridade, de forma focalizada, pontual e paternalista. É através da LBA também que a política de assistência se vinculou ao primeiro damismo, através da ação das damas da sociedade que coordenavam a LBA a nível municipal.

É somente a partir da CF de 1988 que a assistência passou a se configurar como política social e reconhecida como direito social, se desvinculando – em tese – da noção de caridade e assistencialismo. Entretanto, seu caráter passou a ser focalizado, atendendo somente às famílias em situação de vulnerabilidade social e/ou econômica. A política de assistência passou por diversas modificações nos anos subsequentes à CF de 1988, reafirmando cada mais seu caráter como política social e sua importância, sobretudo a partir dos aparatos legislativos ligados à política.

Em 1993 é criada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que institucionalizou a política de assistência social. A LOAS prevê em seu Artigo 1º “A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, 1993).

É também a partir da LOAS que é instituído o Benefício de Prestação Continuada (BPC), política assistencial de transferência de renda direcionada a pessoas com deficiência e a idosos a partir de 65 anos que não tem como prover seu sustento.

Há ainda a implementação de outros aparatos que deram sustentação a política de assistência

Verifica-se que a Política de Assistência Social passou a ser implementada na configuração de um Sistema Único de Assistência Social a partir de 2004 com a PNAS e em 2005 com a NOB SUAS, sob a égide do ponto de vista institucional e de regulação pelo Estado. [...] A Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) sistematiza as bases que dão sustentação ao SUAS, tendo como referência a LOAS (1993). Esta minúcia aprofunda e dá conteúdo aos princípios e diretrizes da Lei, além de formatar as bases operacionais do Sistema (BRAGA, 2018, p. 7).

Desse modo, é possível perceber que as políticas que estruturam a Seguridade Social passaram por modificações e melhorias a partir da Constituição Federal de 1988, no sentido de ampliar os direitos sociais. O texto Constitucional apresentou também maior organização no que diz respeito à Seguridade, definindo bem seus princípios e deveres. É também a partir da Carta Magna que são definidos os recursos destinados ao financiamento das políticas que compõem as políticas da Seguridade Social.

O financiamento da Seguridade Social está previsto no Artigo 195 da Constituição Federal, e prevê que “A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 1998).

Além disso, a Seguridade Social também é financiada através de outros recursos sociais: dos empregados e empresas, através das folhas de salários e demais rendimentos, a receita ou o faturamento, e o lucro; das contribuições para a previdência social; e a receita dos concursos de prognósticos.

É notório que os avanços constitucionais tiveram rebatimentos diretos nas políticas que constituem a Seguridade Social, mas a política de assistência social passou por um maior processo de expansão a partir da CF de 1988 e das demais legislações que a sucederam, adquirindo maior visibilidade. Desse modo,

As mudanças operadas na assistência social mediante a criação do SUAS nos possibilitam afirmar que a referida política foi hiperdimensionada, na medida em que ela passou a assumir [...] uma centralidade como estratégia de enfrentamento às expressões da ‘questão social’. A nosso ver, a assistência social é transformada no principal mecanismo da seguridade social e passa a assumir, para uma parcela significativa da população, a tarefa de ser política de proteção social e não parte da política de proteção social (PEREIRA, 2010, p. 123).

Esse destaque para a política de assistência como central no enfrentamento a “questão social” se dá, entre outros motivos, a partir da criação dos programas de transferência de renda como o BPC, previsto no texto da LOAS, e outros programas que foram criados a partir do governo de FHC e expandidos a partir de 2003, na gestão do governo Lula.

3 TRANSFERÊNCIA DE RENDA COMO CARRO CHEFE DE ENFRENTAMENTO ÀS EXPRESSÕES DA “QUESTÃO SOCIAL” NO BRASIL

Ao se analisar os programas de transferência de renda que se constituíram ao longo dos anos no Brasil, é necessário antes conhecermos a gênese das políticas

sociais na sociedade capitalista, o contexto e a emergência de sua criação, e como se desenvolveram ao longo do tempo. Tais programas se constituíram ao longo dos anos como principal forma de enfrentamento às expressões mais severas da “questão social” no país, a pobreza e a extrema pobreza, analisadas por Marx em sua Lei geral da acumulação capitalista como advindas do Modo de Produção Capitalista, onde a pobreza é produzida na mesma medida em que se produz riqueza por meio da exploração da força de trabalho (CARVALHO, 2014).

