



OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES

PROTEÇÃO SOCIAL, DESIGUALDADES E POBREZA:

Como as políticas públicas podem
promover ou enfraquecer a
cidadania social

Boletim N°11

Março de 2021



PROTEÇÃO SOCIAL, DESIGUALDADES E POBREZA: Como as políticas públicas podem promover ou enfraquecer a cidadania social

Ao contrário do que às vezes nos querem fazer acreditar, a magnitude e perfil das desigualdades não caem diretamente do céu nem sobem diretamente dos infernos sobre nossas sociedades. Elas são resultados de escolhas sociais. Entre elas, a maneira como se articulam Estado, famílias e mercado na garantia de bem estar e na proteção aos riscos a que as famílias e indivíduos estão sujeitos ao longo do ciclo de suas vidas. Às leis, instituições e políticas públicas que organizam esta provisão, chamamos sistemas de proteção social e, de maneira mais ampla, Estados de Bem Estar Social.

No entanto, a própria definição do que constitui estas políticas e regras varia em cada país, a cada tempo, definindo um arranjo específico de políticas que visam assegurar direitos, proteger contra riscos ou suprir necessidades. E estas configurações estão embasadas por referenciais normativos e concepções de justiça social e são frutos de trajetórias históricas e escolhas políticas. Como se afirmou, os sistemas de proteção social envolvem a participação do Estado, das famílias e do mercado. O peso de cada uma dessas instituições na provisão do bem estar define - juntamente com os objetivos, instrumentos e montante de recursos - os diferentes regimes de proteção social. A predominância de cada um destes setores embasa uma caracterização dos Estados de Bem-Estar pelo grau de desmercantilização e, pode-se acrescentar, também do grau de desfamiliarização da proteção social. O significado destes termos nada familiares - desmercantilização e desfamiliarização da proteção social

- e por que são importantes será explicado logo adiante. A presença do Estado como provedor central da proteção sinaliza para a dimensão distributiva e redistributiva destas políticas nos processos de distribuição de renda, riqueza e bem estar, alterando ou reproduzindo as estruturas de desigualdades existentes no interior de cada país.

Uma compreensão adequada das condições sociais do Brasil e dos déficits de proteção exige o reconhecimento das múltiplas combinações de vetores diversos de vulnerabilidades, decorrentes dos ciclos de vida, dos territórios e áreas de moradia, das condições de saúde e educação, do acesso a bens materiais e simbólicos, do status social, da incorporação adversa no mercado de trabalho, entre outros. Esta compreensão mais ampliada da problemática social contemporânea e da necessidade de transformações sociais profundas no modelo econômico, social e institucional do país, impõe desafios não triviais para as políticas de proteção social.

Este boletim parte dessas reflexões para identificar o que ocorreu no Brasil após o impeachment da Presidenta Dilma, evento que marcou uma inflexão importante na trajetória do Estado social brasileiro, que enfrenta agora seus maiores desafios e cujo desmonte produz suas mais perversas consequências.

1. DA FILANTROPIA AO ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL

Anteriormente ao surgimento e à formação dos Estados modernos, a assistência aos miseráveis era uma função exclusiva da Igreja Católica e, nesse sentido, atos como o de dar esmolas ou auxiliar indigentes estavam intrinsecamente ligados a um conjunto de práticas e de rituais cristãos que simbolizavam a salvação da alma e a redenção dos pecados. Fato é que o auxílio aos mais desfavorecidos estava, na maioria das vezes, mais relacionada a crenças individuais do que a uma responsabilidade social para com a pobreza. A realidade imposta pelo surgimento das sociedades capitalistas industriais e urbanas desencadeou um processo de precarização da vida - como as péssimas condições de trabalho nas fábricas, os baixos salários e as moradias precárias - que refletiu em importantes mudanças nos sistemas de caridades, os quais lentamente passam de movimentos informais, pontuais e desorganizados para uma prática reproduzida e articulada, que conduz o surgimento de sistemas estatais de seguridade social (ALVES, 2015).

Apesar de suas origens remontarem, portanto, ao próprio início do capitalismo, com as “Leis dos Pobres” na Inglaterra ou com a previdência social da Alemanha de Bismarck, as políticas sociais emergem timidamente nos fins do século XIX e ganham corpo a partir da segunda metade do século XX, como um conjunto coerente de intervenção do Estado na garantia de direitos sociais. Assim, o termo “Welfare State” - ou Estado de Bem-Estar Social - se popularizou bastante após o Informe Beveridge e refere-se a um conjunto de políticas de proteção social que objetiva a garantia dos direitos sociais, entendidos já como uma dimensão estruturante da concepção de cidadania: a cidadania social, ou seja, direito de todos os cidadãos de compartilhar a herança material e

simbólica que em um momento histórico é considerado como digno de uma sociedade.

No entanto, se algum tipo de arquitetura e políticas de proteção social encontra-se hoje presente na grande maioria dos países que constituíram Estados suficientemente organizados, há uma grande variação entre os Estados de Bem-Estar em termos de abrangência, magnitude dos benefícios e serviços, instrumentos para sua operacionalização, entre outros. Estes respondem seguramente à capacidade econômica e institucional dos países, mas também às coalizões e apoios políticos que os sustentam e a diferentes concepções de justiça e cidadania. Esping-Andersen (1991) propõe uma classificação baseada no conceito de desmercantilização, ou seja, a possibilidade dos indivíduos e das famílias manterem padrão de vida independente da participação ou de sua posição no mercado. Em outras palavras, a desmercantilização torna os serviços básicos acessíveis sem que esse acesso dependa de algum dinheiro e, portanto, sem que sua provisão dependa do mercado, tornando possível a garantia dos direitos sociais e de uma vida digna. Também o conceito de desfamiliarização foi incorporado, como resposta às críticas feministas, para sinalizar o quanto o bem estar dos indivíduos independe da ação das famílias ou ao contrário fortalece esta responsabilidade - quase sempre desproporcionalmente maior para as mulheres - demandando a incorporação da agenda de cuidado no âmbito das políticas de proteção social. Essa classificação pode ser observada na figura 1, retirada diretamente de Castro e Pochmann (2020).

Uma dimensão importante para caracterizar os regimes de Bem-Estar Social é, portanto, o grau de desmercantilização do bem-estar, bem como o tipo de hierarquia social que o Estado de bem-estar social cria, fortalece ou combate, e também pelo arranjo de provisão de bem-estar dominante, ou seja, se o bem-estar é centrado

Figura 1: Elementos relevantes dos tipos/ regimes de Estado de bem-estar social

Quadro 1: Elementos relevantes dos tipos/regimes de Estado de bem-estar social

| Elementos | Tipos/Regimes de Estado de bem-estar social | | |
|---|--|--|---|
| | Liberal/Residual | Social-democrata | Conservador/Corporativo |
| Papel desempenhado Família Mercado Estado | Baixo Alto Baixo | Baixo Baixo Alto | Alto Intermediário Intermediário |
| Solidariedade social Modo dominante de solidariedade Locus dominante da solidariedade Grau de desmercadorização Base do direito social | Individual Mercado Baixo Necessidade | Universal Estado Alto Cidadania | Corporativo/Familiar Corporação/Família Intermediário Contribuição |
| Desigualdade e pobreza Nível de desigualdade e pobreza Medidas e ações programáticas | Alto (problema individual) Prestações econômicas (beneficência) | Baixo (disfunção do sistema) Infraestrutura, serviços e ações contra pobreza | Intermediário (multicausal) Prestações econômicas (compensação) |
| Modo dominante de proteção social Mix público-privado (predominância) Regulamentação do mercado de trabalho Grau de desfamiliarização Mecanismos de atuação política | Privado Baixa Alto (não familista) Pactos partidários e aliança entre classes | Público (universal) Intermediária Alto (não familista) Aliança entre classes, normas legais e pactos sindicatos/patrões | Público (ocupacional) Alta Baixo (familista) Associativismo e envolvimento comunitário, pactos partidários e sociais |
| Países | UK, USA, Canadá, Austrália | Suécia, Dinamarca, Noruega, Finlândia | Alemanha, França, Bélgica, Itália |

Fonte: Szarfenberg (2015); Esping-Andersen (1990)

Fonte: CASTRO E POCHMANN (2020)

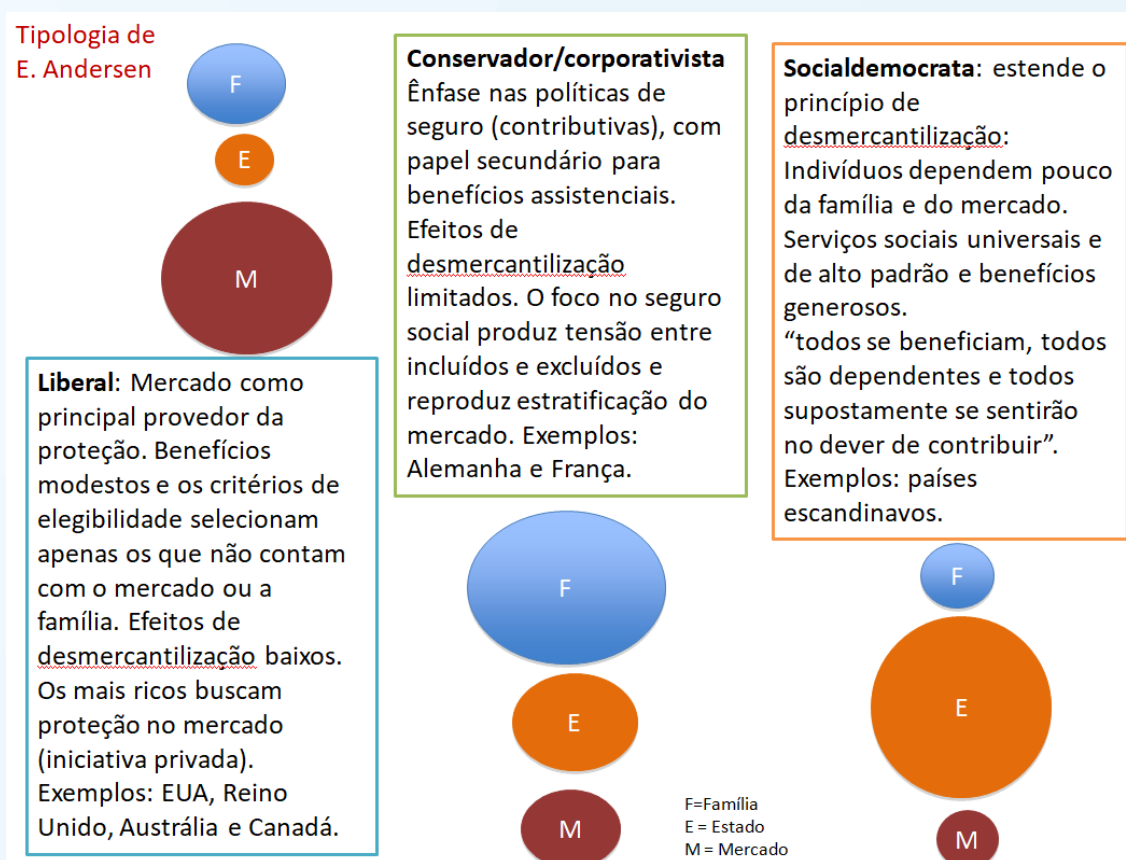
no mercado, na família ou no Estado (KE-RSTENETZKY, 2011). A Figura 2 sintetiza essas diferentes configurações do Estado de Bem Estar Social e representa, pelo tamanho das esferas, o papel diferenciado da família, do mercado e do Estado, na provisão do bem estar em cada um dos modelos.

