



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

Eixo temático: Política Social e Serviço Social
Sub-eixo: Seguridade social no Brasil

AS TENDÊNCIAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PANDEMIA SOB APROFUNDAMENTO DO NEOLIBERALISMO

ANNA JÚLIA MEDEIROS LOPES GARCIA ¹

Resumo: Esta pesquisa analisa a trajetória da assistência social perpassada pelo caráter moral, religioso, clientelista e eleitoreiro. O aprofundamento do neoliberalismo no Brasil em 2016 com o golpe político, implicou no desmonte e destruição de direitos sociais. Considerando esta realidade, teve-se como objetivo investigar qual concepção orienta as ações implementadas pelo Estado brasileiro no campo da assistência social durante a pandemia de COVID-19: favor ou direito. Foram constatadas ações restritivas, focalizadas e estigmatizantes de encolhimento do Estado no campo social e sua desresponsabilização com a assistência social, sendo esta repassada à sociedade civil e ao empresariado através do voluntariado.

Palavras-chave: Assistência Social; Neoliberalismo; Covid-19; Estado; Voluntariado.

Abstract: This research aims to analyze the trajectory of social assistance permeated by moral, religious, clientelistic and electoral character. The deepening of neoliberalism in Brazil in 2016 with the political coup implied the dismantling and destruction of social rights. Considering this reality, the objective was to investigate which conception guides the actions implemented by the Brazilian State in the field of social assistance during the COVID-19 pandemic: favor or right. Restrictive, focused and stigmatizing actions of shrinking the State in the social field and its lack of responsibility with social assistance

¹ Estudante de Graduação. Universidade De Brasília

were observed, which was passed on to civil society and business through volunteering.

Keywords: Social Assistance; Neoliberalism; COVID-19; State; Volunteering.

1. INTRODUÇÃO

Para compreender o processo constitutivo da assistência social é necessário conhecer a história dos sistemas de proteção social que foram desenvolvidos ao longo dos anos. De acordo com Di Giovanni (1998), todas as sociedades organizaram formas, institucionalizadas ou não, de proteção para parte ou o conjunto de seus membros, sendo estes decorrentes de várias vicissitudes da vida natural ou social, como velhice, doença e privações. Trata-se de uma prática antiga na humanidade de proteção aos vulneráveis, doentes e viajantes, no entanto, sempre vinculada à uma perspectiva de benevolência e solidariedade, estruturadas inicialmente pela família e comunidades próximas e posteriormente pelas igrejas e pelo Estado.

Progressivamente, quando a organização das comunidades próximas e a caridade cristã não conseguem garantir as funções protetoras e conter as possíveis desordens na transição do feudalismo para o capitalismo, o Estado passa a lidar com a questão social² com seus aparelhos repressivos e trabalha na direção do encarceramento dos pobres e a submissão a trabalhos forçados (DI GIOVANNI, 1998).

Nesse sentido, identifica-se que a primeira organização da assistência social de modo sistemático foi na Inglaterra no século XVII com a regulamentação de uma série de "Leis dos Pobres", em que proibia a mendicância e determinava que cada município ou paróquia cuidasse de seus pobres. Trata-se de uma resposta moral e de controle social, e, sobretudo de caráter contraditório, visto que protege, mas

²Neste trabalho, questão social é entendida a partir da concepção de Yamamoto (2001, p.16): "A questão social diz respeito ao conjunto de expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. [...] A questão social expressa portanto disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal".

também busca punir e controlar os pobres tidos como ameaças à ordem social. Pereira (2007) pontua que a assistência social nessas características configura-se como um antidireito, pois é tratada como uma medida estigmatizante e não como um direito de cidadania.

A partir do século XX, a assistência foi reconhecida gradualmente e de maneira diferenciada entre os países, a depender dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas e das composições de forças no âmbito do Estado. No Brasil, inicialmente a proteção social tinha um caráter assistencialista³, ou seja, eram ações "ditadas por interesses que se confundiam com dever moral, vocação religiosa, sentimento de comiseração, ou, então, com práticas eleitoreiras, clientelistas e populistas" (PEREIRA, 2007, p. 64).

