UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL E PROTEÇÃO SOCIAL

MAURIN JAQUELINE ANDRADE BONATTO

OS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO: contrarreformas (ultra)neoliberais e as repercussões na gestão de Programas de Transferência Condicionada de Renda

São Borja-RS

2026

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL E PROTEÇÃO SOCIAL

OS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO: contrarreformas (ultra)neoliberais e as repercussões na gestão de Programas de Transferência Condicionada de Renda

MAURIN JAQUELINE ANDRADE BONATTO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Serviço Social e Proteção Social – Mestrado Acadêmico da Universidade Federal do Pampa (PPG/SSPS), como requisito obrigatório para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social e Proteção Social.

Linha de Pesquisa: Serviço Social, Estado, Resistência e Proteção Social.

Orientadora: Profª Drª. Rosilaine Coradini Guilherme

São Borja-RS

2026

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais) .

B699g Bonatto, Maurin Jaqueline Andarde
OS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO: contrarreformas (ultra)neoliberais e as repercussões na gestão de Programas de Transferência Condicionada de Renda / Maurin Jaqueline Andarde Bonatto.
108 p.

Dissertação(Mestrado)-- Universidade Federal do Pampa, MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL E PROTEÇÃO SOCIAL, 2026.
"Orientação: Rosilaine Coradini Guilherme".

1. Programas de Transferência Condicionada de Renda. 2. Ultraneoliberalismo. 3. Contrarreformas. 4. Governo Temer. 5. Governo Bolsonaro. I. Título.

MAURIN JAQUELINE ANDRADE BONATTO

OS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO: CONTRARREFORMAS (ULTRA)NEOLIBERAIS E AS REPERCUSSÕES NA GESTÃO DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Proteção Social da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestra em Serviço Social e Proteção Social

Dissertação defendida e aprovada em: 17 de agosto de 2026

Banca examinadora:

_____

Profa. Dra. Rosilaine Coradini Guilherme

Orientadora

(UFRGS/UNIPAMPA)

_____

Profa. Dra. Jaina Raqueli Pedersen

(UNIPAMPA)

_____

Prof. Dr. Tiago Martinelli

(UFRGS)

Assinado eletronicamente por **ROSILAINE CORADINI GUILHERME**, **PESSOAL VOLUNTÁRIO**, em 27/08/2026, às 16:58, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.unipampa.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2134917** e o código CRC **14D25FF0**.

Dedicado à minha mãe, por ter me permitido sonhar. Dedicado à minha avó, por ter acreditado em mim e no poder transformador da educação. Dedicado ao meu sobrinho, motivação para acreditar no amor como ferramenta transformadora da realidade.

AGRADECIMENTOS

Começo a presente sessão de agradecimentos pelo aceite da banca e a disposição em contribuir com essa pesquisa, professora Jaina e professor Tiago, muito obrigada. À minha orientadora, professora Rosilaine, agradeço pelo longo trajeto de trabalhos realizados conjuntamente, que perpassaram todas as minhas etapas acadêmicas. Oportunizou minha primeira bolsa de pesquisa/iniciação científica, foi a supervisora acadêmica de meu estágio obrigatório, orientadora de TCC, supervisora de estágio docente e por fim: orientadora de dissertação, onde esse caminho se encerra – por enquanto.

Faço aqui uma menção à professora Solange, que contribuiu muito na banca de qualificação. Mas para muito além desse momento específico, somou em toda minha graduação, guardarei com carinho minhas primeiras experiências com a pesquisa de campo por meio do projeto "Braços fortes que rasgam o chão" liderado por ela e Monique Damascena –, que estudou os assentamentos rurais aqui no município de São Borja. Esse grupo me mostrou na prática a importância de ter a humildade de respeitar cada pedacinho de chão que pisamos enquanto pesquisadores, assim como de ter o domínio das técnicas de pesquisa, mas que nenhuma técnica está acima da escuta atenta, do olhar, do afeto e da troca.

Grande parte dessa conquista eu dedico aos meus amigos. Um exemplo prático é a minha amiga Helô, que religiosamente me buscava – próximo das 22h – na parada de ônibus durante todo o primeiro semestre do mestrado. Á Jess, que aceitava todos os convites de ir comer um lanche barato enquanto eu abria o coração, e imprimia – de graça – os textos que eu precisava ler (me entregava com frases motivacionais que me marcam até hoje, quase dois anos depois). Ao Jope, que sempre teve uma fé inabalável de que eu entraria no mestrado, lembro do dia que ele disse: "Nem que você passe em último, mas você vai entrar!", eram 16 vagas, eu passei na 16ª.

Ao falar de incentivadores, seria impossível não agradecer minhas amigas que me acompanham desde os anos de adolescente. A Laura, por nunca ter deixado a distância ser sinônimo de ausência, por ter sido meu alicerce nos momentos mais difíceis, celebrado as maiores alegrias e ter me feito parte da família, te amo, Ses. A Camila – carinhosamente chamada de Dulce – por fazer jus ao apelido e ser uma das pessoas mais doces que já conheci, por sempre me lembrar do quanto percorremos e do quanto avançamos juntas. A Carol Arce, por ter me ensinado sobre lealdade, amor e leveza nessa vida, estendo os agradecimentos aos familiares dessas três, que sempre me acolheram como parte delas.

Agradeço a Universidade Federal do Pampa e ao PPGSSPS por ter me dado muito

mais do que um diploma de graduação e o título de mestre, mas por ter me oportunizado anos de experiências únicas que somaram muito na minha leitura política de realidade e pertencimento. Assim como o curso de serviço social, que me deu o privilégio de ser assistente social, em tempos de privatização da educação pública, ter cursado um curso presencial, em período integral e em uma universidade federal é uma grande vitória.

A Unipampa também me presenteou com amigos valiosos que foram fundamentais nesse processo. Em especial ao Rafael, pelos filmes e séries que vimos juntos seguidos de um drink e algum docinho barato, assim como por todo amor que ele espalha por onde vai. Ao Guilherme por ser o nosso *gentleman*, por ser um amigo extremamente leal, cuidadoso e fiel aos seus. A Eduarda pelas incontáveis crises de riso que tivemos juntas, pela sinceridade que sempre sondou nossas horas de conversa e por ser um espaço de troca segura. Vocês ocuparam meus domingos com almoços que nos traziam o sentimento de casa, com tardes de pintura e conversas que nos trouxeram o sentimento de pertencimento em uma nova cidade, em um mundo novo e desconhecido que só se tornou meu lar graças a vocês.

Aos amigos de PPGSSPS – Gabriel, meu conterrâneo que conheci em 2019 despretensiosamente entre amigos em comum e hoje compartilhamos nossas lutas, ambos no mesmo programa de pós-graduação. A Lauren Melo por tornar o processo mais leve através dos nossos gostos em comum. A Ana Minuzzo, minha colega de graduação que se tornou minha dupla de PPG – tornou as apresentações de trabalho muito mais tranquilas – pelas horas de conversa que não me deixaram desistir. Assim como os demais colegas que tornaram a sala de aula um espaço de trocas sinceras, admiração e aprendizado contínuo, foi enriquecedor passar por esse processo de estudo ao lado de vocês.

Agradeço a Emanuele por ter compartilhado os anos de moradia no apartamento 04, pelas horas de conversa que serviam de pausa revigorante da rotina de estudos. Ao João Pedro por ter sido um dos meus principais apoiadores nessa fase final de construção da dissertação, pelos planos de futuro que sonhamos juntos – espero que possa te ver realizar cada um deles. Aos meus companheiros de luta e militância: JP e Lauren, espero que nossas conversas sobre a esperança de um mundo menos desigual nunca tenham sido em vão.

Por último mas não menos importante, quero agradecer as mulheres da minha família. Fui criada por uma avó paterna que não teve acesso à escola, dona Arcelina não foi alfabetizada para poder cuidar dos irmãos mais novos, foi uma das mulheres mais inteligentes e inspiradoras que conheci. Infelizmente não me viu ingressar na graduação, nem me formar, também não me viu ingressar no mestrado, mas gosto de acreditar que em algum lugar ela sente que essas conquistas são um resultado do trabalho dela como matriarca dessa família, te

amo vó Celina. Minha mãe que é minha grande incentivadora e me deu a oportunidade de sonhar, de perpassar as dificuldades e ter um futuro mais digno do que as mulheres da nossa família estavam destinadas até então. Esse ciclo se encerra agora, a educação deixa de ser um privilégio e passa a ser uma certeza para as próximas gerações de mulheres dessa família. E ao meu sobrinho Nicollas, minha motivação para ter fé na vida e no futuro.

"Eu sei que não morrer, nem sempre é viver."
Conceição Evaristo

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo geral apreender as contrarreformas (ultra)neoliberais implementadas nos governos de Michel Temer (2016–2018) e Jair Bolsonaro (2019–2022), evidenciando suas repercussões na gestão dos Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCRs). Parte-se da compreensão de que as contrarreformas iniciadas no governo Temer e aprofundadas no governo Bolsonaro expressam o avanço da agenda ultraneoliberal, marcada pela austeridade fiscal, pela redução do papel do Estado e pela flexibilização dos direitos sociais. Nesse contexto, destacam-se a Emenda Constitucional nº 95/2016, a Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017) e a Reforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 103/2019), compreendidas como pilares desse projeto político-econômico. A pesquisa fundamenta-se no método materialista histórico-dialético e caracteriza-se como exploratória, com abordagem quali-quantitativa, utilizando pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica contemplou teses e dissertações disponíveis no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, publicadas entre 2014 e 2025, na área das Ciências Sociais e Humanas, selecionadas por meio de critérios de inclusão e exclusão. A pesquisa documental analisou a legislação referente às contrarreformas e dados oficiais disponibilizados por órgãos governamentais atinentes aos PTCRs e às condições de vida da população. Os dados foram tratados por meio da análise de conteúdo proposta por Bardin, articulada à interpretação crítica da realidade social. Os resultados evidenciam que as contrarreformas contribuíram para o aprofundamento da precarização do trabalho, do desmonte da proteção social e da gestão dos Programas de Transferência Condicionada de Renda, reforçando mecanismos de focalização, responsabilização individual e mercadorização das políticas sociais. Conclui-se que tais transformações fortalecem a lógica ultraneoliberal, ampliam as desigualdades sociais e reafirmam a necessidade de defesa e fortalecimento de políticas sociais públicas de caráter universal como condição para a efetivação dos direitos sociais e da proteção social no Brasil.