No modelo liberal de Estado de Bem-Estar, o mercado é o principal provedor da proteção e o Estado Social possui um caráter residual, no sentido de que as políticas de proteção social são para garantir o mínimo e são focalizadas naqueles que não conseguem se inserir no mercado de trabalho, com enfoque na assistência social e com planos de seguridade social reduzidos. Por conseguinte, nesse regime, a

desmercadorização possui efeitos mínimos e constrói uma hierarquia que separa de um lado o grupo dos inválidos e os incapacitados para o trabalho e, do outro lado, os inseridos no mercado de trabalho e economicamente integrados, criando um dualismo incluídos-excluídos, do qual tendem a emergir também estereótipos do tipo “vencedores – perdedores”, “capazes – incapazes”, em uma concepção individualista de sociedade e de bem-estar, que estigmatiza os usuários da proteção social. Dentre os países que construíram esse modelo estão os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália.

Já o modelo conservador expressa um caráter corporativista, meritocrático e particularista, no sentido de que os direitos

Figura 2: Tipos de Estado de Bem Estar e o papel das diferentes esferas em sua provisão



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Andersen (1991)

sociais assegurados pelo Estado alcançam os cidadãos principalmente através de sua inserção no trabalho, sendo os benefícios utilizados e diferenciados para categorias selecionadas. Conseqüentemente, os indivíduos que estão excluídos do mundo do trabalho formal não possuem acesso aos benefícios, o que preserva o status ocupacional, produz tensão entre os incluídos e excluídos e reproduz as hierarquias - e também as desigualdades - do mercado. Além disso, mesmo que esse modelo enfatize as políticas de proteção social contributivas, com um papel secundário para os benefícios assistenciais, ele possui efeitos de desmercantilização limitados, visto que a cobertura é dada pelos critérios ocupacionais e, portanto, exclui os indivíduos que estão fora do mercado de trabalho, ou reserva a eles benefícios residuais. O financiamento no qual se baseia é

eminentemente contributivo, ou seja, os benefícios são vinculados às contribuições de trabalhadores e empregadores. Como exemplo desse modelo, nota-se o caso da França, Alemanha e Itália (KERSTENETZKY, 2011).

Por último, o modelo de Estado de Bem-Estar social-democrata ou universalista se caracteriza pelo cumprimento dos princípios de universalismo e de desmercadorização dos direitos sociais. Nessa perspectiva, o bem estar dos cidadãos depende menos da família e do mercado e os benefícios se estendem até a classe média, objetivando a efetivação de uma igualdade de altos padrões e não somente uma igualdade em termos de satisfação de necessidades mínimas. Além disso, nesse regime não é usual a utilização de um sistema periódico de verificação de renda para caracterizar o destinatário dos benefícios

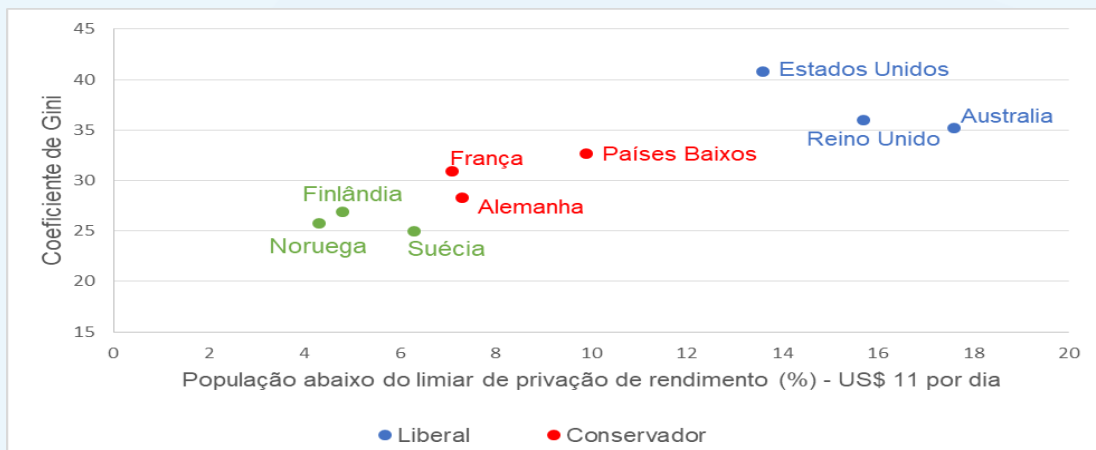
de seguro e de assistência social, já que estão mais vinculados a uma concepção de direitos do que de merecimento ou de necessidade. Dessa maneira, esse modelo procura assegurar o direito ao trabalho com políticas de proteção social distributivas e com serviços sociais universais e de alto padrão, tendo como principais exemplos os países escandinavos. Por ser, obviamente, um sistema que mobiliza recursos e esforços orçamentários vultosos, este modelo geralmente está vinculado a países com sistemas tributários fortemente progressivos e impostos diretos muito significativos.

Para quê essa longa digressão teórica sobre tipologias de modelos de proteção social? Porque nos interessa mostrar as evidências de que os modelos mais universalistas de proteção social podem estar mais fortemente associados com menor pobreza e desigualdade e essa constatação pode servir para pautar a reflexão sobre os desafios que o Brasil enfrenta para garantir os direitos preconizados na Constituição Federal de 1988. Seja na Europa ou na América Latina, os países com políticas mais robustas de proteção social apresentam menor incidência e severidade da pobreza e uma menor desigualdade, com efeitos benéficos

em diversos indicadores sociais, como já é amplamente evidenciado na literatura especializada (KORPI, 1998; NEUBOURG, CASTONGUAY E ROELEN, 2005; VAN LANCKER; VAN DEN HEEDE, 2019; PALME, NELSON, SJOBERG, MINAS, 2009). Portanto, para além das disputas valorativas e sobre preferências, há evidências de que, entre as economias mais avançadas, os sistemas de proteção social com investimentos mais altos estão associados a menos pobreza (absoluta e relativa) e a menor desigualdade. As evidências disponíveis apontam que o gasto social nesses países reduz a proporção de pessoas na pobreza, seja esta medida em termos relativos ou absolutos. Os sistemas mais universalistas de proteção social são claramente exitosos na redução da pobreza, principalmente se comparados com sistemas de matriz liberal ou residual. O gráfico 1 permite visualizar essa relação entre sistemas mais universais de proteção social e menor pobreza e desigualdade.

Para além da discussão sobre modelos de bem estar e suas consequências sobre pobreza e desigualdade, é importante focalizar o debate sobre proteção social a partir da arquitetura que a viabiliza em cada tempo e país. Sob esta perspectiva,

Gráfico 1: Desigualdade econômica e incidência da pobreza ao longo das classificações do Estado de bem-estar



Fonte: Human Development Report (UNPD), 2007-2008. Elaboração própria

tem-se a ênfase nos componentes, desenhos e na composição dessa proteção, de sua modelagem interna, digamos assim.

Cabe então ressaltar que os sistemas de proteção social são compostos por benefícios contributivos e não contributivos. No primeiro caso, temos benefícios ligados à inserção dos indivíduos no mercado de trabalho, tais como aposentadoria, seguro desemprego, enfermidade funcional, dentre outros, cujo acesso está condicionado a uma contribuição prévia daquele indivíduo ao custeio do bem ou serviço, ainda que ele seja público e estatal. Como benefícios não contributivos temos dispositivos de renda mínima, benefícios de moradia, familiares e transferências condicionais de renda, como frentes de trabalho, por exemplo. A assistência social é apenas uma parte desses conjuntos de benefícios não contributivos, conforme ilustra a figura 3.

Não existe uma conformação única das políticas que fazem parte de um sistema de proteção social. As arquiteturas são várias e podem englobar políticas de naturezas distintas, combinadas em cada país

e a cada tempo de uma forma específica. No âmbito da América Latina, uma concepção de proteção social baseada em direitos aponta para a necessidade de articular três conjuntos de políticas: a) garantir assistência social, articulando benefícios/transferências e serviços no campo da proteção não contributiva, incluindo sistemas de cuidado para públicos especialmente vulneráveis, como idosos, crianças e deficientes; b) prover seguridade, no âmbito da proteção contributiva; c) promover uma estrutura de oportunidades robusta, no campo da regulação dos mercados de trabalho, das políticas de emprego, de renda e de acesso a crédito, que estariam ligadas ao âmbito da promoção social, em clara articulação com as políticas de trabalho, emprego e renda. Um ponto central é a necessária articulação dessas dimensões da proteção com o acesso a serviços de saúde e educação de base universal (CEPAL, 2010; e CECCHINI & MARTÍNEZ, 2011)

Um aspecto a ressaltar, a partir dessa perspectiva latino-americana, é a articulação dessas políticas de proteção e promoção social com os

Figura 3: Componentes de um sistema de proteção social: diferentes conformações



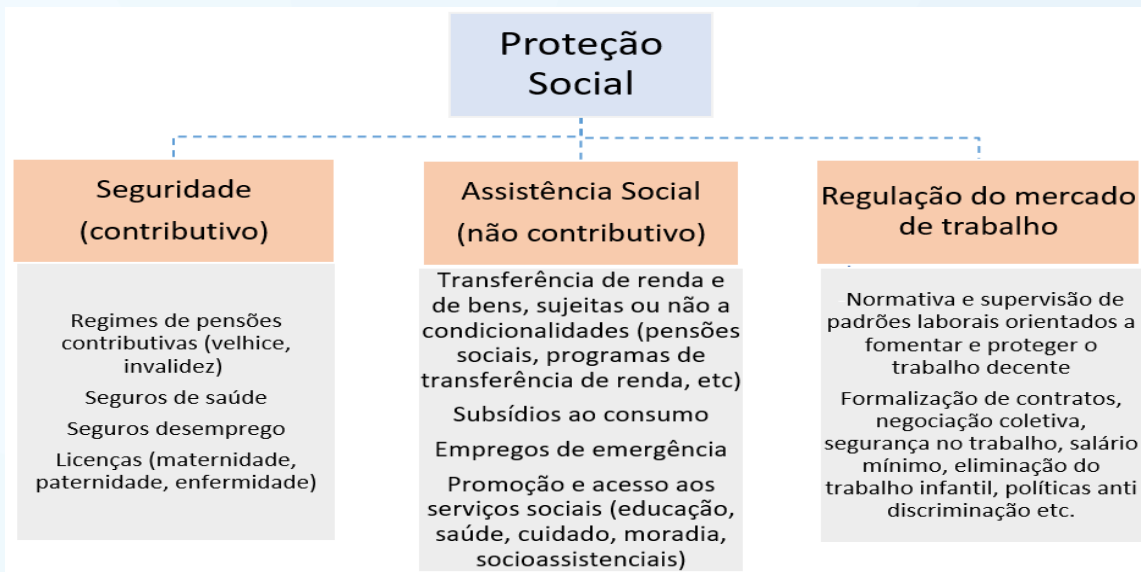
Benefícios contributivos

- Aposentadoria
- Seguro desemprego, enfermidade funcional etc, ligados a riscos diretamente relacionados com mercado de trabalho