Para Boschetti (2003), a intervenção do Estado brasileiro na política de assistência social se dá desde a década de 1940 com a criação da Legião Brasileira de Assistência - LBA pelo então presidente Getúlio Vargas e por intermédio de sua esposa Darcy Vargas. A LBA contava com uma estrutura formada por voluntárias e primeiras-damas de todo o país e, sob a ótica da benemerência, as intervenções nas sequelas da questão social ocorriam por meio das ações de entidades filantrópicas e caritativas.

Cabe ressaltar o papel histórico desenvolvido pelas primeiras-damas no Brasil. Foi construída a ideia de que a mulher e a assistência à população vulnerável socialmente se completam por estarem ligadas a valores humanitários e caritativos. Percebe-se que "aos poucos, as primeiras-damas foram se colocando na esfera pública como sujeitos políticos de decisão e de gestão, revelando grande potencial de liderança e poder de persuasão junto aos sujeitos sociais com quem travam relações" (TORRES, 2002, p. 22). No governo de Vargas, período que reacendeu o primeiro-damismo no país, Darcy Vargas assumiu a presidência da LBA com a intencionalidade de buscar legitimidade para o governo através de práticas

³Entende-se como assistencialismo, de acordo com Pereira (2007, p. 64): "o uso distorcido e perverso da assistência - ou a desassistência -, porque a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos não constitui o alvo dessas ações ditas assistencialistas". De acordo com Alayón (1995, p. 48) "o assistencialismo é uma das práticas sociais historicamente exercidas pelas classes dominantes implementadas para reduzir minimamente a miséria que geram e para perpetuar o sistema de exploração".

assistencialistas, além de reunir esforços de voluntários em atividades filantrópicas. O papel social das esposas dos presidentes era de apresentar a assistência social como bondade, caridade, solidariedade e favor, e assim transformar os serviços e usuários dependentes e incapazes (Ibidem, 2002).

São ações assistencialistas institucionalizadas pelo Estado de manutenção do caráter do favor, através da transferência de ações que deveriam ter o caráter de direito para a imagem pessoal do governante. A finalidade é a contenção de conflitos entre as classes, além da legitimação no poder e a aprovação popular, baseada numa lógica clientelista que contrapõe a provisão da assistência como proteção social pública e universal. Isso implica em uma sobreposição entre o espaço público e o privado, já que é negada a perspectiva de direito em detrimento do reconhecimento pessoal e da bondade do governante. Trata-se de uma cultura política da dádiva, baseada em relações de favor que se converte em práticas de mando-subserviência, onde ou bem se manda ou bem se pede (SALES, 1994).

Verifica-se que até 1988 a assistência social no Brasil não era considerada um direito social. Sua regulamentação enquanto política pública integrante da seguridade social ao lado da previdência social e a saúde foi conquistada sob pressão dos movimentos sociais como um direito de cidadania. Esse reconhecimento legal, em conjunto com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993, expressam um novo caminho que permite o acesso da população à assistência social como direito, enquanto responsabilidade do Estado diante das vulnerabilidades. É importante observar que a inserção constitucional simboliza um avanço histórico em sua trajetória, no entanto, analisa-se que a consolidação e o reconhecimento da assistência social como direito do cidadão, portanto dever do Estado, acontece tardiamente em decorrência de sua trajetória de não reconhecimento como direito e dos fundamentos da cultura política brasileira que reforçam o favor e a cultura da dádiva. Dessa forma, as conquistas legais não foram suficientes para superar as práticas políticas consolidadas de negação do direito à assistência social.

Apesar da Constituição Federal de 1988 representar um importante avanço para as políticas sociais, encontra, logo na década seguinte, um embate com a

política neoliberal que se expressa pela contrarreforma⁴ do Estado. O neoliberalismo resgata e intensifica o princípio liberal de que assistência estimula a preguiça e desestimula o trabalho, devendo ser abolida, ou garantida apenas para os pobres incapazes de manter sua sobrevivência pelo trabalho: crianças, idosos e pessoas com deficiência. Para o neoliberalismo, as políticas sociais “estimulam o ócio e o desperdício, pois os auxílios sociais contribuem para reproduzir a miséria” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 62). Aos indivíduos que não estavam aptos a atuar no mundo do trabalho, cabia-lhes apenas uma assistência mínima, precarizada, com caráter de punição e estigmatizante que deveria ser gerida por atos de caridade (Idem, 2007).