Primeiramente, é necessário compreendermos que as políticas sociais se desenvolveram na sociedade capitalista como forma de atenuar as expressões da “questão social” advindas da contradição entre capital e trabalho. Behring e Boschetti (2011) destacam que não há um período específico do desenvolvimento das políticas sociais, entretanto a sua generalização se deu após o fim da Segunda Guerra Mundial e com a passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista, em um período de forte organização e mobilização da classe trabalhadora.

Desse modo, as políticas sociais se desenvolvem como uma resposta do Estado às demandas apresentadas pela classe trabalhadora. No entanto, pode-se dizer que as políticas sociais apresentam um caráter contraditório, pois à medida que garantem melhorias, ainda que mínimas, na vida da classe trabalhadora, são usadas como forma de controle e coerção, e como forma de reprodução da força de trabalho para garantir o acúmulo de capital e manter a hegemonia da classe dominante.

As políticas sociais foram experimentadas de formas diversificadas em vários países, sobretudo nos países centrais onde se tinha um capitalismo forte, estas foram propagadas de forma a atender melhor às demandas da classe trabalhadora, principalmente nos países onde foi implantado o *Welfare State*⁶. Já no Brasil, com suas características particulares de país periférico e dependente, as políticas sociais foram implantadas de forma lenta e gradual, mas também condicionadas às lutas sociais.

No que diz respeito aos programas de transferência de renda, Anselmo e Silva (2022) destacam que as primeiras iniciativas relacionadas às políticas de transferência de renda no Brasil surgiram a partir dos anos 1970, momento em que passou a ser discutido o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). Já a partir da década de 1980 começam a se gestar as primeiras iniciativas que mais tarde dariam origem ao Programa Bolsa Escola (PBE) e ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), como “uma proposta para o enfrentamento do problema da infância abandonada, do trabalho infantil e do baixo nível educacional das crianças e, a partir daí, propuseram uma forma de pagamento às famílias para que as crianças pudessem ir à escola” (BUARQUE; CASTRO; AGUIAR, 2001 apud ANSELMO e SILVA, 2022).

Ainda segundo as autoras, em 1991 foi aprovado o projeto de lei do senador Eduardo Suplicy, que tinha como proposta garantir uma renda básica. A partir dessa iniciativa a discussão das políticas de transferência de renda se popularizou no país e a ideia dos programas de transferência de renda como conhecemos hoje tomou forma, ou seja, programas voltados para a família, não mais apenas para os indivíduos, e com condicionalidades para seu acesso. Mas somente a partir do

⁶ O *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social foi um sistema de proteção social que surgiu no pós Segunda Guerra Mundial (Pós-1945) sob as premissas de garantir maior proteção e direitos sociais através de uma forte intervenção estatal, em um contexto de fortalecimento do capitalismo a partir do pacto fordista-keynesiano.

governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que surgem os primeiros programas concretos de transferência de renda, como sinaliza Carvalho (2014):

O governo de Fernando Henrique Cardoso representa um marco na introdução de políticas concretas de transferência de renda no Brasil. Neste período, os Estados de São Paulo e Distrito Federal foram contemplados como as experiências pioneiras dos programas de transferência de renda no país, com o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) da Prefeitura Municipal de Campinas – SP; o PGRM da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto – SP; o 133 Programa ‘Nossa Família’ da Prefeitura Municipal de Santos – SP; o Programa Familiar para a Educação e o Programa Poupança-Escola, ambos do Governo de Brasília – DF. Apenas no ano de 1999 foi implementado o Programa ‘para toda criança na escola’, posteriormente substituído pelo Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação, o ‘Bolsa – Escola’, em 2001 (p. 132-133).

Foram criados também nesse período programas como Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale-Gás, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), dentre outros. É também a partir do governo de Fernando Henrique que a ofensiva neoliberal se consolida no Brasil, pondo em risco todos os direitos conquistados anteriormente, e foi nesse contexto que surgiram as políticas de transferência de renda atendendo ao ideário neoliberal, de forma focalizada. Já a partir do Governo Lula (2003-2010) que tinha como uma das promessas o enfrentamento à fome e a pobreza, uma de suas principais iniciativas para tal foram os programas de transferência de renda direta (CARVALHO, op.cit.).