Benefícios não contributivos

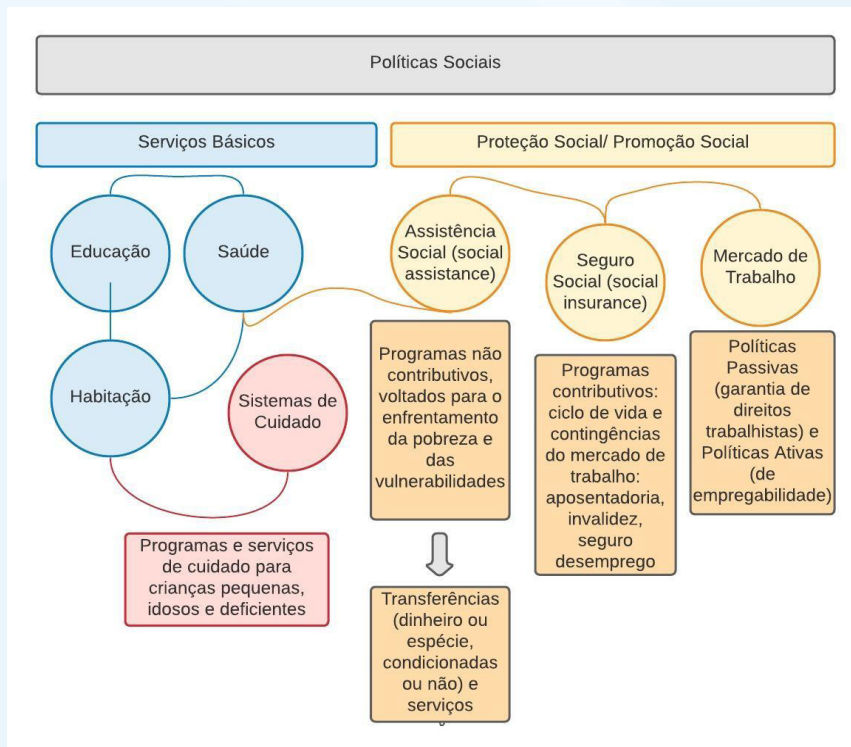
- Cobrem uma gama ampla de ações, nas quais os programas de assistência social constituem apenas uma parte.
- Podem ser benefícios universais ou focalizados

Figura 4: Componentes de um sistema de proteção social



Fonte: Elaborado pelos autores com base em CECCHINI E MARTINEZ (2011)

Figura 5: Proteção Social Integral com foco em direitos



Fonte: Elaborado pelos autores com base em CECCHINI E MARTINEZ (2011)

serviços básicos de saúde, educação e cuidados, como pode ser visto na figura 5.

São diferentes as arquiteturas de proteção social possíveis, mais ou menos abrangentes, mais ou menos inclusivas,

articulando diferentes conjuntos de políticas e com diferentes ênfases em cada uma. É importante enfatizar que existe uma dimensão normativa, paradigmas e visões de mundo que delimitam o que é a política de

proteção social, o que nela está contido, seu campo de atuação, os públicos aos quais as ações são dirigidas, os critérios para acesso aos benefícios e serviços, objetivos e alcance das ações...enfim, o desenho dos sistemas se baseia, sobretudo, em concepções mais ou menos densas de justiça (KERSTENETZKY, 2006) que informam, ao fim e ao cabo, a amplitude, o escopo e os fins mesmos da proteção social. A partir dessa primeira seção, de natureza mais conceitual, abordaremos brevemente a trajetória de construção do sistema de proteção social no Brasil para depois, na última seção, apresentar as evidências e consequências do retrocesso das políticas de proteção social do país.

2. PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

A trajetória das políticas de proteção no Brasil tem início nos anos 20 do século XX, mas ganha corpo nos anos 30, quando começa a se estabelecer uma nova base da estrutura produtiva no país, mais urbana e centrada na produção industrial. Entretanto, apesar da expansão das políticas públicas de educação, saúde, previdência e assistência, não se constituiu, no país, neste momento, um sistema de proteção social de base universalista. O modelo consolidado no Brasil entre os anos 30 e 70, de caráter fortemente meritocrático / corporativo e de forma autoritária e tecnocrática, tinha como base a posição ocupacional na estrutura produtiva. Alguma aspiração mais universal era, neste momento, restrita à educação fundamental (ainda que sua concretização seja recentíssima) e ao atendimento de urgência à saúde, já que o restante dos serviços de saúde permanecia condicionado a contribuição específica -ao pagamento privado ou à filantropia. A posição dos indivíduos na estrutura ocupacional - especialmente a inserção formal no mercado de trabalho (a “carteira assinada”) é que

definia a incorporação ou exclusão no sistema de proteção brasileiro (SANTOS, 1979).

Na área da assistência social, a conformação da política caracterizou-se pelo caráter precário, fragmentado e insuficiente dos programas, o que não permitiu a estruturação de um sistema abrangente e consistente de garantia de cidadania social. Para grupos específicos, formou-se um denso esquema de base não contributiva, com uma profusão de programas pulverizados, sobrepostos, fragmentados, focalizados, sustentados pelo clientelismo, assistencialismo e pela ótica da caridade e da filantropia. Marcada pelo “primeiro damismo” e pela perspectiva residual, a assistência social não era vista como uma política de direitos, mas pautada muito mais pelo dever de quem oferece ajuda e pelo julgamento sobre o “merecimento” de quem a recebe.

A Constituição Federal de 1988 marca uma importante inflexão nessa trajetória, quando se enfatizam os direitos sociais e a base universal da proteção social, elevando o status da política de assistência social, que passa a assumir um protagonismo no campo da seguridade brasileira, ao lado da previdência social e da saúde. A assistência social adquire, pela primeira vez, o status de política pública. A partir desse momento ocorre um adensamento do caráter redistributivo das políticas sociais e um inegável avanço do sistema de direitos sociais.

Como se configura ou qual o desenho das políticas de proteção social no Brasil? Do que estamos falando quando falamos de proteção social no país? Castro (2011) faz uma representação da concepção acerca das políticas de proteção social e promoção social como os dois eixos da política social, conforme Tabela 1.

A partir dessa macro caracterização dos objetivos e da localização desses dois grandes grupos de políticas, o autor identifica a localização das políticas nessa configuração, como pode ser visualizado na Figura 6.

Tabela 1: Objetivos, tipo de ação, contingências, riscos e necessidades da Política social no Brasil

| | Objetivos | Tipo de ação | Contingências, riscos e necessidades |
|--------------------------|--|---|--|
| Políticas Sociais | Proteção Social (seguridade social) | Geração, utilização e fruição das capacidades de indivíduos e grupos sociais | <ul style="list-style-type: none"> - Incapacidade de ganhar a vida por conta própria devido a fatores externos, que independem da vontade individual; - Posição vulnerável no ciclo do ser humano (ex: crianças e idosos); - Situações de risco e contingências como em casos de acidentes (invalidez por acidente) |
| | Promoção social (oportunidades e resultados) | Solidariedade e seguro social a indivíduos e grupos em resposta a direitos, risco, contingências e necessidades sociais | <ul style="list-style-type: none"> - Despreparo para o trabalho e exercício da cidadania; - Distorções de renda e riqueza material; - Distorções de alocação de bens e serviços coletivos; - Marginalização de indivíduos e/ou grupos pela falta de oportunidade no mercado |

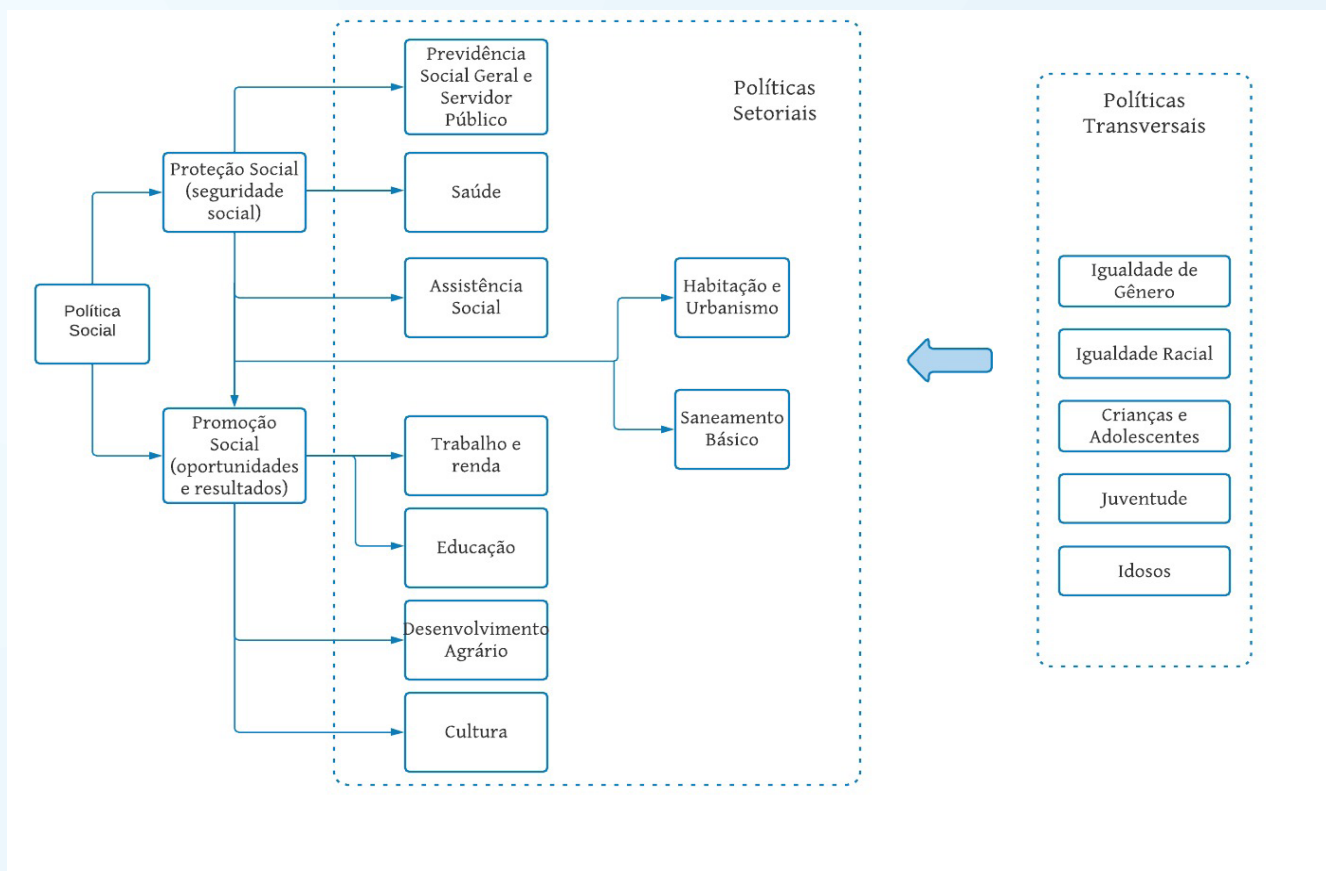
Fonte: Retirado de CASTRO, 2011. Elaborado pelos autores

Como se vê, é um sistema complexo e heterogêneo, construído, institucionalizado e modificado ao longo dos anos. Assim, analisa-lo integralmente em detalhes ultrapassa em muito o escopo e o espaço deste boletim. Mas colocar um zoom na política de assistência social permite ter-se a dimensão do esforço que tem sido feito para a construção de parte importante da proteção social no Brasil. A institucionalização da assistência social como política pública é relativamente recente e ainda se encontra em processo de consolidação. Na Constituição

Federal de 1988 ela é concebida como parte do sistema de seguridade social, juntamente com a Previdência Social (benefícios contributivos) e a Saúde (sistema universal). Entretanto, demorou ainda bastante até que fosse instituído o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que estabeleceu, a partir de 2004, uma nova concepção de proteção, que alterou de forma radical o sentido e o alcance da proteção social no país.

Estruturado como sistema e tendo como base os princípios da territorialidade e da matricialidade sociofamiliar, o SUAS

Figura 6: Objetivos e Políticas Setoriais e Transversais da Política Social Brasileira - 2010



Fonte: Retirado de CASTRO, 2011. Elaborado pelos autores

rompe com a tradição clientelista e com o viés filantrópico da política de assistência social, inaugurando a perspectiva dos direitos sociais nesse campo. Quanto à territorialidade, isso implica em considerar o território como base para organizar a provisão dos serviços socioassistenciais e a matricialidade sociofamiliar significa tomar a família como foco de ação, superando uma visão individualista das necessidades, existente até então. Entretanto, transitar dessa cultura assistencialista, centrada em práticas clientelistas e tuteladoras, para uma visão de direitos e de cidadania demanda tempo e muito esforço de construção institucional.