Os ajustes neoliberais caracterizaram os anos 1990 até os dias atuais como espaço de contrarreformas e amortização dos movimentos sociais através do desmonte e da destruição das conquistas democráticas. Na contramão das garantias legais da assistência - como exemplo o Art. 5º da Lei Orgânica de Assistência Social, que institui como uma das diretrizes a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo - há uma tendência à desresponsabilização com a política social por parte do Estado, sendo esta repassada às organizações sociais, ONGs e entidades filantrópicas, seguindo os princípios neoliberais de privatização, focalização e descentralização (Idem, 2007).

Como forma de provisão social básica, a assistência social assumiu, através das legislações que regulamentam a política - Lei Orgânica de Assistência Social de 1993, a Política Nacional de Assistência Social de 2004 e a Norma Operacional Básica de 2005 - a conotação formal que a diferencia da filantropia com a qual esteve tradicionalmente identificada, não obstante, permanece associada à pobreza. Dessa forma, Mestriner (2008, p. 286) avalia que:

Ao se analisar historicamente a formação do aparato de assistência social brasileiro, percebe-se que ele se caracterizou e se manteve, até hoje, sob um sistema de regulação que, embora único porque exercido pelo Estado, foi pactuado com os interesses da Igreja e das classes dominantes mantenedoras das organizações sociais sem fins lucrativos.

⁴Nesta pesquisa, entende-se que contrarreforma, baseada em Behring (2003) e Granemann (2004), diz respeito a um movimento de alterações regressivas dos direitos sociais, de destruição de avanços democráticos. Para isso, será utilizado o termo para designar a adoção neoliberal de liquidação dos direitos e conquistas coletivas e populares.

Considerando esta realidade, a presente pesquisa tem como objetivo investigar qual concepção orienta as ações implementadas pelo Estado brasileiro no campo da assistência social na conjuntura de pandemia de Covid-19, na qual se aprofundam desigualdades sociais que exigem respostas por meio de políticas públicas: favor ou direito. Para isso, foi realizada a revisão bibliográfica para analisar os conceitos-chave de assistência social e golpe político, parlamentar e judiciário ocorrido no Brasil em 2016, e o levantamento documental em plataformas digitais do Governo Federal para observar as tendências de ação durante o período pandêmico. Para tanto, este artigo se organiza em dois tópicos, que tratam do aprofundamento do neoliberalismo no Brasil e, em seguida, da pandemia da Covid-19 e o voluntariado como recurso em oposição à assistência social.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 O aprofundamento do neoliberalismo

No Brasil, a agenda neoliberal se consolida a partir da década de 1990 no governo Collor e ganha escopo no governo de Fernando Henrique Cardoso com o ideário de renovação do liberalismo clássico a partir do acentuado enxugamento e racionalização da máquina administrativa. Trata-se de uma exaltação do mercado, da concorrência e da liberdade empresarial, e de uma negação da intervenção estatal, principalmente na área social. Há, a partir deste momento, uma severa redução dos gastos sociais e retrocesso da agenda democrática de avanços de direitos conquistada com a Constituição Federal de 1988. A universalidade das políticas públicas alcançadas pela luta dos trabalhadores foi substituída pela focalização que foram sendo destinadas apenas aos grupos de pessoas em situação de extrema vulnerabilidade e descentralizadas com o repasse para os agentes privados.

O projeto neoliberal sustenta o imaginário de um Estado em crise, que não é capaz de responder às demandas da população. Com base nos discursos de culpabilização da máquina do Estado pelas mazelas da sociedade, "o Estado, dirigido pelos governos neoliberais, se afasta parcialmente da intervenção social,

porém é subsidiador e promotor do processo ideológico legal e financeiro da "transferência" da ação social para o terceiro setor" (MONTAÑO, 2008, p. 235). O que se observa é a disseminação da ideia de crise para reduzir o Estado a uma parcela mínima apenas necessária à reprodução do capital, assim, os efeitos dessa hegemonia neoliberal atingem sobretudo as políticas públicas, que sofrem as consequências da privatização do público. O desmonte sobretudo na área social é justificado, nessa perspectiva, como a área responsável pelo déficit público, pela burocratização e ineficiência, portanto, sendo necessário o enxugamento do Estado e a formação de parcerias com o setor privado para transferir o atendimento às demandas sociais ao meio empresarial e filantrópico.