Já em 2004 foi criado o Programa Bolsa Família (PBF), a partir da Lei 10.836, de 9 de Janeiro de 2004. O programa se deu a partir da unificação dos programas já existentes criados durante o mandato de FHC e tinha como objetivos o combate à pobreza e a extrema pobreza por meio da transferência direta de renda. Dessa forma, o Bolsa Família se tornou um dos mais conhecidos e importantes programas implementados no Brasil, especialmente no que se refere ao combate à extrema pobreza.

O PBF foi um programa de transferência de renda com condicionantes para sua concessão. Era destinado a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza e as famílias beneficiárias do programa deveriam atender alguns critérios para o acesso ao benefício, como manter a frequência escolar de 85% para crianças entre 6 e 15 anos e de 75% para jovens entre 16 e 17 anos; o acompanhamento de saúde; o cumprimento dos exames de pré-natal para gestantes; e o acompanhamento nutricional.

O programa era constituído pelo benefício básico, destinado a famílias em situação de extrema pobreza; o benefício variável, destinado a famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, contendo em sua composição familiar gestantes, nutrízes, crianças de 0 a 12 anos ou adolescentes de 15 anos; o benefício variável destinado ao adolescente, destinado a famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, contendo em sua composição familiar adolescentes entre 16 e 17 anos; o benefício de superação da extrema pobreza, destinado a famílias que tenham em sua composição crianças entre 0 e 15 anos de idade e apresentem renda familiar mensal igual ou inferior a R\$70,00.⁷

A partir do governo de Dilma Rousseff (2011-2016) houve a criação do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) com o objeto de beneficiar as famílias não contempladas

⁷ Todas as informações relativas ao Programa Bolsa Família foram retiradas do site da Câmara dos Deputados. Disponível em: [Lei_10836/2004 \(camara.leg.br\)](http://Lei_10836/2004_camara.leg.br). Acesso em: 04 set. 2022.

pelo PBF, que estivessem em situação de pobreza ou extrema pobreza. Houve ainda uma ampliação significativa do PBF, a partir de ajustes no valor do programa e a ampliação no número de beneficiários.

Entretanto, a partir de 2016, com o esgotamento do ciclo neodesenvolvimentista⁸ (SILVA et al., 2020) implementado pelos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), a Presidente Dilma Rousseff passa por um processo de *impeachment* retirando-a da Presidência, e o Brasil passa a vivenciar uma ofensiva que traria sérias consequências políticas, econômicas e sociais: o ultraneoliberalismo.

A partir do governo de Michel Temer (2016-2018), houveram sucessivos ataques aos direitos sociais. Nesse período foi aprovado um novo regime fiscal por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 95, que implicou em sérias perdas no financiamento das políticas sociais através do congelamento dos gastos primários por 20 anos. Também foram aprovadas a EC 31/16, que aumentou a Desvinculação das Receitas da União de 20% para 30% e a Lei nº 13.467/17, que instituiu a Reforma Trabalhista, que flexibilizou a jornada de trabalho, permitiu o contrato intermitente, entre outras alterações (SILVA et al., 2020). Tais medidas revelaram um claro compromisso do governo com os ideais ultraneoliberais e com o processo de acumulação de capital por meio de apropriação de recursos públicos.

Esse contexto de ataques aos direitos sociais passou por um processo de agudização a partir de 2019 com a chegada de Jair Bolsonaro à Presidência, que passa a assumir também um compromisso com os interesses do capital, e dá continuidade às ofensivas que vinham sendo implementadas por Temer. Dentre as ofensivas mais severas, destaca-se a EC 103/19 que instituiu a Reforma da Previdência, a Medida Provisória (MP) 905/19, que criou o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, aprofundando as reformas trabalhista e previdenciária (SILVA et al., 2020), além dos sucessivos cortes no financiamento da política de assistência social, entre outros.

A partir do ano de 2020, como indicamos inicialmente, o mundo passou a experimentar uma crise de caráter sanitário. Em março de 2020 a OMS decretou uma pandemia a nível mundial causada pelo vírus Sars-Cov-2, causador da Covid-19. A pandemia de Covid-19 passou a aprofundar o cenário de crise estrutural do capital, atingindo as esferas social, política e econômica. Em meio às recomendações de distanciamento social, que impediram a população de trabalhar, o Governo Federal adotou medidas de caráter emergencial de combate à pandemia.