A partir de 2004, importantes esforços foram feitos para alterar a concepção de política da assistência e seu enquadramento, reforçando a ideia de direitos e cidadania.

Com o SUAS, a assistência social passa a ser organizada como um sistema, estruturado a partir de dois níveis de proteção, que a organiza por níveis de complexidade, prevendo equipamentos próprios, serviços e composição das equipes de profissionais para um tipo e outro de atendimento. A engenharia operacional da política adota a distinção entre dois níveis de atenção: a Proteção Social Básica (baixa complexidade), centrada em ações de prevenção e a Proteção Social Especial (média e alta complexidade), para situações de média e alta complexidade em que há violações de direitos. Para ambos os serviços, tem-se a rede socioassistencial, composta por organizações da sociedade civil que complementam a oferta de serviços socioassistenciais.

Trata-se de um dos maiores sistemas de assistência social de todo o mundo, com extensa cobertura territorial voltado para proteção de indivíduos, grupos e famílias em situação de vulnerabilidade social e ou de ameaças de violação de direitos. Os equipamentos da assistência, no nível da proteção básica (CRAS, Centro de Referência de Assistência Social) estão presentes em todos os municípios e estão localizados em territórios de maior vulnerabilidade e referenciam mais de 49 milhões de famílias e realizam mais de 21 milhões de atendimentos por ano (Nota Técnica PLOA 2021), revelando a sua centralidade como equipamento que desenvolve serviços socioassistenciais voltados para garantia das seguranças sociais previstas no SUAS. O público da política é formado por indivíduos e, sobretudo, famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade, seja em função da pobreza ou de situações que fragilizam ou ameaçam o alcance dos direitos, tais como população em situação de rua, população LGBT, idosos, pessoas com

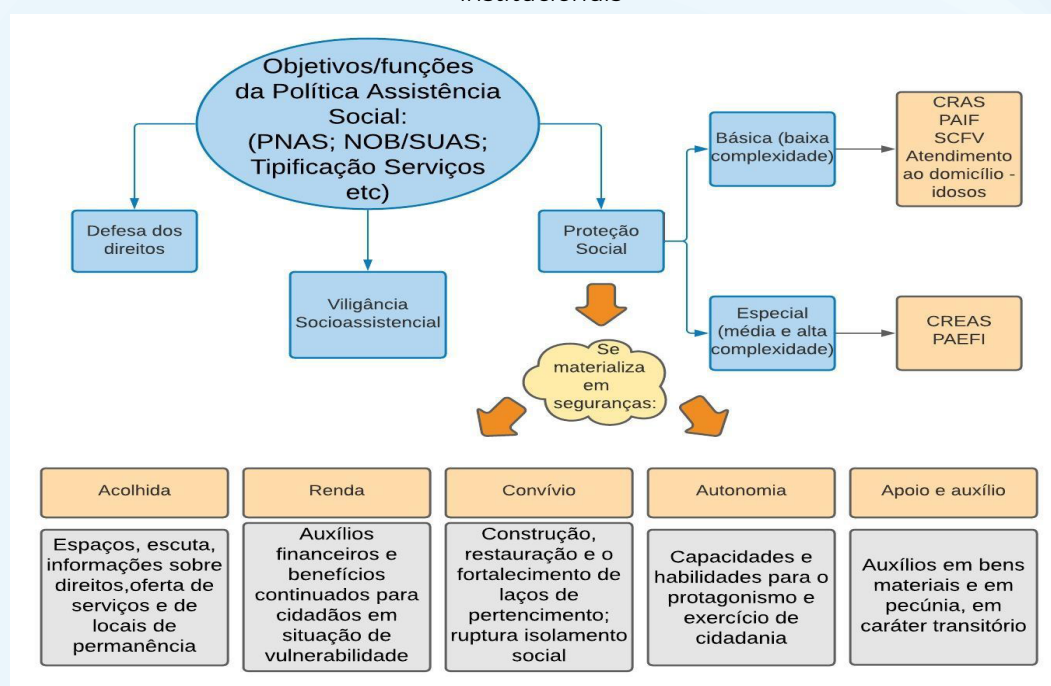
deficiências, pessoas em situação de exploração sexual, crianças e jovens em conflito com a lei, dentre outros públicos vulneráveis.

Abaixo, a figura 7 apresenta, de forma muito geral, o que é a política de assistência social e sua conformação em seguranças e dispositivos normativos e institucionais.

Pode-se perceber, a partir do esforço de se institucionalizar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a aposta do nível central de governo para articular a proteção social sob uma perspectiva sistêmica, em uma concepção ampliada de direitos e cidadania. Ao analisar o sistema de proteção social brasileiro em sua dimensão não contributiva, tem-se, portanto, dois pilares fundamentais da estratégia: os serviços socioassistenciais previstos no SUAS e os benefícios de transferência de renda, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

No âmbito das transferências de renda, o Programa Bolsa Família atendida, em novembro de 2003, 1,2 milhões de famílias que participavam dos programas de

Figura 7: A política de assistência social e sua conformação em seguranças e dispositivos normativos e institucionais



Fonte: Elaborado pelos autores

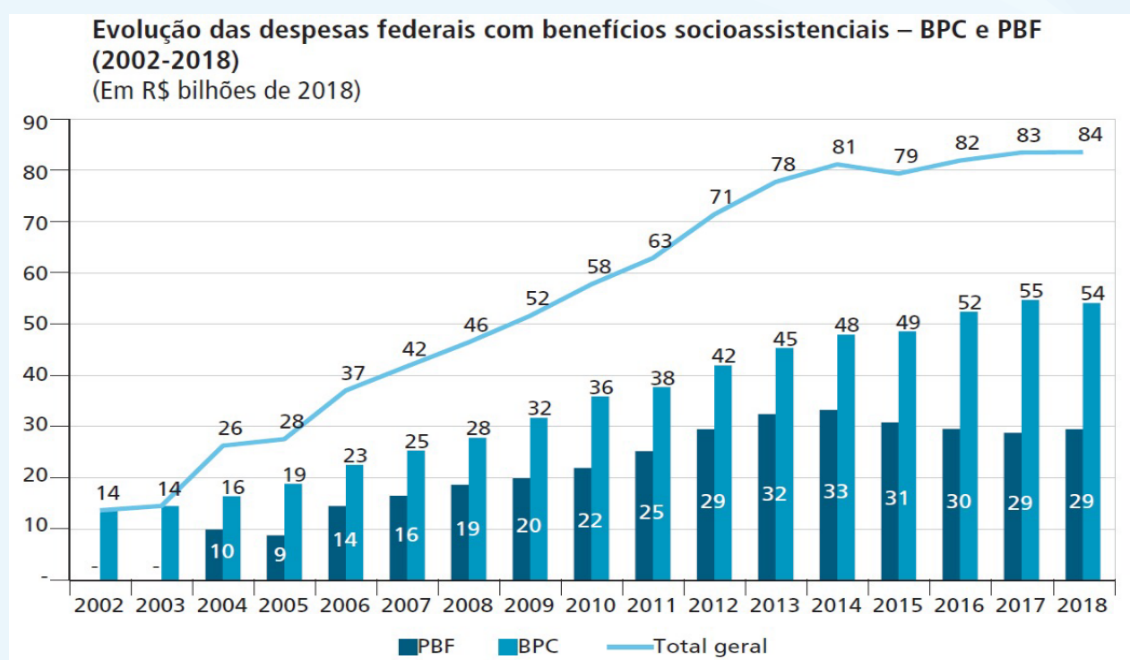
transferência antes de serem unificados no Bolsa Família e em 2018 esse total chega a 14.080.828 de famílias. Em 2021, esse número é de 14.264.964 famílias, praticamente inalterado, a despeito do crescimento da pobreza no período, como veremos na próxima seção.

Outro benefício de transferência é o BPC/Benefício de Prestação Continuada, que garante a transferência de 1 (um) salário mínimo à pessoa idosa, com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, e à pessoa com deficiência de qualquer idade, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Considerando a expansão do BPC ao longo dos anos de 2004 a 2018, percebe-se uma grande evolução na inclusão de beneficiários, sejam idosos ou pessoas com deficiência. Esse número mais que dobrou no período de 13 anos, totalizando 4,7 milhões de beneficiários em 2019. Recentemente, estão sendo propostos ajustes na definição dos critérios de elegibilidade, o que impacta negativamente em sua efetividade (JACCOUD, 2020).

O gráfico 2 ilustra a evolução das despesas federais com os benefícios não contributivos discutidos acima e nota-se que a expansão desses importantes programas de transferências de renda foi acompanhada de um crescimento das despesas do Governo Federal, conforme já era esperado, e demonstra como os investimentos da União em áreas de proteção social foram responsáveis pela expansão desses benefícios.

A expansão dos benefícios veio acompanhada da expansão da rede de serviços do SUAS. Em 2007 existiam pouco mais de 4 mil CRAS no Brasil, sendo que em 2016 esse número é de 8.240. Em 2019, último ano para o qual se tem dados disponíveis no sítio eletrônico do antigo Ministério do Desenvolvimento Social e atual Ministério da Cidadania, esse número é de 8.357. Os CREAS, em 2008, totalizavam menos de mil unidades; e em 2016 esse número ultrapassa 2.500 unidades. Em 2019, esse número é de 2.689. Têm-se, portanto, uma extensa e potente rede de proteção em todos os municípios brasileiros,

Gráfico 2: Evolução das despesas federais com benefícios socioassistenciais – BPC e PBF (2002-2018)
(Em R\$ bilhões de 2018)



Fonte: Siga Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/3g5CBcl>>.

com mais de 11 mil centros de referência em todo o país, mais de 17 mil serviços tipificados, mais de 3 mil serviços de acolhimento e abrigamento para crianças, jovens e idosos em condição de extrema vulnerabilidade, com mais de 160 mil vagas e com uma rede de 420 mil trabalhadores do SUAS em todo território nacional (SILVEIRA et al. 2020).

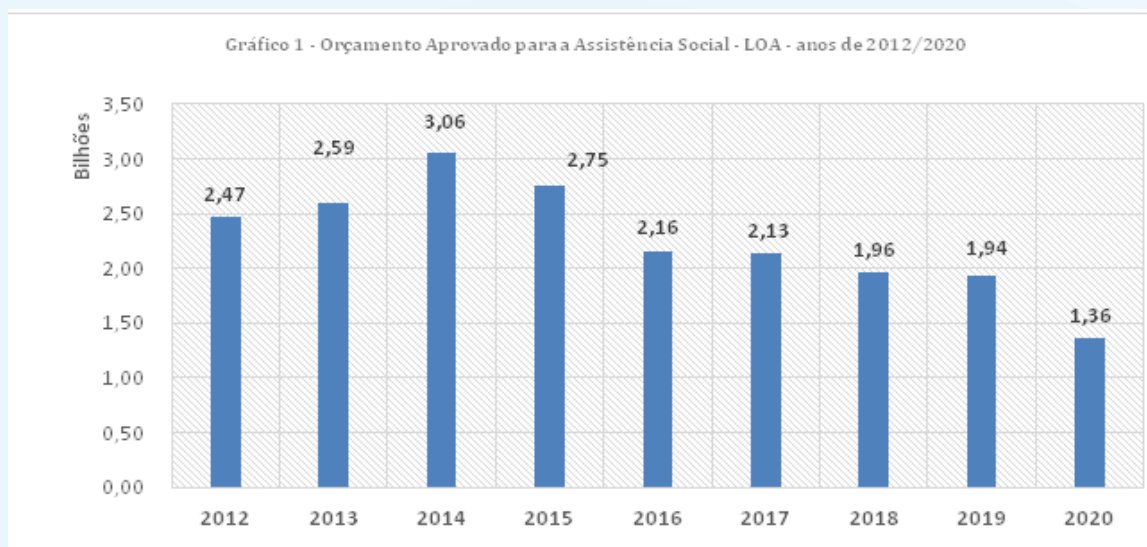
Entretanto, todo esse aparato arduamente construído desde a Constituição e com mais impulso desde 2004, vem sofrendo duros golpes. Esta redução brusca das condições de financiamento se intensifica principalmente a partir da Emenda Constitucional 95, aprovada em 2016, conhecida popularmente como teto de gastos. Essa emenda objetivou limitar os gastos públicos por 20 anos para frear o aumento da dívida pública e atenuar a crise fiscal. Na prática, essa limitação orçamentária afetou diretamente os gastos com políticas públicas em áreas estratégicas, como saúde, educação e previdência, e concretizou um retrocesso das políticas sociais após anos de avanços, retrocesso este evidenciado pelo agravamento da fome, da pobreza e da desigualdade social, como será visto na próxima seção.