Nos anos de 2003 a 2016, sob liderança de governos progressistas de Luiz Inácio Lula e Dilma Rousseff, o campo das políticas sociais obteve avanços no orçamento, gestão e intervenção na perspectiva de direitos. Esse movimento foi interrompido em agosto de 2016, quando Dilma foi deposta da Presidência da República brasileira por meio de um processo de impeachment caracterizado como um golpe político. Para Braz (2017) não se trata de um golpe clássico, uma vez que não houve rupturas institucionais significativas; o que ocorreu no Brasil perpassou as instituições democráticas burguesas. Trata-se de um golpe orquestrado pelos poderes legislativo e judiciário, mas não só isso, foi um golpe político apoiado também pela Polícia Federal, pelas grandes mídias burguesas e organizações empresariais. Amparados nos discursos de defesa da moral cristã, da pátria, da família, do mercado, do individualismo e contra a corrupção, o Congresso Nacional aprovou o início de um cenário antidemocrático e antissocial no país.

O impeachment vem se constituindo recentemente, em especial na América Latina, numa forma "democrática". [...] Significa mais que um atentado à democracia: significa, para as classes dominantes, que é hora de uma nova hegemonia que crie condições ideais para a reprodução dos interesses capitalistas num cenário novo que substitua a forma hegemônica que até então serviu. Ou seja, se a forma anterior já não é mais eficaz, trata-se de construir um novo bloco de poder para criar as condições ideais de depor governos que, embora já tenham servido aos interesses do grande capital, já não servem ou os contrariam em alguma medida (BRAZ, 2017, p.94).

Concebe-se que há, neste período, um aprofundamento do neoliberalismo. Os sucessores de Dilma após o golpe - Michel Temer e Jair Bolsonaro - alinhados ao movimento de intensificação das propostas neoliberais e com o objetivo de servir

aos interesses do grande capital, avançaram no desmonte dos direitos sociais através de cortes nos orçamentos de políticas públicas, dessa forma, engendrou-se um amplo processo de contrarreformas e privatizações. Das medidas de maior destaque no período, tem-se a Emenda Constitucional 95, popularmente conhecida como PEC do fim do mundo, que institui um novo regime fiscal de congelamento dos gastos sociais, como as políticas de saúde, educação e assistência social, por 20 anos; as contrarreformas trabalhista (2017), a contrarreforma do ensino médio (2017) e a contrarreforma previdenciária (2019); a extinção de Ministérios e a fusão de outros, como a diluição do Ministério do Desenvolvimento Social juntamente com o Ministérios do Esporte e da Cultura, fundidos na estrutura do Ministério da Cidadania; e o desmonte e sucateamento de programas sociais como a Farmácia Popular e o Bolsa Família.

O trinômio do neoliberalismo de privatização, focalização e descentralização forjou amplos retrocessos de políticas protetoras. O desmonte e a precarização das políticas sociais por meio de medidas antissociais e recessivas trazem efeitos principalmente à classe trabalhadora, que se vê inserida em um cenário de intensificação das desigualdades sociais. Constata-se um crescente quantitativo de pessoas em situação de desemprego, de substituição do trabalho protegido pelo informal de baixa remuneração, assim como o aumento da pobreza e das dificuldades de acesso a direitos sociais de saúde pública, educação, habitação, lazer, entre outros; o que implica no aumento da demanda por assistência social.

Nesse contexto de golpe e intensificação do neoliberalismo, a política de assistência social é a mais atingida. Além dos desmontes, há uma criminalização do pobre e a responsabilização por sua condição vulnerável. Para Silva (2018), apesar da institucionalização e operacionalização da política de assistência social como garantia de direitos constitucionais, a política é marcada por um movimento pendular de recuos e avanços. Até 2016 seguia garantindo avanços, todavia, "inicia-se, então, um profundo retrocesso patrocinado por um governo que opta pelo conservadorismo e regressão no campo social, com desmonte de direitos e ameaça da continuidade do SUAS, enquanto sistema direcionado para proteção dos pobres" (Ibidem, 2018, p.12).