Durante o período de pico da pandemia no Brasil, utilizando-se também da estratégia de transferência de renda, o governo lançou o Auxílio Emergencial, criado a partir da Lei nº 13.982 de 2 de Abril de 2020 e destinado às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família inscritas no CadÚnico do Governo Federal, aos trabalhadores informais e aos Microempreendedores Individuais (MEI). O valor do auxílio era de R\$600,00 ou R\$1.200,00 para mães chefes de família. As famílias beneficiárias do PBF e inscritas no CadÚnico passaram a receber o Auxílio Emergencial de forma automática, já os trabalhadores informais e os MEI tinham que passar por uma análise para a concessão do benefício, situação que gerou diversos transtornos em decorrência da demora para avaliação. O benefício que duraria inicialmente três meses foi prorrogado por mais dois meses por meio do Decreto nº

⁸ O ciclo neodesenvolvimentista no Brasil foi marcado pelos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) e associou o crescimento do mercado através dos processos de contrarreforma, o que contribuiu com o processo de acumulação capitalista, às iniciativas de combate à expressão mais severa da “questão social”, a extrema pobreza (SILVA et al., 2020).

10.412/20, e posteriormente foi prorrogado novamente até dezembro de 2020 por meio do Decreto nº 10.488/20, com parcelas no valor de R\$300,00 ou R\$600,00. Por fim, o benefício foi prorrogado até outubro de 2021, período em que o Governo Federal apresentou seu novo programa de transferência de renda em substituição ao antigo Bolsa Família: o Programa Auxílio Brasil (PAB), que veremos a seguir.

4 O PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL: características, funções e implicações para o Fundo Público no país

Como mencionamos anteriormente, os programas de transferência de renda têm sido utilizados no Brasil como forma de enfrentamento à pobreza e à extrema pobreza. Entretanto, o que se tem observado nos últimos anos é que esses programas têm sido utilizados como políticas de cunho eleitoral, e que o atual governo tem tentado implementar um programa “com a sua cara”, a fim de obter apoio entre as camadas mais pobres da população.

Outra questão levantada acerca do contexto da implementação do Auxílio Brasil é a de crescente aumento nos postos de trabalho informais, cenário que vinha se desdobrando a alguns anos e se agravou a partir da pandemia de Covid-19; bem como o desemprego, que atingiu a taxa de 14,7 durante o primeiro trimestre de 2021⁹. Assim, na análise de Boschetti e Behring (2021),

A substituição de empregos estáveis e com direitos por programas assistenciais de ‘transferência de renda’ clientelistas revela a mais brutal forma de submissão do trabalho ao capital: além de manter a classe trabalhadora sem trabalho a baixo custo, nos limites da sobrevivência, também age para rebaixar o valor dos salários, transfere para o Estado a quase totalidade dos custos da reprodução da força de trabalho, já que desonera o capital, e cria um ciclo de reprodução de desigualdades ainda mais perene, pois interdita o acesso de homens e mulheres a possibilidades de trabalho com direitos. (p. 81)

Desse modo, é notório a intenção do governo de criar um programa combinando seu interesse político com as necessidades da classe trabalhadora, que se viu ainda mais desprotegida no contexto de crise sanitária, que agravou o cenário de desemprego e miséria, inerentes à lógica capitalista.

O Programa Auxílio Brasil foi instituído pela Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, em substituição ao Bolsa Família e como forma de garantir renda mínima às famílias inscritas no programa por meio do Cadastro Único (CadÚnico). O PAB é condicionado a famílias que se encontram em situação de pobreza, ou seja, que têm renda familiar *per capita* mensal entre R\$105,01 a R\$210,00; e em situação de extrema pobreza, com renda per capita mensal de até R\$105,00.

O programa conta com Benefício Primeira Infância, destinado a famílias com crianças de 0 a 36 meses incompletos no valor de R\$130,00 mensais; Benefício Composição Familiar, destinado a famílias com gestantes, nutrizes ou pessoas com idade entre 3 e 21 anos incompletos no valor de R\$65,00; Benefício de Superação da Extrema Pobreza, destinado a famílias com renda per capita mensal abaixo do valor da linha de extrema pobreza; e Benefício Compensatório de Transição,

⁹ Disponível em: [Desemprego sobe para 14.7% no 1º trimestre e atinge recorde de 14.8 milhões de brasileiros | Economia | G1 \(globo.com\)](#). Acesso em: 21 nov. 2022.

destinado a famílias que recebiam Bolsa Família e tiveram sua renda diminuída com a inserção no Auxílio Brasil.