Palavras-chave: Programas de Transferência Condicionada de Renda; Ultraneoliberalismo; Contrarreformas; Governo Temer; Governo Bolsonaro.

ABSTRACT

This dissertation aims to understand the (ultra)neoliberal counter-reforms implemented during the administrations of Michel Temer (2016–2018) and Jair Bolsonaro (2019–2022), highlighting their impacts on the management of Conditional Cash Transfer Programs (CCTPs). It is based on the understanding that the counter-reforms initiated under the Temer government and deepened under the Bolsonaro government express the advance of the ultra-neoliberal agenda, marked by fiscal austerity, the reduction of the State's role, and the flexibilization of social rights. In this context, Constitutional Amendment No. 95/2016, the Labor Reform (Law No. 13,467/2017), and the Pension Reform (Constitutional Amendment No. 103/2019) stand out as pillars of this political-economic project. The research is grounded in the historical-dialectical materialist method and is characterized as exploratory, with a qualitative-quantitative approach, utilizing bibliographical and documentary research. The bibliographical research encompassed theses and dissertations available in the CAPES Thesis and Dissertation Catalog, published between 2014 and 2025 in the field of Social and Human Sciences, selected through inclusion and exclusion criteria. The documentary research analyzed legislation regarding the counter-reforms and official data provided by government agencies related to CCTPs and the population's living conditions. Data were processed using the content analysis proposed by Bardin, articulated with a critical interpretation of social reality. The results demonstrate that the counter-reforms contributed to the worsening of labor precarization, the dismantling of social protection, and the mismanagement of Conditional Cash Transfer Programs, reinforcing mechanisms of targeting, individual accountability, and the commodification of social policies. It concludes that such transformations strengthen the ultra-neoliberal logic, widen social inequalities, and reaffirm the need to defend and strengthen universal public social policies as a condition for the realization of social rights and social protection in Brazil.

Keywords: Conditional Cash Transfer Programs; Ultraneoliberalism; Counter-reforms; Temer Government; Bolsonaro Government.

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Tabela 1 - Índices de desemprego no Brasil (2014-2025).....41
Quadro 1- Antes e depois da Contrarreforma Trabalhista (2017).....44
Quadro 2 - Como era e como ficou após a contrarreforma da previdência (2019).....52
Quadro 3 - Objetivos, condicionalidades e critérios para acesso (AB e reedição do PBF).....59
Quadro 4 - Indicadores de precarização laboral, empobrecimento estrutural e pressão sobre a rede socioassistencial no Brasil (2017-2022).....77
Quadro 5 - Evolução de famílias cadastradas e beneficiárias dos programas federais de transferência de renda no Brasil (2020-2022).....82

LISTA DE ABREVIATURAS

CadÚnico - Cadastro Único

EC Nº 95 - Emenda Constitucional Número 95

nº – número

PNAD Contínua - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

LISTA DE SIGLAS

AB - Auxílio Brasil

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas

EC - Emenda Constitucional

FGV - Fundação Getúlio Vargas

FHC - Fernando Henrique Cardoso

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

PTCR - Programa de Transferência Condicionada de Renda

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO **13**

2. CONCEPÇÕES POLÍTICO-IDEOLÓGICAS DAS CONTRARREFORMAS NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO **23**

2.1. A Emenda Constitucional nº 95 como expressão do neoliberalismo 24

2.2. A Contrarreforma Trabalhista e a flexibilização dos direitos sociais 34

2.3. A Contrarreforma da Previdência e a lógica da capitalização 46

3. PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA E A GESTÃO DA POBREZA **55**

3.1. PTCRs implementados nos Governos Temer e Bolsonaro: características e limites 55

3.2. Gestão e operacionalização dos PTCRs: focalização versus universalização 64

4. CONTRARREFORMAS E PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA **72**

4.1. PTCRs: entre contrarreformas, contradições e a gestão da escassez 73

4.2. Impactos nas condições de vida dos beneficiários: precarização e vulnerabilidade social 83

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 89

6. REFERÊNCIAS **94**

7. APÊNDICES **101**

8. ANEXOS **104**

1. INTRODUÇÃO

A presente dissertação coloca-se como produto da pesquisa desenvolvida a partir do Mestrado em Serviço Social e Proteção Social da Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja - RS. O objetivo central consistiu em apreender as contrarreformas (ultra)neoliberais implementadas nos governos de Temer e Bolsonaro, a fim de evidenciar as respectivas repercussões na gestão de Programas de Transferência Condicionada[1] de Renda – PTCRs. Logo, o debate se deteve em torno dos PTCRs, sob a perspectiva de analisar a incorporação do projeto ultraneoliberal no governo de extrema direita de Jair Bolsonaro (2019-2022), que sucedeu o Governo de Temer (2016-2019), sendo esse último considerado igualmente liberal e conservador. O estudo procurou explicitar como a ideologia (ultra)neoliberal incorporada nos governos de Temer ao de Bolsonaro corrobora para a existência e o acirramento do Estado Mínimo neoliberal[2], tendo em vista o debate político que cerca os PTCRs. O enfoque temporal do estudo[3] no que tange a definição da amostra da pesquisa documental envolveu o período que abrange o ano de 2014, perpassa o *pós-impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, ocorrido em 2016, seguido do Governo Temer e Governo Bolsonaro (2022), tendo em vista as contrarreformas[4] realizadas no Governo de Temer que coadunam com o Projeto Neoliberal, no qual houve a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016 (EC 95)[5] que instituiu o teto de gastos públicos por 20 anos,

[1] Adota-se esse termo por delimitar os programas que possuem condicionalidades de acesso. O Benefício de Prestação Continuada (BPC) não é objeto deste estudo, por não possuir critérios tradicionalmente atribuídos a PTCRs, como frequência escolar e acompanhamento do calendário de vacinação.

[2] Compreende-se Estado Mínimo neoliberal a partir da afirmação de Marques et al., 2021: "[...] O que o neoliberalismo defende não é a diminuição do gasto público, apesar da retórica de seus adeptos, e sim o abandono da responsabilidade pública em certas áreas ou atividades, especialmente as sociais, abrindo espaço para que o capital privado desenvolva sua acumulação. Esse movimento é, normalmente, acompanhado do aumento da presença do Estado em outras áreas, tais como segurança e produção de armamentos" (Marques et al. 2021, p. 30).

[3] Quanto ao recorte temporal do presente estudo, especificamente a pesquisa bibliográfica buscou contemplar um universo em uma escala temporal de 10 anos (2014-2025) que resultou em uma amostra com dissertações que abrangem os anos de 2015, 2019, 2021 e 2022. Quanto a amostra documental, esta pautou-se no mesmo recorte temporal, com o objetivo de analisar as três contrarreformas instauradas neste período: EC 95 (2016); Contrarreforma Trabalhista (2017) e Contrarreforma da Previdência (2019), além de sites governamentais que correspondessem ao período pesquisado.

[4] O termo contrarreforma do Estado diz respeito ao desmonte da proteção social estatal preconizada após a promulgação da Constituição Federal de 1988, ou seja, a partir dos anos 1990 sob o ideário neoliberal, onde os direitos viram mercadorias, as leis trabalhistas são flexibilizadas e o financiamento de serviços públicos é reduzido ao máximo ou extinguido (Behring, 2007).

[5] "Duas grandes reformas foram promulgadas para limitar o déficit fiscal e conter o acúmulo de dívidas após a queda dos preços das *commodities* e o escândalo da Lava Jato. A primeira foi uma regra de gasto público aprovada em dezembro de 2016, durante o governo do presidente Michel Temer (2016-2018). A política limitou os gastos federais no nível de 2016 por vinte anos [...] Em segundo lugar, uma reforma da previdência foi aprovada em outubro de 2019 durante a administração do presidente Jair Bolsonaro [...]. Entre outras mudanças, a reforma da previdência aumenta gradualmente a idade de aposentadoria para 65 e 62 de 56 e 53 para homens e mulheres, respectivamente" (Velasco; Muci, 2021, p. 2).

a reforma trabalhista de 2017 que flexibilizou direitos previstos na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e a tentativa deste Governo de implementação da reforma da previdência, a qual se consolidou no Governo Bolsonaro, elaborou-se o seguinte problema de pesquisa: "Como as contrarreformas (ultra)neoliberais implementadas nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro incidem na gestão dos Programas de Transferência Condicionada de Renda?".