Esta conjuntura de crise econômica, política e social do país foi agravada pela crise sanitária decorrente da pandemia do novo coronavírus em 2019. A Covid-19 desnudou e intensificou as desigualdades sociais, a supressão de direitos e consequentemente as vulnerabilidades para a classe subalterna. Ressalta-se que este agravamento não é de responsabilidade unicamente do vírus, mas de uma estrutura econômica e ideológica de governo que nega tanto a pandemia quanto o aumento das vulnerabilidades, assim se desresponsabiliza por garantir condições básicas de vida e de enfrentamento ao vírus. No caminho contrário ao aumento das demandas sociais, o Governo Federal na posição de antagonista à proteção social pública e universal, reduziu o papel dos serviços socioassistenciais na agenda política e instituiu ações restritivas, focalizadas e estigmatizantes.

2.2 Implicações da Covid-19 e o voluntariado como recurso em oposição a assistência social

O Brasil já enfrentava um cenário de crise quando, em fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde verificou o primeiro caso de Covid-19 no país, e no mês seguinte, a Organização Mundial da Saúde - OMS declarou o coronavírus como uma pandemia. A realidade no país se complexificou e ampliou-se para uma crise de dimensão sanitária, econômica, política e social, o que provocou o agravamento das desigualdades sociais. É possível verificar que os impactos da Covid-19 tiveram, no Brasil, uma maior intensidade devido à condução política do Governo Federal dirigido por Jair Bolsonaro. Compreende-se que houve a negação da gravidade do vírus e o desprezo pela adoção de medidas de prevenção e enfrentamento ao vírus, como o uso de máscaras, o isolamento social e o incentivo à vacinação da população. Bolsonaro considerou a pandemia como uma "gripezinha" e quando questionado sobre as providências de enfrentamento quando o país ultrapassava a marca de 5.000 mortes em decorrência do vírus, respondeu: "E daí? Lamento, mas quer que eu faça o que? Sou Messias mas não faço milagre"⁵. A banalização da vida

⁵Fala retirada da reportagem publicada pelo portal de notícias G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/28/e-dai-lamento-quer-que-eu-faca-o-que-diz-bolsonaro-sobre-mortes-por-coronavirus-no-brasil.ghtml>. Acesso em 26 maio, 2022.

pelo Governo Federal é confirmada pela ausência de políticas públicas de enfrentamento às vulnerabilidades e ao vírus.

Em 2019 o Brasil ocupava a marca de sétimo país mais desigual do mundo (PNUD, 2019) e em 2020 atingiu marcas ainda mais alarmantes. O isolamento social pela pandemia implicou na diminuição ou paralisação da produção de diversos ramos industriais e do comércio, o que fez com que a classe trabalhadora se expusessem a uma maior propensão ao contágio e a influência decisiva nas chances de sobrevivência, além da piora significativa nas condições básicas de vida. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, quando o coronavírus chegou ao Brasil, cerca de 12,6 milhões de pessoas foram atingidas pelo desemprego, montante que, com o avanço da pandemia, cresceu para cerca de 14,7 milhões, maior número desde 2012 (IBGE, 2021). No primeiro ano de pandemia, houve o aumento de 10,5 milhões de pessoas que ficaram fora do mercado de trabalho, com maior expressão para os trabalhadores domésticos, do setor privado e autônomos (DIEESE, 2020). Durante o período, a taxa de desemprego subiu de 26,55% para 35,98% entre a população mais empobrecida (NERI, 2021).

Ressalta-se também que, com o aumento do desemprego e conseqüentemente da pobreza, impactos significativos no cenário da pobreza e da insegurança alimentar no país foram constatados. Segundo o Ministério da Cidadania (2022) nos dados atualizados em maio de 2022, são cerca de 18 milhões de famílias em situação de extrema pobreza, 3 milhões em situação de pobreza e 6 milhões com baixa renda estão inscritas no Cadastro Único (CadÚnico) para programas sociais. Quanto à fome, a Rede PENSSAN (2022) aponta que no final do ano de 2020, mais de 116,8 milhões de brasileiros viviam em algum grau de insegurança alimentar (leve, moderada ou grave), sendo desses, 19 milhões vivendo com a situação de insegurança grave, ou seja, fome. Já no ano de 2022, o número chegou a 125,2 milhões de pessoas em insegurança alimentar, sendo desses, 33,1 milhões de pessoas em insegurança grave, sem ter o que comer. Comparando os números, constata-se que 14 milhões de brasileiros foram deslocados para tal condição em um ano, o que demonstra a continuidade dos desmonte das políticas

sociais, a piora na crise econômica, o aumento das desigualdades e a ausência de suporte do Estado.