O programa ainda conta com benefícios de caráter secundário. Constituem essa modalidade de transferência: o Auxílio Esporte Escolar; a Bolsa de Iniciação Científica Júnior; o Auxílio Criança Cidadã; o Auxílio Inclusão Produtiva Rural; e o Auxílio Inclusão Produtiva Urbana.

As condicionalidades para acesso aos benefícios do Auxílio Brasil são similares às do seu antecessor e incluem a inserção dos indivíduos nos serviços de saúde e educação, por meio do monitoramento de presença escolar das crianças, o cumprimento do calendário vacinal e a realização de pré-natal¹⁰.

Segundo informações disponibilizadas pelo Governo Federal, os objetivos do PAB são: promover a cidadania com garantia de renda e apoiar, por meio dos benefícios ofertados pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a articulação de políticas voltadas aos beneficiários; promover, prioritariamente, o desenvolvimento de crianças e adolescentes, por meio de apoio financeiro a gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes em situação de pobreza ou extrema pobreza; promover o desenvolvimento de crianças na primeira infância, com foco na saúde e nos estímulos a habilidades físicas, cognitivas, linguísticas e socioafetivas; ampliar a oferta do atendimento de crianças em creches; estimular crianças, adolescentes e jovens a terem desempenho científico e tecnológico de excelência; e estimular a emancipação de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza¹¹.

Entretanto, apesar dos valores dos benefícios individuais, o Presidente da República garantiu que todas as famílias beneficiárias do programa receberiam o valor mínimo de R\$400,00 mensais. Durante o processo de aprovação do programa, surgiram diversas dúvidas em relação ao orçamento que cobriria os gastos do PAB, tendo em vista o valor superior ao Bolsa Família. Assim, foi aprovada a PEC dos Precatórios (PEC 23/2021 convertida na EC 114/2021) que “liberou” espaço no orçamento para o pagamento do valor estabelecido para o programa.

Por meio da referida EC, foi instituído um novo regime para o pagamento dos precatórios¹². Esse novo regime estabelece, entre outras alterações, um maior prazo para o pagamento dos precatórios e o parcelamento do pagamento. Desse modo, os recursos que seriam destinados para o pagamento dessas dívidas foram realocados e destinados para o pagamento do Auxílio Brasil no valor de R\$400,00.

Os impactos negativos decorrentes da aprovação dessa PEC são principalmente a falta de credibilidade que o país adquiriu passando a imagem de falta de responsabilidade com relação ao pagamento de suas dívidas, e as dívidas futuras que o governo pode contrair com o acúmulo de pagamentos em atraso, que impactariam negativamente no orçamento público. Além disso, o governo deixa de cumprir com pagamentos já estabelecidos, com recursos destinados para essa finalidade, em favor de uma política que atende sobretudo os interesses do poder executivo.

Ainda visando obter apoio popular por meio de sua nova política eleitoreira, o Governo Federal propôs em junho de 2022 mais um aumento para o PAB, que agora passaria a ser de R\$600,00. Desse modo, foi enviado ao Congresso a PEC 1/2022, que ficou conhecida como “PEC do estado de emergência” ou “PEC dos Benefícios”.

¹⁰ Informações obtidas no site oficial do Governo Federal. Disponível em: [L14284 \(planalto.gov.br\)](https://planalto.gov.br). Acesso em: 31 jul. 2022.

¹¹ Disponível em: [Auxílio Brasil — Português \(Brasil\) \(www.gov.br\)](https://www.gov.br). Acesso em: 08 nov. 2022.

¹² Os precatórios são dívidas da União com pessoas físicas, jurídicas, estados e municípios que são reconhecidas judicialmente de forma definitiva e não podem ser contestadas através de recurso.

A PEC foi proposta sob o argumento de que o país estaria passando por um “estado de emergência” em decorrência da alta no preço dos combustíveis e foi rapidamente aprovada, sendo convertida na EC 123/2022.

O que na realidade explica a criação da PEC é o artigo 73, parágrafo 10, da Lei 9.504/97, que estabelece regras eleitorais e não permite a criação de novos benefícios sociais em ano eleitoral. A exceção para isso, segundo a lei, é exatamente o estado de emergência, ou calamidade pública. Ou seja, a PEC foi a forma encontrada pelo governo para burlar essa regra. Outro ponto para a criação da PEC seria evitar furar o teto de gastos para a concessão do aumento do benefício.