Ao considerar o contexto neoliberal instituído a partir da década de 1990 no Brasil, sob a presidência de Fernando Collor de Mello, é importante salientar que essa concepção de Estado defende a ideia de que o intervencionismo estatal no campo social colide com o desenvolvimento econômico. Assim, como é referido por Laurell (1995), "os neoliberais sustentam que o intervencionismo estatal é antieconômico e antiprodutivo [...]" (p.162) pois, segundo essa concepção político-ideológica, a intervenção do Estado geraria uma série de consequências negativas, dentre elas o desestímulo ao capital investidor, com isso desmotivando o proletário a trabalhar. Em resumo, para os neoliberais a intervenção estatal: "[...] é uma violação à liberdade econômica, moral e política que só o capitalismo liberal pode garantir" (Laurell, 1995, p. 162). Cabe referir que essa concepção foi incorporada inauguralmente por Fernando Collor de Mello (1990-1992), igualmente foi adotado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso-FHC, que assumiu a presidência do Brasil em 1995.

Enquanto ferramentas que, em certa medida, podem contribuir para a reprodução da doutrina neoliberal estão os Programas de Transferência Condicionada de Renda - tema da presente pesquisa -, os quais visam mitigar os impactos da extrema pobreza e a desigualdade, por meio da distribuição de recursos financeiros às famílias em situação de extrema pobreza, condicionando a permanência no programa ao cumprimento de condicionalidades que se configuram em obrigações. Essas condicionalidades, incluem compromissos que os sujeitos beneficiários do programa devem cumprir no âmbito da educação e saúde. De maneira contraditória, esses programas também são alvos de ataque em espaços de tomada de decisões políticas pela extrema direita, são vistos através de lentes conservadoras e moralizadoras, onde os beneficiários são estigmatizados pelo discurso meritocrático.

No Brasil, um exemplo amplamente reconhecido de PTCR, é o Bolsa Família (Silva, 2022). No entanto, esses programas enfrentam críticas e desafios – embora se reconheça a importância dessas iniciativas diante dos níveis significativos de famílias em situação de extrema pobreza – como os escassos investimentos de financiamento público, e limitações no que diz respeito aos impactos sociais de longo prazo. Tais limitações se agudizam se referidos

programas não forem executados de maneira concomitante a outras políticas estruturais, como exemplo instituir uma reforma tributária que favoreça a classe trabalhadora.

Cabe referir que a configuração mais recente do neoliberalismo é denominada como ultraneoliberalismo[6]. As contrarreformas iniciadas durante o governo de Michel Temer serviram de porta de entrada ao aprofundamento conduzido no Governo de Jair Bolsonaro e que representaram um alinhamento às políticas ultraneoliberais baseadas na priorização da austeridade fiscal e na ampla redução do papel do Estado. A Reforma Trabalhista (2017) – durante o segundo ano do Governo Temer – e a Reforma da Previdência (2019), primeiro ano de Governo Bolsonaro –, destacaram-se como pilares desse projeto, promovendo a flexibilização dos direitos trabalhistas e o endurecimento para o acesso à aposentadoria.

A partir dessa contextualização, entende-se que relevância da presente pesquisa, reside na sua contribuição acadêmica para as áreas das ciências sociais e humanas no que tange a produção de estudos centrados no debate político em torno dos programas de transferência condicionada de renda. O que envolve problematizar as políticas de governo, já que podem ser modificadas de acordo com as alternâncias e dinâmicas governamentais, ao contrário das políticas de Estado. Esse direcionamento analítico permite analisar de quais formas essas distintas configurações interferem diretamente nas condições de vida da parcela pobre da classe trabalhadora.

Concomitantemente, está a relevância social da pesquisa diante da importância de compartilhar os resultados com o público alvo dos PTCRs, assim como para a população de modo geral. Estima-se contribuir com subsídios teórico-práticos que possam ser base para que o público atendido e trabalhadores da área que atuam tanto em nível da gestão como de da execução façam a interpretação política dos Programas de Transferência de Renda Condicionada. Em suma, a partir da articulação deste tema com as contrarreformas implementadas nos governos delimitados para a análise, a pesquisa visiona evidenciar as respectivas repercussões na gestão dos referidos programas.

Quanto à relevância da pesquisa para a profissão de Serviço Social, está se sustenta na pretensão de aprofundar os estudos que vão ao encontro da rede de proteção social básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social-SUAS, o que contribuirá com o exercício profissional no âmbito da gestão da política de assistência social. Com isso, aprimorando a

[6] "Entendemos por ultraneoliberalismo essa mais recente forma do neoliberalismo, que não se resume ao Brasil, pois pode ser observada em vários países no mundo. [...] ela foi apresentada, mais uma vez, como uma crise do Estado, que de fato, absorveu os prejuízos do capital por meio de fundo público, com a justificativa de que bancos e instituições financeiras eram "grandes demais para quebrar" o que afetaria o conjunto da sociedade" (Behring; Cislaghi; Souza, 2020, p. 106).

indissociabilidade dos eixos teórico-metodológico, técnico-operativo e ético-político da profissão que, de modo consequente, resultam em uma intervenção qualificada.

A pesquisa está ancorada no diálogo com a produção científica disponível no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior-CAPES. O estado da arte foi realizado previamente a partir do descritor "Programas de Transferência Condicionada de Renda", com recorte temporal entre 2014 e 2025, sendo identificadas 154 obras no total – entre teses e dissertações que abordam a temática –, das quais 63 correspondiam aos filtros da pesquisa[7]. A análise do estado da arte procedida a partir do referido mapeamento demonstra uma lacuna quanto ao aprofundamento da relação entre as contrarreformas neoliberais e os PTCRs no período pós-impeachment de Dilma Rousseff. Essa ausência justifica a pertinência de uma abordagem que amplie a perspectiva meramente descritiva dos programas, isto é, que os analise como instrumentos de gestão neoliberal, muitas vezes utilizados como estratégias de mitigação da pobreza, sem romper com as estruturas que a produzem.

Nesse sentido, quanto aos objetivos específicos da presente pesquisa, estes foram formulados de maneira estritamente articulada ao objetivo geral supracitado. O primeiro objetivo específico consiste em "analisar a Emenda Constitucional Nº 95 (Novo Regime Fiscal), a Reforma Trabalhista e Reforma da Previdência Social implementadas nos governos Temer e Bolsonaro, no intuito de explicitar as respectivas concepções político-ideológicas", no qual debate-se as "reformas" que contemplam este estudo, respectivamente realizadas no Governo Temer e Bolsonaro, analisando suas articulações com a ideologia (ultra)neoliberal. O segundo objetivo específico se detém em "mapear os Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) implementados nos Governos de Temer e de Bolsonaro, visando evidenciar as respectivas concepções de gestão e de operacionalização", o qual envolve realizar o mapeamento dos programas implementados durante os referidos governos. Por último, o terceiro objetivo específico, consiste em "relacionar as contrarreformas implementadas no Governo Temer (Emenda Constitucional n°95 e Reforma Trabalhista) e Governo Bolsonaro (Reforma da Previdência) às respectivas repercussões na gestão dos PTCR, com a finalidade de debater criticamente as políticas adotadas durante os governos de Temer e Bolsonaro".

As questões orientadoras da pesquisa foram baseadas nos três objetivos específicos supracitados, das quais resultaram nas seguintes perguntas que orientaram o processo a

[7] Temporal (2014-2025), língua portuguesa, com resumo e palavras chave que indicassem relação e pertinência com o tema.

pesquisa: 1) Quais são as concepções político-ideológicas que sustentam a formulação da Emenda Constitucional Nº 95 (Novo Regime Fiscal), a Reformas Trabalhista e a Reforma da Previdência Social?; 2) Qual é a concepção de gestão incorporada na operacionalização dos Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) implementados nos Governos de Temer e de Bolsonaro?; e, por fim: 3) Quais são as repercussões das contrarreformas implementadas no Governo Temer e Governo Bolsonaro na gestão dos PTCRs ?

No Brasil, é a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, especificamente no ano de 2004, por meio da implementação da Lei Nº 10.836, que o Programa Bolsa Família passa a se constituir como uma forma de "unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda desenvolvidos no país de maneira setorializada: Bolsa Escola -2001; Cartão-Alimentação-2003; Bolsa Alimentação-2001; Auxílio-Gás-2002 e do Cadastro Único do Governo Federal-2001" (Guilherme, 2016, p. 205). Na prática, há critérios de elegibilidade que determinam o acesso, além de condicionalidades para a permanência, o que torna estes programas focalizados na extrema pobreza.

A partir desse direcionamento teórico, no que se refere ao percurso metodológico da pesquisa, o estudo se caracteriza como exploratório, pois tem como principal objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema pesquisado, com vistas a torná-lo mais explícito e a construir ou descobrir novas possibilidades de investigação, e possui enfoque quali-quanti (Gil, 2008). Este enfoque, concomitantemente com o método materialista histórico dialético, contribui para desvendar a realidade apresentada, por meio dos mais diversos aspectos que resultaram naquele acontecimento, no sentido de explicitar as suas contradições historicamente determinadas. Através das categorias: totalidade, contradição e historicidade, advindas da matriz marxista, corroboram para uma leitura de realidade que problematiza o modo de produção capitalista e seus desdobramentos.

Para Marx, a totalidade é categoria fundamental dentro da sociedade burguesa. Ou seja, "não é um 'todo' constituído por 'partes' funcionalmente integradas. Antes, é uma totalidade concreta, inclusiva, e macroscópica" (Netto, 2009, p. 796). Sendo o eixo central da sociabilidade capitalista, envolta pela luta e antagonismos de classe entre proletariado e burguesia. A categoria contradição, por sua vez, também se faz central para a apreensão crítica da dinâmica interna do capitalismo, pois revela os conflitos estruturais e as tensões que movem a realidade social. Para Netto (2009), as contradições não são apenas aparentes ou acidentais, mas constitutivas do próprio modo de produção capitalista. São essas contradições que impulsionam a transformação social e tornam visível a instabilidade e a incompletude da

ordem capitalista. Já a categoria historicidade remete à compreensão de que os fenômenos sociais não são dados fixos ou naturais, mas estão em constante processo de formação e transformação ao longo do tempo (Netto, 2009). Assim, o método materialista histórico-dialético não busca captar a realidade de forma estática, mas sim em seu devir, em sua totalidade contraditória e historicamente situada.