Como resposta ao aumento do desemprego e da fome no país, o Governo Federal instituiu o Auxílio Emergencial como forma de apoio aos trabalhadores informais, desempregados e microempreendedores individuais (MEIs) que integrem famílias de baixa renda durante o período de três meses. A proposta inicial foi do valor de 200,00 por pessoa, no entanto, após as pressões da população e de parte do Congresso para a ampliação do valor, houve a alteração para 600,00 a parcela. Com o prolongamento do contexto pandêmico, em setembro de 2020 foi implementado o Auxílio Emergencial Residual no valor de 300,00 mensalmente até dezembro de 2020 no limite de quatro parcelas.

Tanto o Auxílio Emergencial quanto o Auxílio Emergencial Residual apresentaram problemas na sua gestão e implementação. O público enfrentou dificuldades quanto às excessivas condicionalidades, ao indeferimento do recurso sem detalhamento, e às limitações de ordem tecnológica. Ressalta-se que os auxílios foram executados pela Caixa Econômica Federal (CEF) à margem do modelo protetivo da rede SUAS, que historicamente teve e continua tendo o importante papel de facilitar e apoiar o acesso a benefícios assistenciais. Foi desconsiderada a existência da rede socioassistencial que possui profissionais especializados nos mais de 11.000 Centros de Referências de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) que já realizam atendimento à população vulnerável há décadas (BRASIL, 2021).

Cabe destacar a estranheza causada pela falta de articulação dos serviços assistenciais – acostumados a lidar com o público de baixa renda – no fluxo de concessão do Auxílio Emergencial, tendo em vista tratar de medida convergente com a segurança de renda, alicerçada pela Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004). Isso se evidencia tanto pela concentração da sua operacionalização no sistema bancário quanto na parceria com os Correios para auxiliar no requerimento do público de ultravulneráveis – em vez de utilizar a estrutura dos Cras, os quais operam o CadÚnico e estão familiarizados com o atendimento das pessoas em situação de pobreza (IPEA, 2021, p.64)

Apesar das críticas ao desfinanciamento da política de Assistência Social pelo Governo Federal e a execução dos Auxílios fora da rede protetiva já existente, é inegável que a garantia do Auxílio Emergencial e do Auxílio Emergencial Residual foi

um recurso fundamental para garantir minimamente a sobrevivência de parte da população brasileira que se viu privada dos seus meios de subsistência. No entanto, ressalta-se que, em decorrência da gravidade da crise que foi ampliada pela pandemia, essas ações foram insuficientes para garantir proteção social.

O que se observa do Estado com isso é que, de acordo com Mestriner (2008, p.21):

Tradicionalmente, em nosso país, o Estado tem sido o último a responder diretamente pelas atenções sociais. Neste campo, tem prevalecido o princípio da subsidiariedade entre o estatal e o privado, em que o Estado transfere para a sociedade as responsabilidades maiores, restringindo-se à execução de ações emergenciais. Para tanto, utiliza da estratégia da delegação, manipulando subsídios, subvenções e isenções por meio do mecanismo de convênios e atribuição de certificado de serviços sob o financiamento estatal.

Na lógica neoliberal, apontam o Estado - principalmente por sua atuação na área social - como responsável pela crise para justificar as privatizações, a redução de sua responsabilidade e as parcerias com a sociedade civil para fins de prestação de serviço diante das demandas sociais da população. Este é um fértil terreno para a expansão da atividade voluntária, que marca a trajetória da assistência social no embate entre direito e favor. Por trás do desmonte do Estado, está o discurso da solidariedade, da cooperação e do sacrifício de todos para a superação da crise, sobretudo com o chamamento da sociedade a atividades voluntárias no lugar de políticas sociais como direito e para manter a dependência do "favor" do Estado.