Assim, por meio dessa EC, o governo federal autorizou os estados e municípios a diminuírem os impostos sobre petróleo e seus derivados, além de criar um benefício eventual destinado a caminhoneiros, aumentar o valor do vale gás, que passou a ser correspondente ao valor integral do botijão, instituiu a gratuidade de passagens de transporte público destinadas a idosos, e aumentou o valor do auxílio Brasil, que passou a ser de R\$ 600,00.

Os impactos futuros da EC 123/22 são incertos, mas podem causar efeitos negativos a longo prazo para a economia brasileira, sendo a EC criticada inicialmente pelo próprio Ministro da Economia, Paulo Guedes, que a apelidou de “PEC Kamikaze”. As previsões são de que a referida EC irá gerar danos às contas públicas, aumento da inflação e alta do dólar. Além disso, segundo matéria publicada no site da BBC News¹³, há a previsão de um rombo orçamentário de R\$38,75 bilhões gerado pela EC.

Percebe-se então, diante do exposto, que o Auxílio Brasil, ainda que se configure como uma política de assistência social, recorre a financiamentos para além das fontes de financiamento da política de assistência, que estão previstos no artigo 195 da Constituição Federal de 1988.

Além das referidas ECs que trazem prejuízos econômicos e sociais, o Governo Federal vem realizando sucessivos cortes em várias políticas sociais, como saúde e educação, deixando a população usuária de tais serviços desprotegida e com atendimentos cada vez mais precários. Tais cortes revelam o descompromisso do governo com a classe trabalhadora. Ao priorizar seu novo programa de transferência de renda e deixar outras áreas sociais de lado, o governo sinaliza seus reais interesses, que vão muito além de garantir qualidade de vida para a população.

Em março de 2022, por meio da Medida Provisória (MP) 1.106/22 (convertida na Lei nº 14.431/22), o Governo Federal anunciou que os beneficiários do PAB poderiam fazer empréstimos consignados. Tal medida revela um risco para a população beneficiária do programa, tendo em vista que em sua grande maioria são pessoas em situação de pobreza ou extrema pobreza. O empréstimo consiste em comprometer até 40% do valor do benefício para o pagamento das parcelas do empréstimo, que podem ser pagas em até 24 meses. A taxa de juros a ser aplicada fica a critério da instituição financeira que fará o empréstimo, porém o governo estabeleceu que esta não poderá ultrapassar 3,5% por mês.

Essa medida revela ainda o claro compromisso do governo federal com o mercado financeiro, por meio da transferência dos recursos públicos destinados à população. O processo que irá ocorrer é o lucro dos bancos através dos juros dos empréstimos, enquanto a população passará por um processo de endividamento, perdendo parte da renda que muitas vezes é a única fonte de sustento da família

¹³ Disponível em: [Estado de emergência: por que PEC que libera gastos em ano eleitoral é tão polêmica? - BBC News Brasil](#). Acesso em: 11 nov 2022.

É notório que diante do contexto pelo qual o Brasil vem passando em decorrência da crise econômica, que foi expandida a partir da pandemia de Covid-19 e dos sucessivos ataques contra a classe trabalhadora, sobretudo nos últimos governos, a população mais vulnerável economicamente precisa de políticas efetivas que garantam melhores condições de vida.

Entretanto, o que se tem assistido por parte do governo Bolsonaro é uma tentativa de expandir sua popularidade nas camadas mais pobres da sociedade brasileira, por meio de um programa de caráter evidentemente clientelista. Esse caráter se revela sobretudo a partir de todos os seus esforços para a implementação de um programa de transferência de renda em um momento onde sua popularidade tem caído, às vésperas da disputa das eleições presidenciais e a partir da experiência positiva com a implementação do Auxílio Brasil, onde sua popularidade cresceu, apesar de sua relutância para a instituição do benefício, que só foi aprovado a partir dos esforços de partidos de esquerda, pois o Presidente se recusava a aprovar o valor proposto.

Não é à toa que o Auxílio Brasil com o valor atual tem caráter temporário, tendo vigência somente até o final do primeiro mandato presidencial. A atual proposta do presidente para o auxílio em 2023 é no valor de R\$405,00. Por essas razões, se percebe que o intuito do Presidente é a “compra de votos”, não o enfrentamento das desigualdades sociais, ou a melhoria das condições de vida da classe trabalhadora.