Os dados do gráfico 3 ilustram esse movimento de desmonte. Em 2012, os recursos aprovados para assistência eram em torno de R\$2.5 bilhões, chegando a mais de R\$3 bilhões em 2014. A partir de 2016, já se tem uma queda expressiva, até chegar a 2020 com um orçamento aprovado de R\$1,3 bilhões, claramente insuficiente para prover de forma adequada os serviços públicos nessa área de políticas.

Essa arquitetura da proteção social, combinando tais benefícios e serviços, foi sendo construída de forma mais sólida a partir de 2004, com ampliação da cobertura dos serviços e benefícios e a redução dos indicadores de pobreza, fome e desigualdade. O gráfico 4 permite visualizar as relações entre o volume do gasto social, como indicador indireto da atenção dada às políticas sociais, e a desigualdade de renda, ficando evidente a queda no Índice de Gini com o aumento de investimentos em gastos sociais.

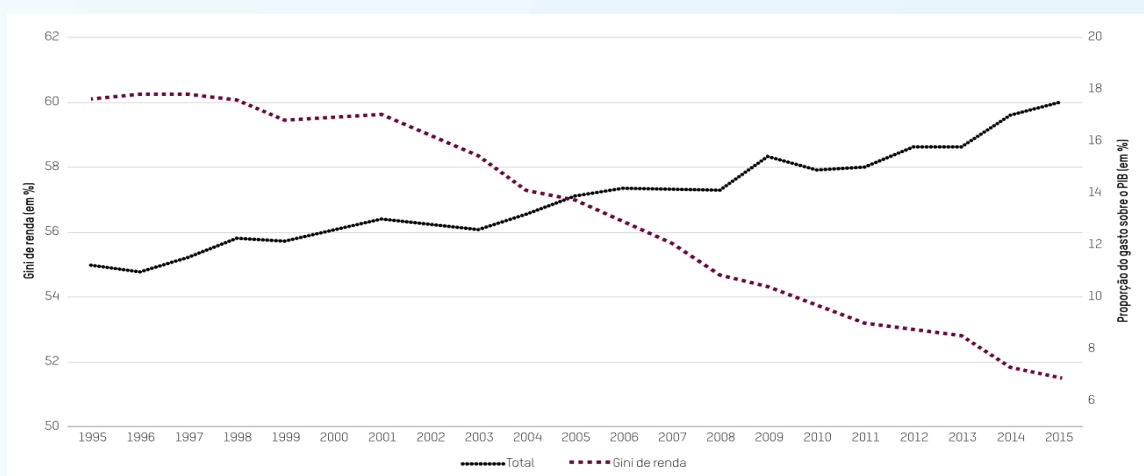
Todavia, apesar da importância das arquiteturas sociais discutidas no começo deste boletim, tem-se observado um agressivo e continuado desmonte do sistema de proteção social no Brasil nos últimos anos. Em diversas frentes assiste-se a um retrocesso

Gráfico 3: Orçamento aprovado para a Assistência Social – LOA- anos de 2012/2020



Fonte: Nota Técnica PLOA 2021 s/d

Gráfico 4 - Gastos sociais federais versus Gini de renda – Brasil - 1995-2015



Fonte: INESC, 2020

substancial no âmbito da proteção social. Tem-se evidências da ascensão de um enquadramento assistencialista da política social, com um retorno da presença do primeiro damismo na cena pública (SILVEIRA, 2017) e da redução do orçamento para a política social no geral e para a assistência, de forma particular (SILVEIRA et al, 2020).

Além da redução drástica da cobertura dos programas de assistência e do financiamento das ações e serviços socioassistenciais, há também mudanças nas regras e nos critérios de elegibilidade para acesso aos benefícios socioassistenciais (JACCOUD, 2020), além de alterações institucionais que buscam minar as bases do pacto federativo que sustentou a construção da proteção social no Brasil, como o enfraquecimento das instâncias de pactuação da política (SILVEIRA, 2017) e também os espaços de participação social e de controle público.

3. CONSEQUÊNCIAS DO DESMONTE: FOME, POBREZA E DESIGUALDADE

Dentre as variadas dimensões e os diversos indicadores sociais que podem evidenciar as melhorias e os retrocessos do sistema de proteção social, esse boletim entende que analisar os dados em relação à segurança

alimentar, à pobreza e à desigualdade de renda podem nos ajudar a compreender o que tem ocorrido no Brasil nos últimos anos.

3.1 Segurança Alimentar

Após um longo período de retrocessos nas políticas sociais motivados pela reforma neoliberal do Estado na década de 1990, a partir de 2003, com a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a segurança alimentar e nutricional passou a fazer parte da agenda política novamente. Em 2010, foi regulamentada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, e foi criado o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), que possui como competência principal regular o exercício do Poder Público em conjunto com a participação da sociedade, bem como desenvolver e elaborar políticas públicas e ações que garantam o direito à alimentação.

Todo esse esforço culminou na redução de 82% no número de brasileiros em situação de insegurança alimentar entre 2002 e 2013 (FAO, 2014) e também resultando na queda do Indicador de Prevalência de Subalimentação, medida utilizada pela FAO há mais de 50 anos para calcular e acompanhar a fome

em nível global, que alcançou um patamar menor que 5%, resultando na saída do Brasil do Mapa Mundial da Fome (LUPION, 2017).

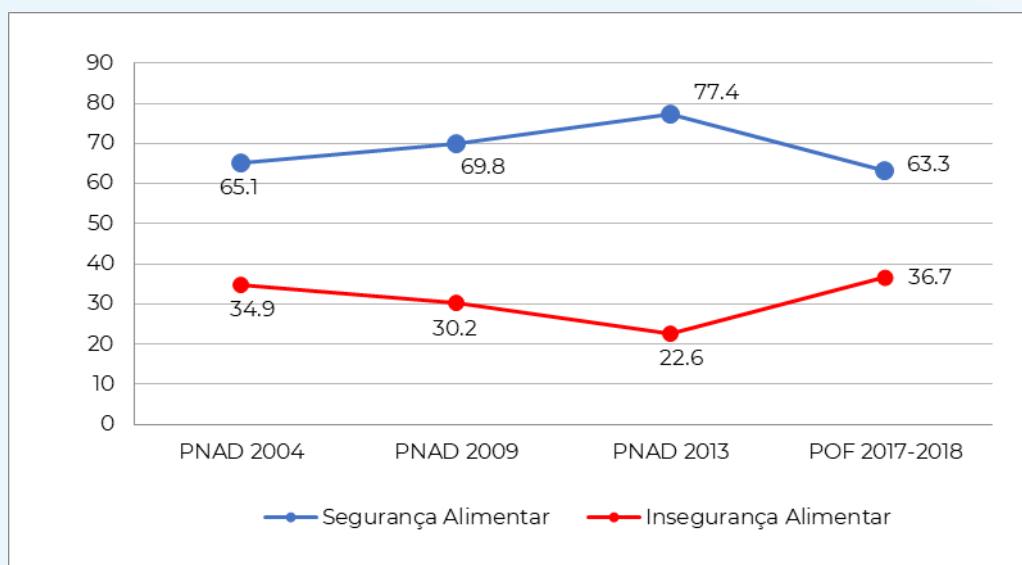
A segurança alimentar é abarcada pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS, mais especificamente pelo tópico ODS2 - acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável - o que torna esse indicador ainda mais relevante para a discussão desse boletim.

Segurança alimentar pode ser definida como o cumprimento do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, sem comprometer o alcance a outras necessidades essenciais. A Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) definiu, em 2013, uma escala que mede a insegurança alimentar segundo 3 graus: leve, moderado e grave. Nessa perspectiva, um domicílio que é classificado com insegurança alimentar leve quando há uma incerteza e uma preocupação com o acesso a alimentos futuros. Já o nível de insegurança alimentar moderado é observado quando tanto a qualidade

do alimento quanto a sua variedade estão prejudicados e os moradores possuem restrições alimentares com refeições diárias não realizadas. Por fim, o nível de insegurança alimentar grave é verificado quando os moradores se encontram em situação de privação severa no consumo de alimentos.

A Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018 (POF), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), contempla, dentre outras informações, a trajetória da situação do Brasil com relação à segurança alimentar nos últimos anos. O gráfico 5 demonstra que, em 2017-2018, dos 68,9 milhões de domicílios no Brasil, cerca de 36,7% se encontravam em algum grau de insegurança alimentar, alcançando, ao todo, 84,9 milhões de indivíduos. Quando se comparam os resultados da POF com o PNAD 2013, última vez que os dados sobre esse indicador foram produzidos pelo IBGE, nota-se que a insegurança alimentar sofreu um aumento de 62,4% nos domicílios, ou seja, saltou de 22,6% para 36,7%, o equivalente a 25,3 milhões de domicílios. Além disso, a segurança alimentar, segundo a PNAD 2004, alcançava cerca de 65,1% dos lares brasileiros e quando

Gráfico 5 - Situação de Segurança Alimentar (%) - Série histórica



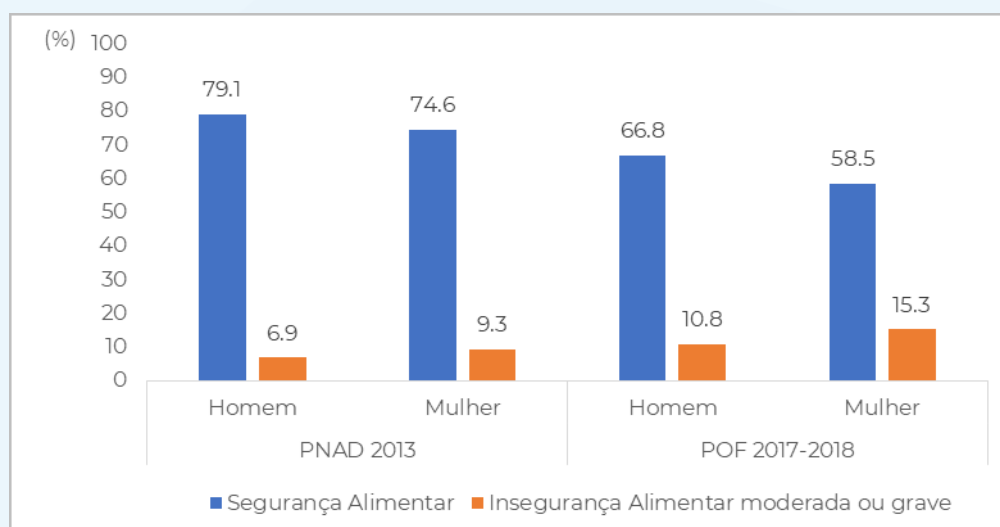
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004/2013 e Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018.

comparado com a POF 2017-2018 percebe-se que esse número cai para 63,3%, patamar mais baixo desde a primeira vez em que os dados foram produzidos. Dessa maneira, os elementos discutidos acima traduzem o retrocesso no combate à fome no Brasil na medida em que, após uma década de avanços, apontam para uma piora nos indicadores de segurança alimentar, alcançando os patamares mais baixos da série histórica.