Nesse solo, as ações do Governo Federal de enfrentamento das desigualdades sociais, vulnerabilidades e aumento da demanda por assistência social, foi a continuidade do incentivo ao voluntariado como estratégia de governo. Em 2019, início do Governo Bolsonaro, foi criado o Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, reconhecido como Pátria Voluntária. O Programa pertence originalmente à pasta do Ministério da Cidadania, é coordenado pela Casa Civil e presidido pela primeira-dama Michelle Bolsonaro. Também em 2019 foi instituído o Programa Brasil Fraterno que tem como objetivo arrecadar cestas de alimentos, em caráter emergencial, e distribuí-las às famílias em situação de vulnerabilidade. O Programa se ramifica em Brasil Fraterno Agro, Brasil Fraterno Indústria e Brasil Fraterno Comércio.

Em continuidade a essas ações, em novembro de 2021, o Governo Federal por meio do Ministério da Cidadania, lançou o Brasil Fraterno - Comida no Prato. O Programa tem como objetivo incentivar a doação de alimentos pelas empresas em contrapartida a isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). De acordo com o Governo, o objetivo da ação é o combate à fome através da doação de alimentos das empresas para entidades socioassistenciais, entretanto, em contrapartida ao argumento utilizado, quanto ao financiamento dos serviços socioassistenciais, observa-se que:

Em abril de 2020, momento em que foi definido o volume de créditos emergenciais para financiar os serviços da proteção social, haviam sido repassados pelo Governo Federal, até aquele momento, apenas R\$ 295 milhões de recursos ordinários, resultando no mais baixo montante de repasses aos entes quando comparado ao primeiro quadrimestre dos anos anteriores. No fim do ano, os repasses ordinários totalizaram apenas R\$ 1,36 bilhão, o menor repasse para os serviços socioassistenciais observados desde 2004 (IPEA, 2021, p.94).

Analisa-se que o Governo Federal, sobretudo no período pandêmico, reduziu a importância dos serviços socioassistenciais na sua agenda política e utilizou de programas de voluntariado em oposição às garantias legais da assistência, dessa forma, "a assistência social deixa de ser pensada como política, um direito constitucional a ser exercido de forma sistemática, imperativa e universal, e passa a ser motivada por princípios humanitários" (BONFIM, 2010, p.29). É construído um apelo institucionalizado à sociedade civil para o compartilhamento das funções protetivas do Estado através de ações voluntárias geridas em Programas Federais de Voluntariado, todavia, são ações descoladas do caráter técnico, de gestão, financiamento e controle transparentes. Política social exige responsabilidade, orçamento e compromisso. Nos termos de Mestriner (2008), o velho é transformado e recolocado como nova solução, assim, seguindo a política neoliberal de desobrigação do Estado quanto às responsabilidades sociais, é reproduzida a lógica do favor como uma nova solidariedade baseada nos princípios da cidadania.

Acredita-se aqui, que o Estado brasileiro busca reforçar a cultura do voluntariado, de fusão do público/privado nas formas de enfrentamento dos problemas sociais, sendo a categoria sociedade civil usada como instrumento estratégico de expansão do neoliberalismo (BONFIM, 2010). Nessa lógica, fortalecer

a sociedade civil significa enfraquecer e diminuir as responsabilidades sociais do Estado, bem como enfraquecer os sujeitos e organizações sociais que visam o confronto com a hegemonia do capital. Além disso, "o discurso da solidariedade é fundamental para o neoliberalismo, porque acalma os conflitos sociais, permitindo recuperar a supremacia do mercado mansamente, em clima de pretensa cooperação globalizada" (DEMO, 2001, p. 65).

Há a desconstrução de um modelo protetivo estruturante na garantia de direitos e o apelo ao sentimento de gentileza, solidariedade, dever cívico e filantrópico. De acordo com Demo (2001, p.65) é preciso reconhecer que as ações voluntárias "são irrelevantes para o combate à pobreza e são equivocadas se tomarem o lugar de políticas sociais emancipatórias" dando lugar a política do favor. O problema não está nas ações voluntárias em si, mas na funcionalidade ao capital na atualidade.

2. CONCLUSÃO

A assistência social possui uma trajetória de negação de direitos e de seu reconhecimento como política pública. Na conjuntura atual de crise, sobretudo sanitária, além de econômica, política e social, compreende-se que o Estado deveria garantir proteção social à população para conter as vulnerabilidades sociais, no entanto, nota-se que há o retorno a práticas conservadoras vinculadas ao primeiro-damismo de transferência da responsabilidade pública por assistência social à sociedade civil e ao mercado por meio de ONGs, entidades filantrópicas e organizações empresariais.