Desse modo, deve-se buscar soluções futuras para a implementação de políticas efetivas que atendam às necessidades da classe trabalhadora, sobretudo políticas que gerem emprego e renda, com a ampliação dos direitos trabalhistas, que têm sofrido ataques e desmontes por parte do atual governo, a partir da aprovação de “reformas” que impactaram negativamente os postos de trabalho formal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa se desdobrou a partir do interesse em nos aprofundarmos acerca dos impactos que o Programa Auxílio Brasil vinha surtindo no fundo público brasileiro, tendo em vista que as fontes de financiamento do programa vinham sendo bastante discutidas e apontadas como nocivas à economia brasileira.

Para tanto, demonstramos como o fundo público se constitui como fonte necessária para a reprodução da força de trabalho, à medida que financia as políticas sociais, imprescindíveis na manutenção, ainda que de forma focalizada e precarizada, das condições de vida da classe trabalhadora, mas também é utilizado como forma de financiamento do capitalismo, sobretudo por meio de sua expropriação sob o argumento do pagamento de dívidas externas dos países dependentes.

Posteriormente compreendemos, a partir um breve histórico, cada uma das políticas que constituem a seguridade social brasileira, demonstrando como elas se desenvolveram e se consolidaram ao longo do anos, especialmente após sua incorporação na Constituição Federal de 1988, que trouxe avanços significativos para tais políticas, sobretudo a partir da inclusão no texto constitucional das suas fontes de financiamento.

Por fim, identificamos os programas de transferência de renda implementados no Brasil como forma de enfrentamento a “questão social”, sobretudo a pobreza e a extrema pobreza, trazendo suas principais características, até o mais recente programa implantado pelo Governo Federal, Auxílio Brasil, observando também

suas principais características, semelhanças e diferenças dos programas antecessores e suas implicações para o fundo público.

Desse modo, nossa pesquisa partiu da hipótese de que o Programa Auxílio Brasil tem impactado negativamente no fundo público, tendo em vista que os recursos destinados aos gastos públicos tem sido impactados em decorrência dos cortes orçamentários, sobretudo a partir da instituição do teto de gastos com a Emenda Constitucional n° 95/2016.

Constatou-se então que as medidas adotadas pelo governo federal para financiar o Auxílio Brasil geraram consequências negativas para o fundo público, a exemplo do desvio de orçamento destinado ao pagamento de dívidas do Governo Federal, por meio da aprovação da PEC dos precatórios, para custear o novo programa de transferência de renda, e que futuramente podem vir a gerar impactos negativos para a economia brasileira.

As aprovações da EC 114/21 e EC 123/22 geraram um desarranjo no fundo público com vistas a financiar um programa criado com finalidades eleitorais, não pensando nas necessidades da população, que necessita de medidas definitivas e que tragam a segurança para a classe trabalhadora. Assim, nos questionamos ainda qual será o futuro dos programas de transferência de renda no país e como ficará a proteção social para a população dependente em meio a tantas incertezas por parte do governo federal.

REFERÊNCIAS

ANSELMO, Gisele Caroline Ribeiro; SILVA, Salyanna de Souza. Do Programa Bolsa Família ao Programa Auxílio Brasil: a política de transferência de renda no Brasil em contexto ultraneoliberal. In: SOARES, Suamy; SEVERINO, Socorro; VASCONCELOS, Iana. (Orgs). **Políticas Sociais, Direitos e Serviço Social: debates, desafios e resistências na particularidade brasileira**. Mossoró, RN: Edições UERN, 2022. P. 37-65.

BARBOSA, Kássia Cristina Uchôa Soares. Tecendo os fios da produção da pobreza na sociedade capitalista e o seu enfrentamento via políticas de transferência de renda. In: **Anais do 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais**. Brasília: DF, 2019.

BEHRING, Elaine Santos; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Santos. Assistência Social na pandemia de covid-19: proteção para quem?. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 140, p. 66-83, jan./abr. 2021.

BRAGA, Iracilda Alves. A política de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social: contribuições ao debate. In: **Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**. Vitória, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [Constituição \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br). Acesso em: 31 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de Dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: [L8742 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br/legis/leis/8742.htm). Acesso em: 26 jul. 2022.