Em termos procedimentais, a pesquisa se caracteriza como bibliográfica, mediante acesso a material já existente coletado de acordo com os critérios de inclusão e exclusão. Para o mapeamento, se deteve no Portal de teses e dissertações da CAPES, sob os filtros: temporal (2014-2025), idioma Português, na abrangência da área das ciências sociais e humanas, além estabelecer como critério de inclusão estudos que possuíam relação com o objetivo da presente pesquisa, por meio da leitura prévia dos respectivos resumos apresentados em cada produção mapeada. Quanto a pesquisa documental, esta se difere da bibliográfica por utilizar fontes primárias que podem ser analisadas e interpretadas para gerar conhecimento sobre determinado tema (Gil, 2002). A pesquisa documental se deteve em levantamento junto a portais governamentais que continham dados sobre o CadÚnico e o seu público usuário, assim como por meio de legislações específicas referente às contrarreformas.

Quanto à pesquisa documental, realizou-se uma análise de documentos oficiais relacionados às reformas estruturais implementadas durante os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, com destaque para a Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como a emenda do teto de gastos, que instituiu um novo regime fiscal, limitando os investimentos públicos por vinte anos. Também foram examinados os documentos normativos que instituíram a reforma trabalhista (Lei nº 13.467/2017) e a contrarreforma da Previdência (EC Nº 103/2019), por suas implicações diretas nas políticas sociais e nos direitos trabalhistas, com foco nas respectivas repercussões no âmbito da gestão os PTCRs. Além desses documentos, foram coletados dados quantitativos e qualitativos disponíveis em sites governamentais, como o da PNAD Contínua - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - com enfoque em coletar dados sobre: taxas de emprego e desemprego; rendimento e desigualdade; níveis de pobreza e extrema pobreza. Tais indicadores permitem relacionar as mudanças nas condições de vida com a ampliação ou restrição do acesso aos PTCRs, num contexto em que se implementaram as contrarreformas.

No que se refere aos dados do Observatório do Cadastro Único e Microdados MDS, objetivou-se compreender como as contrarreformas impactaram o acesso, a permanência e a cobertura dos programas, refletindo diretamente nas condições de vida da população em situação de pobreza e extrema pobreza, a fim de contextualizar e fundamentar a análise. Para

tanto, a coleta focou em dados sobre composição familiar e perfil dos beneficiários. Todo o material foi examinado à luz dos objetivos da pesquisa e do método materialista histórico dialético.

O universo da pesquisa bibliográfica foram teses e dissertações[8] disponíveis no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, que constituíram a amostra após corresponderem aos critérios, sendo estes importantes para a delimitação desse universo que acabaria por ser impossível de considerá-lo em sua totalidade sem critérios de inclusão e exclusão (Gil, 2002). Dentre eles, se destaca o processo de filtragem pelo recorte temporal que abrange o final do Governo Dilma em 2014, o início do Governo Temer no ano de 2016, perpassando o Governo Bolsonaro (2019-2022) até o tempo presente (2025), na abrangência da área das ciências sociais e humanas, sob o descritor composto: "Programa de Transferência Condicionada de Renda e Serviço Social", que resultou em uma amostra de 5 trabalhos, onde 4 dissertações relacionavam-se com os objetivos da pesquisa, o trabalho mais antigo foi datado do ano de 2015 e o mais recente foi publicado em 2022. A busca para o mapeamento para a definição da amostra final considerou teses e dissertações na língua portuguesa, no Portal da CAPES além dos filtros já citados: temporal (2014-2025), língua portuguesa, com resumo e palavras chave que indicassem relação e pertinência com o tema.

Nesse sentido, enquanto critério de seleção, levou-se em consideração para a definição da amostra: teses e dissertações que apresentaram em seu resumo conteúdo que remetem aos objetivos da presente pesquisa. Logo, os critérios de exclusão: teses e dissertações que não possuíram o descritor selecionado – PTCR e Serviço Social – seja no título, palavras-chaves, ou resumo; também os que não possuíam relação com os objetivos da presente pesquisa - mesmo que conste descritores selecionados, quando não houve relação com os objetivos mediante leitura do resumo, estes não foram incluídos na pesquisa, bem como as produções que não estavam disponíveis na plataforma na modalidade online para serem acessadas.

A amostra resultou então em 4 dissertações que correspondiam aos critérios de seleção, sendo o marco inicial do ano de 2015 e o trabalho mais recente datado de 2022. Esse processo de filtragem da amostra trouxe à tona uma lacuna nos estudos sobre o tema, que inicia-se pelo baixo resultado de trabalhos que correspondessem ao tema e filtros. Durante o processo de estado da arte foi possível perceber que não existiam – até então – trabalhos que atendessem ao filtro "PTCR e Contrarrefromas" ou "PTCR e Contra-reformas", o que sinaliza

[8] Tese é o trabalho final de um doutorando, pré-requisito para o título de Doutor, onde pressupõe-se a elaboração de um método, técnica ou descoberta no ramo científico. Já a dissertação é o trabalho elaborado para a titulação do grau de Mestre, que demanda rigor científico mas que não pressupõe o mesmo nível de inovação e descoberta de uma tese.

a falta de estudos que tenham como objeto de pesquisa a correlação entre as contrarreformas e os Programas de Transferência Condicionada de Renda, principalmente nos anos estudados, que perpassam os últimos anos de governo Dilma, governo Temer, Bolsonaro e o mais recente governo Lula – até 2025. No que diz respeito aos critérios de escolha das obras estudadas e a área das ciências sociais e humanas, onde as dissertações selecionadas envolveram não apenas o serviço social, sendo uma obra vinculada ao Programa de Mestrado em Serviço Social, outra de Política Social, as duas últimas correspondem a área da Educação e Ciência Política.

Além das referidas dissertações – nas quais procedeu-se a leitura e coleta de dados a partir de um roteiro orientador[9] – a pesquisa contou também com livros e artigos de autores/as que foram selecionados em razão da relevância da produção na área do serviço social no campo da teoria social crítica, e que debruçam-se em aprofundar estudos acerca de determinadas categorias teóricas da presente pesquisa. As produções selecionadas foram utilizadas como obras de apoio para a fundamentação teórica e análise dos dados de natureza documental. No caso dos artigos, a seleção baseou-se na publicação em revistas reconhecidas na área das ciências sociais e humanas. Priorizou-se obras com publicação próxima ao recorte temporal deste estudo, isto é, no intervalo 2014 - 2025.

No que se refere à pesquisa documental, o universo da pesquisa foi composto por documentos oficiais produzidos no contexto das reformas implementadas pelos governos de Michel Temer (2016–2018) e Jair Bolsonaro (2019–2022). A amostra é de caráter não probabilística intencional, descrita por Gil (2002) como o tipo de pesquisa: “em que os indivíduos são selecionados com base em certas características tidas como relevantes pelos pesquisadores e participantes, mostra-se mais adequada para a obtenção de dados de natureza qualitativa” (p. 145). Logo, a amostra da presente pesquisa foi composta por textos legais: Emenda Constitucional nº 95/2016 (teto de gastos), a Lei nº 13.467/2017 (reforma trabalhista) e Reforma da Previdência, na Emenda Constitucional nº 103/2019. Também os relatórios e dados oficiais disponíveis em sites governamentais, como os portais do Planalto, Senado Federal, Ministério da Economia e IBGE. Os critérios de inclusão envolvem documentos publicados entre 2016 e 2022, diretamente relacionados às reformas citadas e com acesso público. Foram excluídos documentos que não tinham relação com o recorte desta pesquisa, e que não estavam disponíveis em sua íntegra ou que não eram de fontes oficiais reconhecidas.

O instrumento de coleta de dados foi o roteiro orientador, que contou, assim como da documental com perguntas abertas, elaboradas a partir dos objetivos da pesquisa. A análise dos dados seguiu a perspectiva de análise de conteúdo, conforme proposto por Bardin (2009),

[9] O instrumento encontra-se no apêndice do presente trabalho.

estruturada em três etapas principais: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. Na fase de pré-análise, foi realizada a organização e leitura flutuante do material coletado — teses, dissertações, e documentos oficiais — com o intuito de se familiarizar com os dados e estabelecer um planejamento analítico coerente com os objetivos da pesquisa. Nessa etapa, os critérios de seleção já definidos (recorte temporal, descritores, área temática e idioma) foram revalidados, garantindo que o corpus da pesquisa esteja devidamente alinhado à problemática proposta. Também foram definidos os núcleos temáticos a serem observados, com base nos objetivos específicos da pesquisa, como a gestão dos PTRCs, as repercussões das contrarreformas percebidas nas condições de vida dos beneficiários.

Quanto aos procedimentos éticos, tanto na pesquisa documental e bibliográfica, a preocupação e cuidado são pertinentes, já que deve-se explanar os dados coletados de maneira fidedigna com suas respectivas fontes. "[...] Com o tratamento rigoroso dos dados e apresentação fidedigna dos seus resultados e com a contribuição de sua pesquisa para afirmar interesses de classe presentes na sociedade" (Rocha, 2009, p. 849). Também pode-se salientar a importância de socializar os resultados, considerando a devolutiva à sociedade por meio da divulgação da pesquisa em espaços públicos, por meio da disponibilização da versão final da dissertação no repositório da biblioteca da Universidade Federal do Pampa, após a sua aprovação pela banca examinadora. Ainda, por meio da participação em eventos e publicações em anais e revistas que irão corroborar para o alcance da socialização dos dados.