Importante mencionar que a insegurança alimentar atinge, diferentemente, homens e mulheres e também brancos e negros: esta situação de extrema vulnerabilidade é ampliada pelas condições de gênero e raça. Nessa perspectiva, o gráfico 6 ilustra a prevalência de segurança e insegurança alimentar segundo o sexo da pessoa de referência e nota-se que a desigualdade de gênero no acesso aos alimentos cresceu bastante de 2013 a 2018. Segundo a PNAD 2013, cerca de 9,3% dos lares com insegurança alimentar moderada ou grave eram chefiados por mulheres, contrastando com 6,9% dos lares chefiados por homens. Já na POF 2017-2018, esse percentual aumentou para 15,3%, enquanto nos lares chefiados por homens aponta para apenas 10,8%,

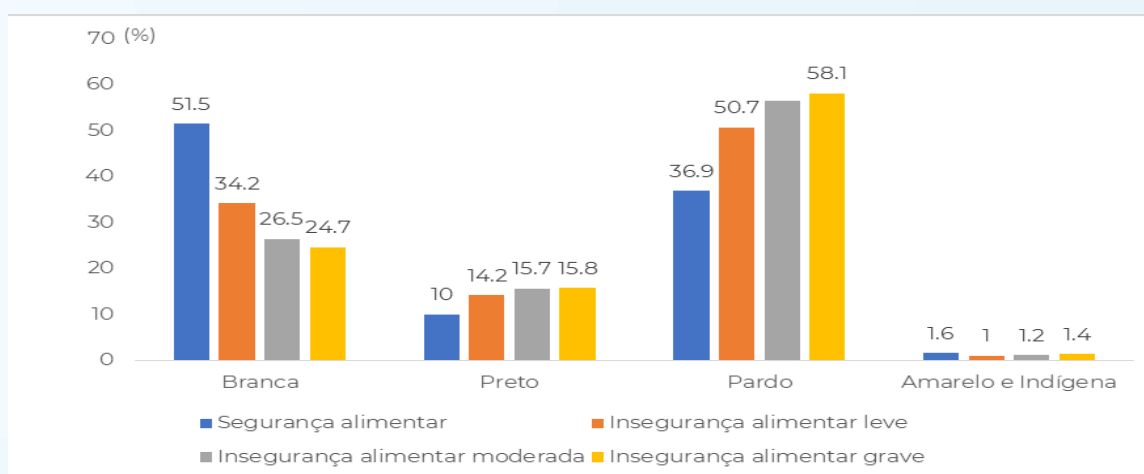
evidenciando uma piora no nível de desigualdade. Além disso, segundo a mesma pesquisa, mais da metade dos domicílios, cerca de 51,9%, expostos a níveis graves de insegurança alimentar são chefiados por mulheres, fato que demonstra como o contexto de vulnerabilidade social sob a perspectiva das mulheres assume uma gravidade ainda maior e pode ser explicado pela hiperresponsabilização das tarefas domésticas e pelas dificuldades de inserção no mercado de trabalho formal que pode estar diretamente correlacionado com a discriminação no mercado de trabalho e/ou baixo nível de empregabilidade. Adicionalmente, o gráfico 7 aponta para a situação de segurança alimentar e insegurança alimentar, segundo o recorte por cor ou raça, e observa-se que os lares em condição de segurança alimentar são predominantemente famílias brancas, com cerca de 51,5%. A medida em que o grau de insegurança alimentar aumenta, aumenta também a predominância de famílias chefiadas por pessoas pretas e pardas, chegando a 15,8% e 58,1%, respectivamente, para a prevalência da insegurança alimentar grave, demonstrando como a insegurança

Gráfico 6: Prevalência de segurança alimentar e de insegurança alimentar moderada ou grave, em domicílios particulares, segundo o sexo da pessoa de referência - Brasil - 2013/2018



Fonte: IBGE, POF 2017-2018. Elaborado pelos autores

Gráfico 7: Situação de Segurança Alimentar e Insegurança Alimentar segundo cor ou raça (em %)



Fonte: IBGE, POF 2017-2018. Elaborado pelos autores

alimentar atinge os pretos e pardos de forma muito mais intensa do que os brancos.

Parte da explicação para o retrocesso descrito acima reside na forte recessão econômica que o Brasil enfrentou nos últimos anos, resultando no aumento do número de desempregados e de desalentados. Contudo, várias decisões de natureza política tomadas pelos governos, principalmente nos últimos 4 anos, também explicam os resultados negativos referentes à garantia do acesso à alimentação. Um exemplo de tais decisões é evidenciado na extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), importante esfera de articulação entre a sociedade civil e o governo e que tinha como principal objetivo guiar as políticas públicas nessa área. A extinção desse conselho resultou em um estrangulamento de recursos em projetos estratégicos de combate à fome, como o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Alimentar (PAA) e o Programa de Cisternas.

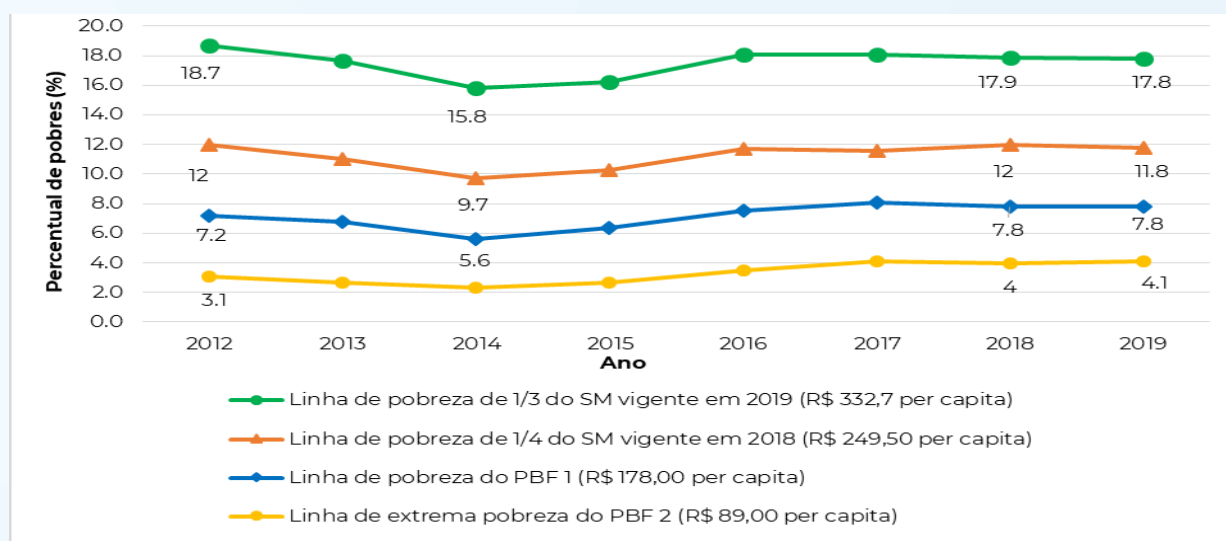
3.2 Pobreza

De todos os indicadores discutidos neste boletim, provavelmente a pobreza seja o mais complexo e também o mais

importante para se analisar o cenário atual dos programas sociais e do sistema de proteção social do Brasil. Nesse contexto, para fins de análise, vamos investigar esse indicador através da linha absoluta de pobreza, isto é, utilizando o conceito de incidência da pobreza e que está relacionado com a insuficiência de renda e com a proporção da população com rendimento abaixo de um nível estabelecido. Em outras palavras, a pobreza absoluta classifica os indivíduos a partir da insuficiência de renda para a satisfação mínima das necessidades básicas de sobrevivência e, nesse sentido, são classificados como pobres todos os sujeitos cuja renda não é suficiente para a sua sobrevivência. A pobreza extrema utiliza também uma linha monetária para identificar as famílias e indivíduos que se encontram em situação de miséria, com renda insuficiente para prover até mesmo uma alimentação mínima.

Entre 2001 e 2011, o Brasil vivenciou uma melhora na série histórica da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) referente à renda média das famílias e um recuo expressivo das taxas de pobreza e de extrema pobreza. Importante ressaltar que o investimento público na oferta de proteção gerou não apenas uma

Gráfico 8: Taxa de Pobreza, para quatro Linhas de Pobreza – Brasil, 2012-2019



Fonte: BARBOSA, SOARES E SOUZA, 2020. Elaborado pelos autores

redução na incidência da pobreza, mas também em sua profundidade. Os dados evidenciam a redução do hiato da pobreza e de sua severidade¹ ao longo do período de 1992 a 2014, com maior força e intensidade a partir do ano de 2004 (SAGI, 2015). Isso quer dizer que a pobreza e a miséria não apenas reduziram em tamanho como também os pobres se tornaram menos pobres, diminuindo a brecha em relação a uma linha monetária de pobreza. Mas qualquer que seja a forma de definição da pobreza, tem-se os efeitos de uma política de proteção que melhorou, de fato, a vida dos mais

pobres e vulneráveis, ampliando também a mobilidade social (NATALINO, 2015).

Em números, a renda média das famílias obteve um crescimento de mais de 30% nesse período, acompanhado de uma diminuição de aproximadamente 10% do coeficiente de Gini. Nessa perspectiva, o gráfico 8 ilustra o percentual de pobres para quatro linhas de pobreza, quais sejam, os dois limites de elegibilidade ao Programa Bolsa Família que são R\$ 89, para pobreza extrema e R\$ 178 mensais per capita, para pobreza; a linha de ¼ do Salário Mínimo mensal correspondente a R\$ 238,5 mensais per capita e a linha de ⅓ do SM mensal equivalente a R\$ 332,7 mensais per capita. O ano de 2014 foi um ponto de inflexão na trajetória até então descendente da pobreza no Brasil. Para as três linhas de pobreza, a partir de 2014, observa-se um aumento no número de indivíduos nessa condição, fato que pode ser explicado pela forte crise econômica vivida nesse período e que também evidencia a insuficiência das rendas oriundas dos programas sociais como Bolsa Família (PBF) e Benefício de Prestação Continuada (BPC), assim como do seguro-desemprego, para enfrentar e superar a pobreza, ainda que sejam transferências ou benefícios extremamente

¹ “O hiato da pobreza indica a distância média (em percentual de renda) que as famílias em condição de pobreza estão da linha de pobreza. Dessa forma, essa medida captura, além da quantidade de famílias consideradas pobres, a dimensão da distância que as rendas dessas famílias estão da linha de pobreza. Por sua vez, a severidade é uma medida parecida com o hiato, diferenciando-se apenas por ampliar o peso das famílias com rendas mais baixas. Assim, ao comparar o papel das fontes de renda na redução desses indicadores, pode-se inferir a focalização dessas fontes de renda na sociedade. Quanto mais o resultado cresce quando se compara a proporção, o hiato e a severidade da pobreza, nessa ordem, mais focalizada é a fonte de renda analisada”. (STN, 2016)

importantes como uma rede mínima de proteção. Dito de outra maneira, nota-se que esses programas sociais não foram suficientes para mitigar o estrago causado no mercado de trabalho pela recessão de 2014. Entretanto, mesmo ainda insuficientes, tais benefícios estão sendo alvos de diversos cortes orçamentários pelos últimos governos (BARBOSA, SOARES E SOUZA, 2020).