Nota-se que o incentivo ao voluntariado já era uma orientação política de governo antes mesmo da pandemia, e, diante do agravo das desigualdades, assume centralidade nas ações, mas não apenas o caráter complementar, como afirmam os gestores. O objetivo é esvaziar e destruir diversas conquistas sociais, trabalhistas, políticas e econômicas desenvolvidas ao longo do século XX para perpetuar a lógica do favor e do clientelismo e como estratégia de negociação com o empresariado.

O Governo Federal afirma reconhecer as demandas sociais, entretanto, constata-se que o mesmo não recorre aos equipamentos das políticas públicas para

solucioná-las. Utiliza do incentivo ao voluntariado como forma de preservar a cultura política brasileira baseada em relações de favor, tutela, primeiro-damismo, mando-obediência e concessão. Os direitos são travestidos em favores políticos, como extensão das relações privadas, a partir do dismantelo de direitos e conquistas democráticas. Há uma efetiva desresponsabilização do Estado com a proteção social e se forja um apelo à solidariedade, filantropia, gentileza e cooperação da sociedade civil e do empresariado. Trata-se de um retrocesso histórico, de retorno às práticas conservadoras de substituição de políticas públicas por solidariedade.

2. Referências bibliográficas

ALAYÓN, Norberto. Assistência e assistencialismo: controle dos pobres ou erradicação da pobreza? 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1995.

BEHRING, Elaine Rossetti e BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. 3. ed.- São Paulo: Cortez, 2007.

BOSCHETTI, Ivanete. Assistência social no Brasil: um direito entre a originalidade e o conservadorismo. 2. ed. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Relatório de Programas e Ações. Brasília, 2021. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/#bolsafamilia>. Acesso em: 26 maio. 2022.

BONFIM, Paula. A "cultura do voluntariado" no Brasil: determinações econômicas e ideológicas na atualidade. São Paulo: Cortez, 2010, v.5.

BRAZ, Marcelo. O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 128, p. 85-103, jan./abr. 2017.

DEMO, Pedro. Brincando de solidariedade: política social de primeira-dama. In: O comunidade solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil/ Maria Ozanira da Silva e Silva (coord.) - São Paulo: Cortez, 2001.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistema de Proteção Social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, Marco Aurélio de (org.). Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil. Campinas, São Paulo, IE, 1998.

DIEESE - DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Boletim de Conjuntura "Que Brasil emergirá da crise do

coronavírus?”, número 24, 2020a.

GRANEMANN, Sara. Necessidades da Acumulação Capitalista. Revista Inscrita, Ano VI, no IX, p.29-32, 2004.

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

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. PNAD contínua mensal Covid-19 - Quadro Sintético Brasil. Brasília, 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30793-desemprego-chega-a-14-7-no-primeiro-trimestre-maior-desde-2012-e-atinge-14-8-milhoes-de-pessoas> Acesso em: 16 maio. 2022.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Políticas sociais: acompanhamento e análise. Vol. 28. Brasília: IPEA, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/210826_boletim_bps_28.pdf. Acesso em 02 dez. 2021.

MESTRINER, Maria Luiza. O Estado entre a filantropia e a assistência social. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MONTAÑO, Carlos. Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 5 ed. - São Paulo: Cortez, 2008

NERI, Marcelo. Desigualdade de impactos trabalhistas na pandemia: sumário executivo. Rio de Janeiro: FGV Social, 2021.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. A assistência na perspectiva dos direitos - crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil - Brasília : Thesaurus, 1996.

_____. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. Ser social, Brasília, n. 20, p. 63-83, 2007.

PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Além do rendimento, além das médias, além do presente: As desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI. Relatório de Desenvolvimento Humano, 2019.

PENSSAN; REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA

ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Insegurança alimentar e Covid 19 no Brasil. Brasília: Rede PENSSAN, DF], 2021. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2022

SALES, Teresa. Raízes da desigualdade na cultura política brasileira. Revista Brasileira de Ciências Sociais, ano 9, v. 25, p. 26-37, jun. 1994.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. A Política de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS): processo de construção e desmonte. In: XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social ENPESS. Anais. Vitória/ES, 2018.

TORRES, Iraídes Caldas. As primeiras-damas e a assistência social: relações de gênero e de poder. São Paulo: Cortez, 2002.