Diante do exposto, a presente dissertação encontra-se organizada em quatro capítulos, iniciada pela presente introdução. No capítulo 2 – o qual se alinha ao primeiro objetivo específico da pesquisa – tem como primeiro título: "Concepções Político-Ideológicas das Contrarreformas nos Governos Temer e Bolsonaro", sob intuito de explicitar as concepções político-ideológicas que sustentaram ambos os governos, assim como dialogar brevemente sobre a ideologia neoliberal implementada no país na década de 1990 e como este período ainda influência a política econômica e social brasileira nos anos 2000.

No capítulo 2, também serão desenvolvidos três sub capítulos. O primeiro subcapítulo intitula-se "A Emenda Constitucional nº 95: teto de gastos e restrição à seguridade social". O segundo subcapítulo intitulado "A Reforma Trabalhista e a flexibilização dos direitos sociais", implementada no segundo ano de Governo Temer; e o terceiro subcapítulo que debate sobre a "A Reforma da Previdência e a lógica da capitalização". Esta última sendo a contrarreforma mais recente dentre as estudadas, instituída no primeiro ano de Governo Bolsonaro, no ano de 2019.

O terceiro capítulo, desenvolvido a partir do segundo objetivo específico da pesquisa,

conta com mais três subtítulos que visam tratar de Programas de Transferência Condicionada de Renda. Traçando paralelos com a gestão da pobreza e a problematização da focalização dos PTCR nas respectivas gestões de Temer e Bolsonaro. O primeiro subtítulo do capítulo é intitulado “Gestão e operacionalização dos PTCRs: focalização versus universalização”; onde problematizar-se-á o paralelo entre os programas focalizados versus a perspectiva da universalização de programas. Já o 3.2. intitula-se “Programas implementados no Governo Temer: características e limites”, irá problematizar as configurações dos programas implementados em ambas as gestões.

O capítulo 4 intitula-se “Contrarreformas e programas de transferência condicionada de renda; observa-se a correlação entre contrarreformas e os PTCRs e as repercussões destas contrarreformas na gestão e quais os impactos nas condições de vida do público usuário. O subtítulo 4.1. é denominado “PTCRs: Entre Contrarreformas, Contradições e a Gestão da Escassez” e o 4.2. abarca os “Impactos nas condições de vida dos beneficiários: precarização e vulnerabilidade social”. Por fim, encontram-se as considerações finais, referências, apêndices e anexos.

2. CONCEPÇÕES POLÍTICO-IDEOLÓGICAS DAS CONTRARREFORMAS NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO

O presente capítulo de desenvolvimento desta dissertação objetiva problematizar as contrarreformas instituídas durante o Governo Temer (2016-2018) – após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff – que foi sucedido pelo (Des)Governo Bolsonaro (2019-2022). Durante este período foram implementadas duas Emendas Constitucionais - ECs: a primeira logo no primeiro ano de presidência de Michel Temer, em 2016, denominada como EC nº 95, e conhecida na época como Teto de Gastos; a segunda EC é a de nº 113/2019 e diz respeito à "Reforma da Previdência", instituída no primeiro ano de mandato de Bolsonaro.

A Reforma da Previdência, a mais recente das contrarreformas aqui estudadas, aprovada em 2019, visava um ajuste fiscal para reduzir os gastos públicos, alterando regras de aposentadoria e pensão com a justificativa de assegurar a sustentabilidade do sistema previdenciário. Por sua vez, a Reforma Trabalhista de 2017 buscou flexibilizar as relações de trabalho, ao permitir a negociação direta entre empregador e empregado, o que reduz o intermédio do Estado nestas relações e acaba por enfraquecer a proteção social do trabalhador, advinda da legislação trabalhista materializada na Consolidação das Leis do Trabalho-CLT. Já a EC nº 95 de 2016, impôs um teto para os gastos públicos, limitando as despesas com saúde, educação e assistência social, o que resultou em um cenário de acirramento da prática de austeridade fiscal e a subsequente diminuição de investimentos em políticas sociais. Essas reformas, ao adotar a lógica neoliberal, procuraram reduzir a intervenção estatal, ao mesmo tempo em que flexibilizam direitos trabalhistas e sociais, gerando um debate sobre os impactos dessas mudanças nos expressivos níveis de desigualdade social no Brasil.

Antes de aprofundar o debate das contrarreformas escopo desta pesquisa, a introdução deste capítulo dedicar-se-á a referir sobre as concepções ideológicas e políticas que antecederam os dois governos alvo deste estudo, uma vez que em ambos compreende-se a continuidade do projeto liberal que, a partir da década de 1990 no Brasil, é nomeado de neoliberal. Nesse sentido, é importante ressaltar que, no Brasil, a seguridade social – composta pelo tripé: saúde, previdência e a assistência social – só foi estabelecida através da Constituição Federal de 1988, também conhecida como constituição cidadã. Esta Constituição, é descrita por Cardoso e Jaccoud (2005 apud Silva, 2019, p. 39) como "explícita e extensiva", visto que definia uma série de direitos sociais essenciais para o exercício da cidadania. Assim como propunha, em sua maioria, uma série de direitos com perspectiva

universal, no que diz respeito ao seu acesso, e reafirmava a responsabilidade estatal ao garantir o direito à educação, saúde, moradia, lazer, etc. Contudo, a partir de 1990, durante o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), o Brasil incorpora a matriz neoliberal na implementação das políticas econômicas e sociais, o que impõe significativos limites ao alcance das conquistas constitucionais, priorizando a austeridade fiscal e a redução do papel do Estado.

De modo convergente, a partir de 2016, o Brasil passou a enfrentar um processo de restrições fiscais que impactaram diretamente as áreas da seguridade social. Esse cenário se consolidou com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, que instituiu o teto de gastos públicos e limitou o crescimento das despesas em áreas essenciais. Embora a medida tenha sido justificada como necessária para garantir a sustentabilidade fiscal do país, ela gerou sérias preocupações quanto ao futuro das políticas de proteção social, com implicações diretas na garantia dos direitos fundamentais à população. A restrição orçamentária imposta pela Emenda Constitucional nº 95 representou um desafio crucial para a continuidade de programas como o Bolsa Família e outros benefícios sociais, que dependem de investimentos contínuos e substanciais para atender a população em situação de extrema pobreza. Essa é a problemática debatida no subcapítulo 2.1, intitulado “A Emenda Constitucional nº 95 como expressão do neoliberalismo”. Na sequência, especificamente no subcapítulo 2.2, será tratado sobre “A Reforma Trabalhista e a Flexibilização dos Direitos Sociais”. Já no subcapítulo 2.3. adentra-se no debate sobre “A Reforma da Previdência e a Lógica da Capitalização".

2.1. A Emenda Constitucional nº 95 como expressão do neoliberalismo

É importante tratar, brevemente, sobre o governo que antecedeu o de Temer: o governo da presidenta Dilma Rousseff – primeiro mandato em 2011-2014, e o segundo em 2015-2016. As eleições presidenciais de 2014 ocorreram em um contexto marcado pelo aprofundamento das disputas em torno dos rumos do desenvolvimento econômico e social brasileiro. O Programa de Governo da presidenta Dilma Rousseff, intitulado “Mais Mudanças, Mais Futuro”, apresentou como eixo central a continuidade de políticas voltadas à redução das desigualdades sociais por meio da ampliação do investimento público, da valorização do trabalho, da geração de emprego e renda e do fortalecimento das políticas sociais implementadas desde 2003 (Rousseff, 2014).

O referido documento reafirmava a importância da atuação do Estado como indutor do desenvolvimento econômico e da inclusão social, defendendo a preservação dos programas de

transferência de renda, a ampliação do acesso à educação, à saúde, à assistência social e à previdência, bem como a manutenção da política de valorização do salário mínimo nacional. Embora inseridas nos limites estruturais do capitalismo e da inserção dependente do país na economia mundial, tais diretrizes evidenciaram a defesa de um modelo de desenvolvimento que reconhecia a centralidade das políticas sociais públicas na redução das desigualdades e na ampliação da proteção social.

Entretanto, compreender esse programa de governo exige reconhecer suas contradições. Ainda que apresentasse propostas de fortalecimento da proteção social e da intervenção estatal, o governo Dilma Rousseff não rompeu com os fundamentos da racionalidade neoliberal incorporada ao Estado brasileiro desde a década de 1990. A manutenção do compromisso com o superávit primário, a preservação do tripé macroeconômico, a continuidade de mecanismos de conciliação entre interesses do capital financeiro e das políticas sociais e os limites impostos pela própria dinâmica de acumulação capitalista, evidenciam que a ampliação dos direitos ocorreu sem questionar as bases estruturantes do modelo econômico vigente.

Nesse sentido, o programa de governo de Dilma Rousseff representava uma tentativa de compatibilizar crescimento econômico, distribuição de renda e estabilidade macroeconômica, revelando as tensões inerentes a um projeto que ampliava políticas sociais, mas permanecia condicionado pelas exigências do mercado mundial e da disciplina fiscal. A ruptura política ocorrida em 2016 – por meio do *impeachment* da presidenta – inaugura um novo momento histórico, no qual tais contradições deixam de ser administradas por meio da conciliação e passam a ser enfrentadas mediante o aprofundamento da agenda ultraneoliberal, materializada, entre outras medidas, na Emenda Constitucional nº 95, na Reforma Trabalhista e, posteriormente, na Reforma da Previdência.