Uma narrativa que busca explicar o recrudescimento da pobreza nos últimos anos afirma a centralidade explicativa da crise econômica internacional de 2008, que teria chegado no Brasil com força a partir de 2014, marcando essa inflexão. Mas nossa hipótese é a de que a crise econômica não é suficiente para explicar tais retrocessos; a explicação tem que levar em conta a forte política de austeridade fiscal adotada pelos últimos governos, que limita os gastos sociais e promove cortes em áreas estratégicas da rede de proteção social, alinhados com representações e visões residuais da proteção e da assistência social. Por exemplo, a Emenda Constitucional nº 103/2019, conhecida como Reforma da Previdência, chegou a debater o fim do Benefício de Prestação Continuada, mas voltou atrás após uma acalorada discussão na Câmara dos

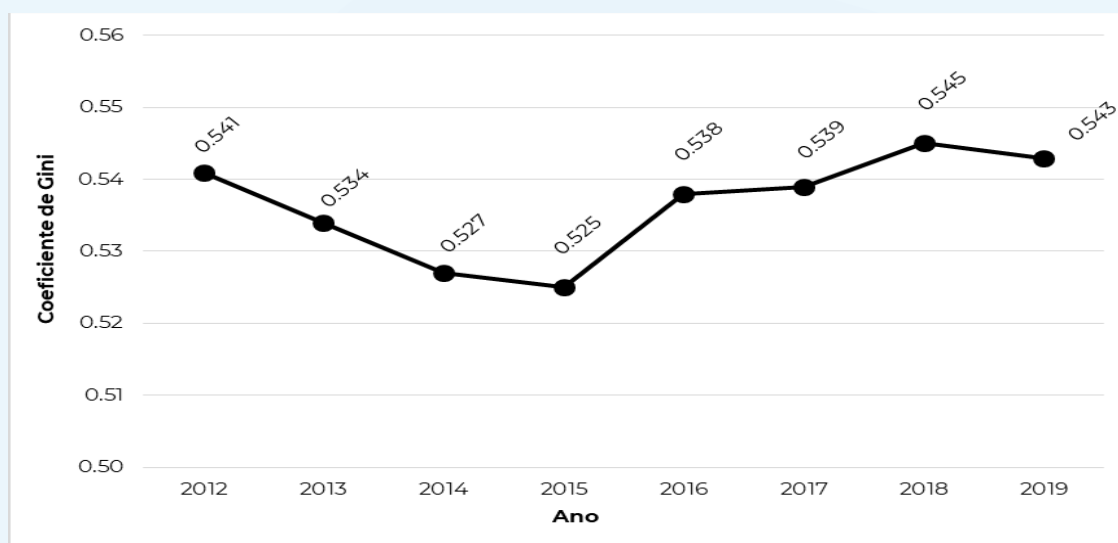
Deputados, assim como no início de 2020 o Programa Bolsa Família sofreu um corte de 158.452 famílias, a maioria localizada na Região Nordeste, corte esse que foi suspenso pelo Supremo Tribunal Federal (STF) durante a pandemia (XAVIER, 2019; BRITO, 2020).

3.3 Desigualdade de renda

Quanto à desigualdade de renda, os números são ainda mais claros para demonstrar os efeitos do desmonte das políticas de proteção social. O gráfico 9 expõe a trajetória do coeficiente de Gini, importante medida de desigualdade que varia entre 0 (perfeita igualdade) e 1 (perfeita iniquidade), para o período de 2012 a 2018 e percebe-se que o índice em questão vinha de uma tendência de queda, mas que essa tendência foi interrompida em 2015, com o Índice de Gini saltando de 0,525 em 2015 para 0,538. Traduzindo esse índice para outra medida, tem-se que do final de 2014 até o segundo trimestre de 2019, o rendimento dos 50% mais pobres da população diminuiu 17%, a dos 10% mais ricos 3% e a dos 1% mais ricos aumentou cerca de 10% (NERI, 2019).

A partir dos dados acima, fica evidente que 2015 foi um divisor de águas e que a recessão de 2014 impactou os pobres de

Gráfico 9: Coeficiente de Gini para a renda domiciliar per capita (2012-2019) - Brasil



Fonte: BARBOSA, SOARES E SOUZA, 2020. Elaborado pelos autores

maneira totalmente diferente dos grupos com maiores rendimentos já que o potencial de apropriação do crescimento no período de recuperação econômica, principalmente em uma conjuntura de austeridade fiscal, é desproporcionalmente mais oportuno aos mais ricos. Dessa maneira, a tendência de melhoria na distribuição de renda observada desde o início do século foi interrompida e não sabemos se é o início de outro movimento ou se é um comportamento temporário. Independentemente disso, fato é que a década de 2010 foi uma década perdida no combate à pobreza e à desigualdade no Brasil, isto é, os retrocessos apontados trouxeram os indicadores para posições iguais ou piores às observadas no início da década (BARBOSA, SOARES E SOUZA, 2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O pressuposto que orientou a elaboração deste boletim pode ser sintetizado pela seguinte afirmação de Esping Andersen:

“Uma questão mais básica consiste em saber que tipo de sistema de estratificação é promovido pela política social. O Estado de Bem Estar Social não é apenas um mecanismo que intervém - e talvez corrija - a estrutura de desigualdade; é, em si mesmo, um sistema de estratificação. É uma força ativa no ordenamento das relações sociais” (ANDERSEN, 1991, p. 104)

O modelo de proteção social construído como fruto de um pacto social materializado na Constituição Federal de 1988, que se fortaleceu ao longo dos anos no sentido da universalização e abrangência da proteção e calcado na perspectiva dos direitos, encontra-se, desde o golpe branco de 2016, sob ameaça. O modelo de proteção que orienta as medidas tomadas desde então sinaliza para uma visão residual e liberal do Estado, na qual o grau de desmercantilização é baixo e cabe aos indivíduos comprarem seu bem estar no mercado, sujeitos à própria sorte de

encontrar trabalho em um mercado cada vez mais precário e reduzido e proteção em um mundo cada vez mais hostil e desigual.

Este foi o eixo que orientou a elaboração do presente boletim: as políticas de proteção social são construções históricas, sociais, que se materializam em distintas instituições, políticas e ações e que produzem efeitos sobre as dinâmicas e processos de produção e reprodução da pobreza e da desigualdade social. Não são escolhas neutras, nem meramente técnicas; são, sobretudo, políticas e inspiradas ou motivadas por interesses, tanto materiais quanto ideais. Como visto na primeira parte, a composição ou arquitetura da proteção envolve outras políticas para além dos serviços e benefícios não contributivos da assistência social. As políticas de previdência social e de regulação e proteção via mercado de trabalho também compõem o arcabouço da proteção social, sendo que o desmonte da proteção abrange, portanto, também outras políticas, para além da assistência social, que constitui o foco do presente boletim.

Se o prognóstico para proteção social era ruim antes da pandemia, com a emergência de um governo pouco comprometido com parâmetros de justiça social, a situação é de desastre absoluto, com tendências à barbárie (CASTRO, 2020). Considerando o desempenho de distintos indicadores ao longo de 32 anos da Constituição Federal, Castro observa que, de 2015 a 2018, tem-se o que ele denomina de “volta da exclusão” e, a partir de 2019, “exclusão rumo à barbárie”, com pioras expressivas quanto às condições de trabalho e renda, redução da proteção aos ativos e inativos, ampliação da pobreza e extrema pobreza, ampliação da concentração de renda, expectativas muito ruins em relação às políticas de saúde, educação e infraestrutura (saneamento e habitação), com expectativas de piora na segurança social.

A pandemia exacerbou desigualdades intoleráveis e ampliou ainda mais

o fosso das distâncias entre ricos e pobres no mundo e no país. Embora a pandemia nos conecte com a nossa vulnerabilidade mais básica, ao adoecimento e à morte, essa vulnerabilidade está marcada também pela cunha da desigualdade. Além disso, ficou mais evidente a centralidade do Estado para garantir proteção aos cidadãos diante de um evento de risco tão drástico quanto uma pandemia, que nos ameaça a todos, mas cuja incidência, letalidade e consequências variam de acordo com a renda, território, gênero e cor da população.

O auxílio emergencial veio como uma medida de proteção e foi responsável pela contenção da pobreza durante o ano de 2020, como vários estudos apontaram (BARBOSA, PRATES, 2020). Entretanto, o debate sobre o tema tem mostrado a necessidade de um dispositivo de proteção mais permanente, que possa viabilizar uma renda básica a todos os cidadãos e cidadãs, de caráter universal e incondicional e articulado aos demais programas e dispositivos de proteção social, de caráter não monetário.

Um sistema de saúde público e universal e serviços socioassistenciais voltados para prevenção, proteção e promoção social, juntamente com políticas contributivas e regulatórias no campo do trabalho e previdência social constituem os alicerces da concepção de seguridade social que está na Constituição Federal e que forjou a utopia democrática dos anos 80 do século 20.

O debate sério sobre os rumos das políticas de proteção social no país exige que políticas de renda básica e outros dispositivos de proteção social e de políticas públicas, como os serviços socioassistenciais e os instrumentos de justiça tributária, sejam considerados em relação entre si, de forma integrada, coordenada e embasada, sobretudo, por concepções densas de justiça, como denomina Kerstenetzky (2006), que fornecem as bases normativas a partir das quais são construídas as arquiteturas de proteção social.

Os dados aqui inseridos demonstram, sem dúvida, o encolhimento dos dispositivos de proteção ao mesmo tempo em que se tem a ampliação da pobreza e da desigualdade. Tem-se uma redução da cobertura do principal programa de transferência de renda do país simultaneamente à deterioração das condições de vida da população brasileira e ao retorno da fome, limiar básico da reprodução humana. Não apenas na política de assistência, mas também nos demais pilares da proteção social, como na reforma trabalhista, tem-se evidências da desestruturação e enfraquecimento das políticas voltadas para a promoção, afinal, da justiça social no país.

O grande desafio é não apenas manter viva a chama do compromisso com a democracia e com a concepção de direitos, mas também adotar uma concepção ousada de proteção, alinhada com uma perspectiva de proteção social transformadora (DEVEREUX & SABATES-WHEELER, 2004), que coloca ênfase no potencial da proteção social contribuir para o crescimento econômico. Nesse sentido, a proteção social não é vista apenas como uma medida paliativa de curto prazo e, em geral, adotada ex-post para amenizar as desigualdades geradas pelo próprio processo de crescimento econômico, mas também como um importante componente do próprio processo de crescimento econômico. Ao alterar hierarquias e relações desiguais, a proteção social pode contribuir para a transformação social, o que irá reduzir as vulnerabilidades econômicas. Se o argumento ético ou a dimensão normativa de justiça não for suficiente para mobilizar corações e mentes na defesa da proteção social no Brasil, que esta defesa seja então por razões mais comezinhas e pragmáticas, para favorecer o desenvolvimento econômico e viabilizar as condições básicas da solidariedade, coesão e manutenção do tecido social, sob pena do seu esgarçamento e da barbárie.



REFERÊNCIAS

ALVES, Ismael Gonçalves. Da caridade ao welfare state: um breve ensaio sobre os aspectos históricos dos sistemas de proteção social ocidentais. *Ciência e Cultura*. vol.67 no.1. São Paulo, 2015.

BARBOSA, R. J.; SOARES, S. S. D. SOUZA, P. H. F. de. Distribuição de renda nos anos 2010: Uma década perdida para a desigualdade e pobreza. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2.610). Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/201106_td_2610_web.pdf> Acesso em: 15 de dezembro de 2020

BARBOSA, Rogério; FERREIRA DE SOUZA, Pedro; SOARES, Serguei. Desigualdade de renda no Brasil de 2012 a 2019. Blog DADOS, 2020. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/desigualdade-brasil/> Acesso em 08 de março de 2021

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Norma Operacional Básica (NOB/Suas). Brasília, 2005.