BRAVO, Maria Inês Souza. Política de Saúde no Brasil. In: MOTA, Ana Elizabeth. et al. (Orgs). **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**. São Paulo: Cortez, 2009.

BRETTAS, Tatiana. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

BRETTAS, Tatiana. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In: SALVADOR, Evilásio. et al. (Orgs). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 93-120.

CABRAL, M. do S. As políticas brasileiras de seguridade social: Previdência Social. In: **Política Social, Módulo 3**. CFESS/ABEPSS/CEAD/Unb, 2000. p. 119-135.

CARVALHO, Liana Amaro Augusto de. **Os impactos do programa bolsa família sobre a pobreza absoluta e relativa no Brasil**. Dissertação de Mestrado em Políticas Sociais. João Pessoa, Universidade Federal da Paraíba, 2014.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 19. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

MÉSZÁROS, István. **Crise estrutural necessita de mudança estrutural**. Conferência de Abertura. II Encontro de São Lázaro. Bahia: UFBA, 2011. Disponível em: http://www.cristinapaniago.com/yahoo_site_admin/assets/docs/Conferencia_Meszáros_UFBA_2011.201160029.pdf. Acesso em: 26 jul. 2022.

NETTO, José Paulo. Introdução ao método da teoria social. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”. In: NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 151-162.

PEREIRA, Marcelo Sitcovsky Santos. **Bolsa Família e reprodução da força de trabalho no Brasil: implicações socioeconômicas e políticas**. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Serviço Social. 2010.

SANTOS, Josiane Soares. Particularidades da “questão social” no Brasil: mediações para seu debate na “era” Lula da Silva. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 111, p. 430-449, jul./set. 2012.

SANTOS, Milena da Silva. Financeirização do capital, “reformas” estruturais e seguridade social no Brasil. **Ser Social**. Brasília, v. 21, n. 45, p. 283-300, jul./dez. 2019.

SILVA, Sheyla Suely de Souza; SOUZA, Moema Amélia Serpa Lopes de; PEREIRA, Juliana Nunes; MAIOR, Nívea Maria Santos Souto. A ofensiva ultraneoliberal e a destruição dos direitos do trabalho no Brasil «pós-neodesenvolvimentista» (Capítulo 29). In CABREIRA, P. P. (Edição e Organização) & Varela, R. (Coordenação). **HISTÓRIA DO MOVIMENTO OPERÁRIO E CONFLITOS SOCIAIS EM PORTUGAL: Atas do IV Congresso História do Trabalho, do Movimento Operário e dos Conflitos Sociais em Portugal e III Conferência do Observatório para as Condições de Trabalho e Vida**. Lisboa: Instituto de História Contemporânea, 2020. ISBN: 978-989-8956-20-0.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me guiar e me proteger em todos os dias da minha vida.

A minha mãe, Maria. Por sempre me incentivar e me apoiar, nos meus momentos de medo, de dúvidas e incertezas. Por seu meu maior exemplo de fé, de bondade, de respeito, de resiliência e amor ao próximo. Por ser meu alicerce e meu abrigo.

A minha irmã, Mirela. Espero que eu possa ser seu exemplo nos meus acertos.

A meu avô Aluízio (in memorian), que em vida sempre me incentivou a ingressar em um curso superior e sempre demonstrava seu orgulho por eu ter alcançado esse feito.

A Camila, Glauce e Paula, que foram minhas companheiras durante essa jornada. Sou muito grata por nossos caminhos terem se cruzado e nossa amizade ter ultrapassado o meio acadêmico. Vocês com certeza foram fundamentais nesse processo e o tornaram mais leve.

A Valdenia, minha amiga de longa data, que mesmo em meio às adversidades da vida se mantém presente e sempre me incentivou e torceu por mim.

Ademais, a todos meus familiares, amigos e colegas de turma, que de alguma forma contribuíram para essa conquista.

A todo corpo docente da UEPB, gratidão por todo conhecimento compartilhado ao longo desses quatro anos. Meu agradecimento especial a professora Sheyla Suely, que foi minha orientadora durante a Iniciação Científica, e contribuiu muito com minha formação e o desenvolvimento deste trabalho.

Por fim, a minha orientadora Liana, a quem eu passei a admirar como profissional e como pessoa. Gratidão por toda contribuição, pelos ensinamentos e pela paciência. Sua contribuição foi imprescindível na construção deste trabalho.

Muito obrigada!