No que se refere a Emenda Constitucional nº 95, aprovada em 2016 sob o Governo Temer, instituiu um novo regime fiscal no Brasil, estabelecendo severas limitações para os gastos públicos, como por exemplo nas áreas de saúde, educação e previdência. O artigo 106 da referida Emenda define que "fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias" (Brasil, 2016, art. 106). Essa medida, que impôs um teto de gastos públicos, gerou amplos debates por forças políticas progressistas sobre as consequências para a manutenção de políticas públicas, como aquelas voltadas para a seguridade social. O regime fiscal estabelecido pela Emenda determinou que as despesas públicas com essas áreas não

poderiam crescer além da inflação, o que implica, em termos práticos, uma estagnação dos investimentos em serviços básicos para a população pobre[10] do país.

Essa limitação orçamentária afeta diretamente a capacidade do Estado em promover o bem-estar social, especialmente se considerado o contexto brasileiro que possui elevados índices de desigualdade e pobreza. Ao impor restrições financeiras tão rigorosas, a EC nº 95 reflete uma lógica neoliberal que prioriza o equilíbrio fiscal em detrimento da manutenção e da ampliação dos direitos sociais. Em um cenário de crescente concentração de riqueza, o teto de gastos reflete a desresponsabilização do Estado no compromisso com a proteção e a inclusão social. A imposição de tal regime fiscal evidencia a falta de interesse do Estado em garantir políticas públicas que atendam de maneira universal às necessidades da população, e que restringe a capacidade de intervenção do poder público nas áreas essenciais para a redução das desigualdades sociais.

Em relação ao tema, Behring e Boschetti (2007) fazem uma crítica fundamental à concepção neoliberal de Estado que não se preocupa em viabilizar acesso universal à seguridade social, e nunca teve como objetivo efetivar as garantias sociais de forma plena. As autoras apontam que o Estado Social Capitalista "[...] jamais conseguiu (e nunca teve a intencionalidade) de assegurar o bem-estar ou o 'bem comum', nos termos defendidos por perspectivas regulacionistas de caráter Social-Democrata" (Behring; Boschetti, 2007, p.132). As autoras ainda discorrem que a plena efetivação dos direitos sociais, como preconizado pela Constituição de 1988, esbarra na falta de interesse político e no distanciamento das elites governamentais da pauta de promoção do bem-estar social. Com isso, a ausência de compromisso com a efetividade dos direitos sociais, particularmente em ciclos de crises fiscais e mediante a implementação de políticas neoliberais, deixa nítido que os objetivos da Constituição Federal de 1988, especialmente os voltados para a redução das desigualdades e a proteção social universal, são muitas vezes ignorados ou desconsiderados.

Assim, conforme analisado por Oliveira (2022), os direitos sociais consagrados na Constituição de 1988 não foram efetivamente implementados em sua totalidade, em grande parte devido à falta de vontade política e à ausência de um projeto de Estado de bem-estar

[10] Apesar de não ser o propósito do presente estudo adensar a categoria pobreza, é importante sinalizar a compreensão aqui adotada, que pauta-se no entendimento multidimensional, que não leva em consideração exclusivamente os fatores econômicos, como explana a autora Yazbek (2012). Ou seja, "os pobres são produtos dessas relações, que produzem e reproduzem a desigualdade no plano social, político, econômico e cultural, definindo para eles um lugar na sociedade. Um lugar onde são desqualificados por suas crenças, seu modo de se expressar e seu comportamento social, sinais de qualidades negativas e indesejáveis que lhes são conferidas por sua procedência de classe, por sua condição social. Este contorno tem lugares ligados à própria trama social que gera a desigualdade e que se expressa não apenas não apenas em circunstâncias econômicas, sociais e políticas, mas também nos valores culturais das classes subalternas e de seus interlocutores na vida social" (Yazbek, 2012, p.289).

social como prioridade governamental. A crítica de Behring e Boschetti é reveladora, pois aponta que, sem uma mudança substancial na intenção dos governantes, não há como garantir a efetivação dos direitos sociais. Em outras palavras, a ausência de uma política pública robusta e efetiva para garantir o bem-estar da população reflete a falta de interesse real por parte do Estado, especialmente em um contexto de crescente adoção de políticas neoliberais, onde o Estado se exime da posição de agente ativo na promoção de uma sociedade justa e igualitária, como visto através do corte de investimentos públicos instituídos pela EC nº 95. Portanto, a implementação de um Estado democrático e de direito, conforme defendido pela Constituição de 1988, permanece uma promessa não cumprida, subjugada pelas prioridades de mercado e pela agenda (ultra)neoliberal dominante.

Em relação ao ultraneolibertalismo, a autora Behring afirma: "com o golpe de 2016 se instaura o que chamamos de ultraneoliberalismo: o Novo Regime Fiscal – EC 95 e 93 (2016); a contrarreforma trabalhista de 2017; a entrega do pré-sal; a contrarreforma da previdência" (Behring, 2023, p. 18) que refere-se como uma fase intensificada do neoliberalismo, marcada pela adoção de políticas extremamente orientadas ao mercado, pela redução profunda do papel do Estado e por reformas que fragilizam direitos sociais historicamente conquistados. Nessa perspectiva, este estágio avançado do modelo econômico neoliberal promove um Estado Mínimo para as políticas públicas e máximo para o capital financeiro, utilizando instrumentos como o teto de gastos (EC 95), contrarreformas que flexibilizam relações de trabalho e atacam as políticas de proteção social, além de intensas privatizações.

Assim, configura-se um modelo que aprofunda desigualdades, deteriora a capacidade estatal de garantir direitos e acelera o processo de mercantilização da vida, de desumanização do trabalhador e supervalorização de mercadorias. É sob tal concepção político-ideológica que a Emenda Constitucional nº 95/2016 impõe restrições significativas ao crescimento das despesas públicas, conforme estabelece seu artigo 107, que trata do Novo Regime Fiscal. O supracitado artigo define que, a partir de 2017, os limites globais das despesas primárias da União devem ser estabelecidos com base no valor total das despesas do exercício anterior, ajustado pela variação da inflação, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor

Amplo (IPCA). Esse dispositivo tem como objetivo, teoricamente, garantir que as despesas não diminuam drasticamente ao longo do tempo, sendo corrigidas anualmente pela inflação. O artigo 107, assim, estabelece a regra geral para o crescimento das despesas públicas, com vistas a garantir uma maior estabilidade fiscal, como segue:

> Art. 107. As despesas primárias da União, nos termos do § 1º do art. 1º da Emenda

> Constitucional nº 95, serão limitadas, a cada exercício, pelo valor das despesas realizadas no exercício anterior, corrigidas pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística(IBGE) (Brasil, 2016, art. 107).

No entanto, a restrição orçamentária imposta por essa Emenda, conforme detalhado no § 1º do artigo, acaba gerando um efeito prejudicial nas áreas sociais essenciais, como saúde, e em especial a da educação. Essas áreas, que dependem de incrementos financeiros constantes, são especialmente impactadas, uma vez que a variação do IPCA não reflete adequadamente o aumento das demandas sociais, como a expansão de serviços e a melhoria da qualidade. O § 1º do Novo Arcabouço Fiscal determina que o limite das despesas primárias será corrigido pela inflação, mas sem levar em consideração o aumento das necessidades sociais. O trecho do § 1º do artigo 107, que especifica esse mecanismo de correção, é o seguinte: "§ 1º O limite de que trata o caput deste artigo será corrigido, anualmente, pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), apurado no período de 12 meses imediatamente anteriores ao último mês do exercício" (Brasil, 2016, art. 107).

Esse dispositivo, ao impor uma correção atrelada apenas à inflação, não considera as especificidades das áreas sociais, que necessitam de ajustes orçamentários mais amplos para atender adequadamente à população usuária destas políticas públicas. Além disso, o impacto é ainda mais grave quando se observa que, caso os limites fiscais sejam descumpridos, o § 2º do artigo 107 impõe uma série de restrições adicionais, como a proibição da criação ou expansão de programas e a concessão de novos incentivos tributários. Essas medidas acabam por restringir ainda mais a capacidade do Estado de promover políticas públicas eficazes. O § 2º da Emenda traz a seguinte redação: "§ 2º No caso de descumprimento do disposto no caput deste artigo, ficam vedadas a criação e a expansão de programas, a concessão de novos incentivos tributários e a realização de novas renúncias de receita, no âmbito da União" (Brasil, 2016, art. 107). Esse conjunto de medidas, portanto, não só limita os recursos para as políticas sociais, mas também impede a criação de novas iniciativas que poderiam atender às demandas de uma população que é penalizada diante da escassez de serviços públicos adequados.

A implementação de um sistema de proteção social, próximo ao pano de fundo sugerido pela Constituição de 1988, é constantemente minada por forças políticas conservadoras que primam pelas limitações orçamentárias impostas pelas políticas fiscais ultraneoliberais, como a estabelecida pela Emenda Constitucional nº 95. Isso revela a fragilidade do Estado brasileiro em promover a universalização e igualdade no acesso aos

direitos fundamentais da cidadania.

A proteção social brasileira é, portanto, definida por Pereira (2013) como Matriz Residual, a qual explica como:

> Tal termo alude, mais especificamente, a um padrão de proteção social mínima, focalizada nos extremamente pobres, descolada do status de direito e que se constrói e desenvolve com relutância por parte de governos, legisladores, gestores e executores dos países onde ela se processa. Países estes que, como não poderia deixar de ser, constituem os principais lócus de reprodução da ideologia burguesa e de rejeição a toda e qualquer medida pública de restrição à liberdade do mercado e ao direito individual de propriedade privada; e, ainda, onde o atendimento das necessidades de lucro incessante do capital tornou-se imperativo meritório, que destrói qualquer veleidade de satisfação de necessidades humanas como questão de direito socialmente legitimado (Pereira, 2013, p. 77).