BRITO, Ricardo. STF suspende cortes do Bolsa Família no Nordeste durante pandemia de coronavírus. UOL Economia, Brasília, 23/03/2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2020/03/23/stf-suspende-cortes-do-bolsa-familia-no-nordeste-durante-pandemia-de-coronavirus.htm>> Acesso em: 22 de fevereiro de 2021.

BRONZO, Carla. Sistema de proteção social integral com foco em direitos e suas implicações para a integração entre benefícios e serviços na proteção social não contributiva no Brasil: uma reflexão exploratória. *Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate*, nº 26, 2016

BRONZO, Carla e Guimarães, Cláudia. Insumos analíticos para a preparação da Estratégia do País do Banco Interamericano de Desenvolvimento com Brasil. Draft, 2018

CABRAL, Umberlândia. 10,3 milhões de pessoas moram em domicílios com insegurança alimentar grave. *Estatísticas Sociais*. 2020. Disponível em <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28903-10-3-milhoes-de-pessoas-moram-em-domicilios-com-inseguranca-alimentar-grave>> Acesso em: 10 de janeiro de 2021

CAMINHAS, Davy Alves; FAHEL, Murilo; TELES, Letícia Ribeiro. Para além da renda: uma análise da pobreza multidimensional no Brasil. *RBCS*, Vol. 31, nº 92, 2016.

CASTEL, Robert. "Introdução". In: *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Trad. Iraci D. Pole-ti. Petrópolis/Rio de Janeiro: Vozes, 1998, p. 20.

CASTRO, Jorge Abrahão. Bem Estar social brasileiro pré Covid 19: graves debilidades propícias a tragédias. In CASTRO, Daniel; DAL SENNO, Dannilo; POCHMANN, Márcio. *Capitalismo e a Covid 19*. São Paulo, 2020.

CASTRO, Jorge Abrahão. Política Social no Brasil: marco conceitual e análise da ampliação do escopo, escala e gasto público. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação* | Número 1 | Janeiro-Junho de 2011

CASTRO, Jorge Abrahão; Pochmann, Marcio (organizadores). Brasil: Estado social contra a barbárie. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020

CECCHINI, Simone; FILGUEIRA, Fernando; ROBLES, Claudia. Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada. Santiago de Chile: CEPAL, 2014.

CECCHINI, S.; MARTÍNEZ, R. Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile: Cepal/GIZ, 2011.

CEPAL. Panorama Social de América Latina, Chile, 2010.

COLOMBI, Ana, Paula Fregnani; KREIN, José Dari. A Reforma Trabalhista em foco: desconstrução da proteção social em tempos de neoliberalismo autoritário. Educ. Soc. vol. 40, Campinas, 2019.

COSTA, Bruno; BRONZO, Carla; ASSIS, Marcos Arcanjo; SILVA, Matheus Arcelo. NEM ACASO NEM DESTINO: AS ENGRENAGENS DAS DESIGUALDADES E ELEMENTOS PARA DESMONTÁ-LAS. In. Desigualdade para inconformados: dimensões e enfrentamentos das desigualdades no Brasil [recurso eletrônico] / organizadores Bruno Lazzarotti Diniz Costa [e] Matheus Arcelo Fernandes Silva. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020.197 p.

DRAIBE, Sônia M. As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: Para a década de 90: Prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília. IPEA/IPLAN, 1990

DRAIBE, Sônia. Políticas Sociais e neo-liberalismo. Revista da USP nº 17, 1993

DRAIBE, Sônia Miriam. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas do programas sociais. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 11, n. 4, p. 66-72, 1997.

DEVEREUX, Stephen; and Sabates-Wheeler, Rachel. IDS Working Paper 32. Transformative social protection. October 2004

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. Lua Nova nº 24, São Paulo, 1991.

FAO. The state of world fisheries and aquaculture 2014: contributing to food security and nutrition for all. Rome: FAO; 2016 [140 p.]. Disponível em: < <http://www.fao.org/3/i4040e/i4040e.pdf> > Acesso em: 24 de fevereiro de 2021

FILGUEIRAS, Cristina; BRONZO, Carla e MELO, Ana Beatriz T. Trabalho e Proteção social: para onde vamos com nossas escolhas? Revista da ABET. Dossiê Trabalho e proteção social. 2020

FILGUEIRA, Fernando, "Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina", Serie Políticas Sociales, 135. Santiago de Chile, CEPAL. 2007

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. (Estudos e Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 40). Disponível

em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>> Acesso em: 15 de dezembro de 2020

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018. Análise da Segurança Alimentar no Brasil.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. O Brasil com baixa imunidade: balanço do orçamento geral da União 2019. Brasília: INESC, 2020. Disponível em <<https://www.inesc.org.br/obrasilcombaixaimunidade/>> Acesso em 15 de dezembro de 2020

JACCOUD, L. (2020). O BPC sob risco: mudanças recentes e restrição do acesso. Disponível em: < <https://plataformapoliticasocial.com.br/o-bpc-sob-risco-mudancas-recentes-e-restricao-do-acesso/> > Acesso em 31/01/2021

JANUZZI, Paulo de Martino. Pobreza, desigualdade e mudança social: trajetória no Brasil recente (1992-2014). Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, Brasília, D.F., v. 10, n. 3, p. 1-29, 2016

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Políticas sociais sob a perspectiva do Estado do Bem-Estar Social: desafios e Estado do Bem-Estar Social: desafios e oportunidades para o “catching up” oportunidades para o “catching up” social brasileiro social brasileiro. Centro de Estudos Sobre Desigualdade e Desenvolvimento. Texto para Discussão N° 34, 2011.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Políticas Sociais: focalização ou universalização? Revista de Economia Política, v.26, n.4, pp. 564-574, 2006

KREIN, José Dari; FILGUEIRAS, Vitor Araújo; OLIVEIRA, Roberto Vêras de;. Reforma Trabalhista no Brasil: Promessas e realidade. Campinas, SP: Curt Nimuendajú, 2019, 222 p.

KORPI, Walter, and Joakim Palme. “The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries.” American Sociological Review, vol. 63, no. 5, 1998, pp. 661–687. JSTOR, <www.jstor.org/stable/2657333> Acesso em: 21 de fevereiro de 2021

LOCH, Mathias Roberto. Resenha O nível: por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 32(8)

LUPION, Bruno. Como o Brasil saiu do mapa da fome. E por que ele pode voltar. Nexo Jornal, 2017. Disponível em <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/07/23/Como-o-Brasil-saiu-do-Mapa-da-Fome.-E-por-que-ele-pode-voltar>> Acesso em: 21 de fevereiro de 2021

MOREIRA, Marcelo Sevaybricker; SANTOS, Ronaldo Teodoro. Cidadania regulada e Era Vargas: a interpretação de Wanderley Guilherme Dos Santos e sua fortuna crítica. Estudos Históricos, vol 33, nº 71. Rio de Janeiro, p.539-558, 2020.

NATALINO, Marco Antônio Carvalho (organizador) PESQUISA PAINEL DE MOBILIDADE OCUPACIONAL E ACESSO A PROGRAMAS SOCIAIS: APRESENTAÇÃO E CONTRIBUIÇÕES METODOLÓGICAS. SAGI-MDS .Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 21 (2015). Brasília, DF 2015a

NERI, Marcelo C. "A ESCALADA DA DESIGUALDADE -Qual foi o Impacto da Crise sobre a Distribuição de Renda e a Pobreza?. Rio de Janeiro, RJ –Agosto/2019 -FGV Social. Pesquisa disponível em <<https://cps.fgv.br/desigualdade>> Acesso em 20 de dezembro de 2020

NEUBOURG, Chris; CASTONGUAY, Julie; ROELEN, Keetie. Redes de segurança social e assistência social focalizada: lições da experiência europeia. Maastricht Graduate School of Governance. Universidade de Maastricht, 2005

Nota Técnica PLOA 2021: FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA 08. ASSISTÊNCIA SOCIAL. Orientações para elaboração de Emendas Parlamentares

OXFAM BRASIL. A distância que nos une, 2017. Disponível em: <<https://oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une/>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2021.

OXFAM BRASIL. O vírus da desigualdade. 2021 Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/justica-social-e-economica/forum-economico-de-davos/o-virus-da-desigualdade/>> Acesso em: 20 de dezembro de 2020

PALME, Joakim; NELSON, Kenneth; SJOBERG, Ola; MINAS, Renate. European social models, protection and inclusion. Research report. Stockholm: Institute for Future Studies. 2009

RAVENTOS, Daniel. Las condiciones materiales de la libertad. Editora El Viejo Topo. 2007

SANTOS, Emilene Kareline Marciano dos. Proteção social na América Latina uma reflexão sobre as possibilidades e os limites do Giro à Esquerda. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, p. 120. 2018

SANTOS, Wanderley Guilherme dos, Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira, Rio de Janeiro, Ed. Campos, 1979, 138 p.

SILVA, M. B. (2018). Renda Básica Universal - Uma proposta para o Brasil. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, São Paulo, Brasil.

SAGI/MDS. Cambio social en Brasil: un panorama descriptivo de 1992 a 2014 a partir de diferentes indicadores. ESTUDIO TÉCNICO n. 10/2015

SILVEIRA, J. I.; Colin, D.; Lopes, M.; Rizzoti, M.L. (2020) Nota técnica sobre o desfinanciamento e o orçamento ordinário para assistência social. Coalizão Direitos Valem Mais

SILVEIRA, J.I. (2017). Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 130, p. 487-506

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; OSORIO, Rafael Guerreiro; Paiva, Luis Henrique; SOARES, Sergei. (2019). Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos. Brasília: Ipea.

STN/Secretaria do Tesouro Nacional. Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015. Brasília, 2016

THERBORN, Göran. Os campos de extermínio da desigualdade. Novos estudos - CEBRAP. 2010, n.87, pp.145-156

VALENTE, Jonas. Sistema Nacional de Segurança Alimentar enfrenta desafios. Agência Brasil, Brasília. 16/10/2019. Disponível em: < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2019-10/sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-enfrenta-desafios>> Acesso em: 10 de janeiro de 2021

VAN PARIJS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI? Estud. av. vol.14 no.40 São Paulo Sept./Dec. 2000 <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142000000300017>

VAN LANCKER, W. & VAN DEN HEEDE, A. (2019). Economic Equality and the Welfare State. SPSW Working Paper, CESO/SPSW/2019-2. Leuven: Centre for Sociological Research, KU Leuven.

XAVIER, Luiz Gustavo. Maia diz que discussão sobre BPC prejudica aprovação da reforma da Previdência. Agência Câmara de Notícias, Brasília. 25/02/2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/552535-maia-diz-que-discussao-sobre-bpc-prejudica-aprovacao-da-reforma-da-previdencia/>> Acesso em: 22 de fevereiro de 2021

Expediente

Observatório das Desigualdades

Parceria entre a Fundação João Pinheiro e o Conselho Regional de Economia – MG

Fundação João Pinheiro

Presidente: Helger Marra

Vice-Presidente: Mônica Bernardi

Diretora Geral da Escola de Governo:

Maria Isabel Araújo Rodrigues

Corecon-MG

Presidente: Tania Cristina Teixeira

Vice-Presidente: Gustavo Aguiar Pinto

Gerente Executivo: Marco Aurélio Loureiro

Equipe do Observatório das Desigualdades

Coordenação: Bruno Lazzarotti Diniz Costa e Matheus Arcelo

Pesquisadores assistentes: Marina Tereza da Silva Coelho

Orientação desta edição: Carla Bronzo Ladeira

Arte e Diagramação: Lucas Augusto de Lima Brandão