O Estado neoliberal construído desde o período pós Constituição federal de 1988, especificamente após a década de 1990, implementa uma proteção social pautada na matriz residual definida por Pereira (2013), onde o Estado financia o mínimo e privatiza o que é público. A liberdade que reina é sempre a do mercado, princípios dos quais são observáveis em todas as contrarreformas estabelecidas no Brasil e que apenas ganham força ao longo dos anos.

Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº 95 estabelece disposições que visam garantir um controle fiscal rígido, sem, no entanto, comprometer o cumprimento de obrigações constitucionais e legais. Especificamente no art. 112 da referida EC há que as medidas introduzidas pelo Novo Regime Fiscal "não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário" e que "não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas" (Brasil, 2016, art. 112). A adoção de um teto de gastos, ao estabelecer uma limitação rígida ao crescimento das despesas públicas, acaba por restringir a capacidade do Estado de cumprir com seus compromissos de promoção dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988. Isso ocorre porque, ao mesmo tempo que afirma que as regras fiscais não eliminam a necessidade de respeitar as metas fiscais e os limites de despesas, na prática, essas limitações fiscais reduzem a margem de ação do governo em áreas prioritárias, como saúde, educação e assistência social.

Essa contradição revela um dilema central na adoção de políticas fiscais austeras em um contexto de desigualdade social: conciliar a responsabilidade fiscal com as necessidades sociais de uma população pobre. As disposições do art. 112 da EC 95, ao garantir que o cumprimento das metas fiscais e limites de despesas deve ser respeitado, negligenciam a

questão fundamental sobre o que acontece quando as receitas do governo não são suficientes para garantir os direitos sociais. Como argumenta Pereira (2013 apud Costa, 2015), a proteção social não pode ser tratada meramente como uma questão de justiça ou direito, pois ela está inevitavelmente subordinada a uma lógica econômica que privilegia a rentabilidade e a acumulação de riqueza. Dessa forma, o que inicialmente parece ser uma medida técnica de controle orçamentário e fiscal, ao ser aplicada de forma rígida, pode acabar invalidando a própria função do Estado em garantir direitos sociais básicos.

Ademais, o art. 113 da Emenda 95 estabeleceu que qualquer proposição legislativa que crie ou altere despesas obrigatórias ou renúncias fiscais deveria ser acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro (Brasil, 2016, art. 113). Essa exigência evidencia a tentativa de se garantir que o aumento das despesas fosse previamente planejado e adequadamente custeado, evitando que o Estado assumisse compromissos sem a devida previsão orçamentária. No entanto, essa exigência, ao priorizar a lógica fiscal em detrimento da urgência de investimentos sociais, acaba por gerar uma limitação nas políticas sociais públicas, especialmente para as classes mais pobres, que dependem de programas sociais para sua sobrevivência e desenvolvimento. Em um contexto de austeridade fiscal, os investimentos em políticas sociais acabam sendo prejudicados, uma vez que o impacto orçamentário de sua implementação pode ser considerado “insustentável” dentro do teto de gastos imposto pela Emenda Constitucional.

Essa tensão entre as exigências fiscais e a implementação de políticas sociais é vista de forma crítica por Teixeira (2021), que observa que a concepção de Estado e as políticas públicas sociais de um governo determinam diretamente a natureza da proteção social oferecida. Para a autora, "o Estado é um representante dos interesses capitalistas e opera como possibilidade frente às reivindicações e demandas dos trabalhadores" (Teixeira, 2021, p. 81). Nesse sentido, as políticas sociais não são simplesmente respostas às necessidades sociais, mas sim instrumentos do Estado para manter a estabilidade das relações de produção em uma sociedade marcada pela desigualdade criada a partir da exploração do capital sobre o trabalho. A implementação de políticas sociais, portanto, está diretamente ligada à visão que o governo tem do papel do Estado: se a perspectiva for voltada para uma lógica neoliberal, como a que permeia a Emenda Constitucional nº 95, as políticas de proteção social tendem a ser fragmentadas e limitadas, buscando atender aos interesses do mercado, e não às necessidades da população.

Portanto, as disposições da Emenda Constitucional nº 95 e sua exigência de planejamento fiscal rigoroso, quando impõe a estabilidade financeira do Estado, acaba por

reforçar a lógica capitalista de manutenção da ordem social existente, como apontado por Teixeira (2021). A proteção social que emerge desse contexto não é uma proteção universal, mas uma proteção limitada pelas restrições orçamentárias, que frequentemente deixam de lado os direitos sociais em favor de compromissos fiscais. Esse modelo, por mais que mantenha a aparência de cumprir os direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988, na prática isenta o Estado de promover uma proteção social ampla e universal.

O avanço do neoliberalismo no Brasil, reforçado por medidas como a Emenda Constitucional nº 95, também acaba por gerar estigmas em relação à percepção da proteção social pela sociedade. Segundo Teixeira (2021), as políticas sociais no Brasil, em vez de serem tratadas como um direito, são frequentemente vistas como um favor concedido pelo Estado. Essa visão é alimentada pela ideia de que o cidadão é o único responsável pela sua sobrevivência, onde há a ausência da função do Estado como garantidor dos direitos sociais fundamentais. O discurso individualista neoliberal propaga que, ao invés de uma responsabilidade coletiva, a proteção social deve ser vista como uma concessão do governo, o que leva à estigmatização de seus beneficiários. Ao tratar da política de assistência social, por exemplo, esta é vista como ajuda, ao invés de um direito inalienável. Os indivíduos que dependem de programas e benefícios assistenciais acabam sendo marcados como "dependentes" ou "incompetentes", alimentando a ideia de que a pobreza é fruto da falha pessoal e não de um sistema desigual (Teixeira, 2021).

Este processo de estigmatização é amplificado quando se observa a definição de estigma proposta por Goffman (1982 apud Teixeira, 2021). Ele descreve três tipos de estigmas: os estigmas de abominação do corpo, os estigmas de caráter individual (como vícios, desemprego ou criminalidade) e os estigmas tribais (ligados à raça, religião ou etnia). No contexto das políticas de proteção social no Brasil, as pessoas que dependem de programas como o Bolsa Família ou outros benefícios assistenciais frequentemente carregam o estigma do "caráter individual", sendo rotuladas como "preguiçosas" ou "desajustadas". Essas características, frequentemente atribuídas a parcela pobre da população, são interpretadas não como resultado de desigualdades estruturais, mas como falhas pessoais. O impacto disso é que os beneficiários dos programas sociais se tornam alvos de um julgamento moral, ao invés de serem reconhecidos como cidadãos que necessitam do aparato estatal para garantir suas condições mínimas de subsistência.

Além disso, a matriz neoliberal impõe critérios de elegibilidade para o acesso das políticas de transferência de renda, bem como exige que os beneficiários cumpram condicionalidades para a permanência. Essa prática, conforme apontam Zimmermann e

Espinola (2015 apud Oliveira, 2022), é criticada por muitos acadêmicos, que a veem como uma forma de punição aos usuários que não conseguem atender a essas condições. Como Oliveira (2022) observa por meio da ótica de Zimmermann e Espínola (2015), as condicionalidades podem ser vistas como uma forma de responsabilizar o indivíduo pela sua própria condição de vulnerabilidade, tornando-os alvos de um sistema punitivo. Isso pode ser ainda mais problemático quando a qualidade dos serviços públicos necessários para que esses indivíduos cumpram as condicionalidades é precária ou inexistente, como é frequentemente o caso nas áreas de saúde e educação. Nesse cenário, a falha em cumprir essas exigências não é vista como uma falha do Estado em fornecer serviços adequados, mas como uma falha do próprio beneficiário, que se vê ainda mais culpabilizado pela sua condição de pobreza.

A introdução de condicionalidades para a permanência em programas sociais reflete o caráter punitivo da matriz neoliberal de proteção social que responsabiliza os indivíduos por sua própria condição social, sem levar em conta as estruturas desiguais que moldam as ditas oportunidades oferecidas pelos mercados, a exemplo do mercado de trabalho. Teixeira (2021) aponta que, ao focar no indivíduo como responsável pela superação da pobreza, o modelo neoliberal reforça a ideia de que o acesso aos direitos sociais deve ser condicionado a comportamentos que atendam aos padrões do mercado de trabalho, como o emprego formal ou a qualificação profissional. Isso implica que aqueles que não conseguem se adaptar a essas exigências, muitas vezes devido à falta de condições objetivas de acesso a serviços ou oportunidades, são considerados como fracassados. A consequência disso é a perpetuação da desigualdade social, que não é mais encarada como uma falha estrutural, mas como um reflexo da incapacidade individual.

A incorporação da perspectiva ultraneoliberal, como o que está refletido na EC 95/2016, também gera um ciclo vicioso, onde a falta de acesso universal à proteção social reforça os estigmas sociais associados à pobreza. Ao invés de tratar a proteção social como um direito fundamental do cidadão, o Estado neoliberal cria um sistema de caridade, onde os beneficiários são constantemente avaliados e condicionados a demonstrar merecimento para o acesso a serviços essenciais à manutenção da vida. Como afirma Pereira (2013, p.56): “[...] os direitos sociais vêm sendo duramente desmontados e substituídos pela lógica meritocrática, isto é [...] a capacidade individual ou grupal de inovar e contribuir, diferenciadamente, para o sucesso da ordem social prevalecente”. Este lógica não apenas compromete o caráter do direito social, mas também reforça a desigualdade social ao alimentar o preconceito e a discriminação a quem faça uso destes serviços e programas. Uma vez que os usuários de programas como o PBF não são vistas como “merecedoras” de receberem a transferência

monetária, às condicionalidades contidas nos programas assistenciais, muitas vezes, perpetuam esses estigmas.

Esse modelo de regime fiscal implementado durante a vigência da Emenda Constitucional 95, redefine as funções do Estado, transformando-o em um mero instrumento de perpetuação da dominação financeira, especialmente de uma fração da classe dominante ligada diretamente ao capital rentista (Marques; Nakatani, 2019). O congelamento dos gastos públicos, uma das principais diretrizes da EC 95, não apenas limita a ação do Estado, mas também impõe um alinhamento estrutural com os interesses dos credores, relegando as necessidades sociais a segundo plano. À medida que a EC 95 avança, propõe-se o aprofundamento da mercantilização da saúde, da educação e da previdência, setores essenciais que, sob a ótica neoliberal, são cada vez mais vistos como mercadorias a serem reguladas pelos princípios de mercado. O impacto disso é devastador: “pouco restará da presença do Estado nessas áreas” (Marques; Natani, 2019, p. 129), transformando o que antes era uma função pública em uma mercadoria sujeita às leis do mercado, negando o caráter de bem público essencial para a reprodução e manutenção da vida.

Essa transformação não se limita à simples retirada de direitos ou à falência de políticas públicas; ela está atrelada à incorporação da lógica da administração privada ao serviço público, o que implica a extinção do que chamamos de “coisa pública” (Marques; Nakatani, 2019, p. 129). No lugar da defesa do interesse coletivo, o Estado passa a atuar, prioritariamente, em benefício do capital portador de juros, reforçando as estruturas jurídicas e repressivas que asseguram a ordem e a propriedade privada. Como afirmam Marques e Nakatani (2019, p. 129): "o Estado deixa de exprimir o conjunto das classes dominantes e passa a agir na defesa daquela fração de classe que melhor lhe representa, formada pelos detentores do capital portador de juros". Esse processo de acirramento do Estado burguês em um aparelho voltado para a defesa do rentismo tem profundas implicações para as políticas de emprego, salário e distribuição de renda, pois a defesa dos interesses dos credores implica em um enfraquecimento do Estado enquanto mediador das necessidades da população.

Não obstante, tal configuração não se dará sem resistência e aprofundamento das contradições dentro das próprias classes dominantes, sendo possível que surjam reações, mas é improvável que em um contexto capitalista contemporâneo os capitais se restrinjam apenas à produção de mercadorias. Assim, o Estado, cada vez mais voltado ao mercado financeiro, será um reflexo do capital rentista, negligenciando as demandas sociais e aprofundando as desigualdades estruturais. Como afirma Iamamoto (2010, p.111):

> A transferência de riqueza entre classes e categorias sociais e entre países está na raiz do aumento do desemprego crônico, da precariedade das relações de trabalho, das exigências de contenção salarial, da chamada “flexibilidade” das condições e relações de trabalho, além do desmonte dos sistemas de proteção social.

Portanto, as políticas ultraneoliberais implementadas por meio da Emenda Constitucional nº 95 e suas consequências na oferta de serviços e programas estatais voltados à proteção social, refletem um modelo que privilegia a austeridade fiscal e a responsabilização individual. Essa lógica, que negligencia as necessidades estruturais da população em favor de uma gestão fiscal rígida, prepara o terreno para a implementação de reformas que visam aprofundar ainda mais a lógica do mercado. Com isso, será analisada a contrarreforma trabalhista no subcapítulo a seguir, intitulado “A Reforma Trabalhista e a Flexibilização dos Direitos Sociais”.

2.2. A Reforma Trabalhista e a Flexibilização dos Direitos Sociais

A Reforma Trabalhista, instituída pela Lei nº 13.467 de 13 de julho de 2017, configura um marco na reestruturação das relações laborais no Brasil, promovendo uma série de significativas modificações que incidem no campo dos direitos trabalhistas. Ao introduzir mudanças na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a referida reforma – entendida nesta pesquisa como uma contrarreforma – tem contribuído para um processo de flexibilização das garantias trabalhistas. Como afirma Behring (2008, p.58), o processo das contrarreformas se dá por uma “forte evocação do passado no pensamento neoliberal, bem como um aspecto realmente regressivo quando da implementação de seu receituário”, que também pode ser observado por meio da qualidade/condições de vida dos trabalhadores – ou a falta desta – e o enfraquecimento da participação política. A autora também define as bases que comportam e orientam as políticas neoliberais, que se sustentam em quatro pilares: “atratividade, adaptação, flexibilidade e competitividade” (Behring, 2008, p. 59).

Com isso, a nova redação do art. 611-A da CLT, por exemplo, estabelece que "a convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho prevalecerão sobre a lei quando, entre outros, dispuserem sobre plano de cargos, salários e funções, regulamento empresarial, e sobre banco de horas individual" (Brasil, 2017, art.611-A). Esse dispositivo reflete uma tendência de descentralização da regulação das relações de trabalho, privilegiando a negociação direta entre empregador e empregado, em detrimento das negociações de caráter coletivo mediadas pelas Entidades sindicais. Com isso, acaba por acentuar o desemprego

estrutural que, segundo Behring (2008), é um efeito colateral do enfraquecimento das lutas sindicais que agrava-se desde os anos iniciais da implementação do modelo de produção toyotista no Brasil, com destaque para a produção automotiva a partir da década de 1980.

Nesse contexto, a previdência social[11] pública torna-se componente ainda mais fragmentado, uma vez que a responsabilidade pela manutenção das condições objetivas e subjetivas de trabalho – e de proteção social – são transferidas para o âmbito individual e negociado entre as partes - empregador e contratado. Esse movimento se insere dentro de uma lógica mais ampla, que prioriza a autonomia do trabalhador na gestão de suas próprias condições de trabalho e renda. A precarização dos vínculos trabalhistas, como no caso da contratação intermitente: "§ 3º O contrato de trabalho poderá ser estipulado por prazo determinado, para atender à necessidade transitória de substituição de pessoal ou à demanda excessiva de serviços" (Brasil, 2017, art. 443), que favorece uma relação de trabalho menos estável, caracterizada por períodos de inatividade e insegurança social, assim como contratos de trabalho por prazo determinado, que pode ser utilizado para situações temporárias de substituição de pessoal ou aumento da demanda de trabalho, sem a necessidade de vínculo permanente.

À Luz da teoria de Marx (2013), é possível inferir que o constante processo de precarização dos direitos trabalhistas e condições de trabalho se dá a partir do momento em que o trabalho, na sociabilidade burguesa, também ganha valor de mercadoria, como explica:

> Inicialmente, a mercadoria apareceu-nos como um duplo [Zwieschlächtiges] de valor de uso e valor de troca. Mais tarde, mostrou-se que também o trabalho, na medida em que se expressa no valor, já não possui os mesmos traços que lhe cabem como produtor de valores de uso (Marx, 2013, p. 165).

Ou seja, aqui o trabalho – como mercadoria – passa a ser mediado em detrimento do capital, perde o aspecto de trabalho como categoria inerente do ser social e ganha outra esfera da qual é explorada. No atual estágio do capitalismo, com a conjunção da reestruturação produtiva e do neoliberalismo, o trabalhador é superexplorado a partir do momento em que a capacidade de criar valor é corroída pelo capitalista para produção de mais-valia, e em troca o trabalhador recebe apenas um salário mínimo, para manutenção de sua subsistência.

De acordo com Silva (2019), a informalidade no Brasil tem sido uma solução, com muitas pessoas sendo forçadas a exercer atividades laborais que não incluem o acesso à proteção social. A autora afirma que a informalidade nos países em desenvolvimento[12], como

[11] Tema que será tratado no subcapítulo 2.3.

[12] Termo utilizado pelo autor para se referir a países superexplorados dado o movimento de colonização, onde

o Brasil, ocorre em grande parte pela menor parcela da população inserida no mercado de trabalho formal, sendo, portanto, um reflexo das condições estruturais e econômicas do país. Este reflexo é o que Galeano (2010) define como superexploração, decorrente do processo de colonização da América Latina, ou seja:

> Para os que concebem a História como uma contenda, o atraso e a miséria da América Latina não são outra coisa senão o resultado de seu fracasso. Perdemos; outros ganharam. Mas aqueles que ganharam só puderam ganhar porque perdemos: a história do subdesenvolvimento da América Latina integra, como já foi dito, a história do desenvolvimento do capitalismo mundial. Nossa derrota esteve sempre implícita na vitória dos outros. Nossa riqueza sempre gerou nossa pobreza por nutrir a prosperidade alheia: os impérios e seus beleguins nativos. Na alquimia colonial e neocolonial o ouro se transfigura em sucata, os alimentos em veneno (Galeano, 2010, p. 16).

Ou seja, durante esse processo de colonização os países latinos passaram por um extenso processo de extração de riquezas, especialmente riquezas naturais, que viabilizaram a centralidade e acúmulo de poder a países capitalistas avançados – especialmente Estados Unidos – e Europa.

Nesse sentido, a contrarreforma trabalhista reflete a lógica destrutiva do capitalismo que prevê a superexploração do trabalho e das riquezas naturais, ao permitir maior flexibilidade nas relações de trabalho e ao facilitar contratos temporários, se insere em uma lógica que, em certa medida, amplia a segmentação e a vulnerabilidade estrutural da força de trabalho. Isso é especialmente crítico para mulheres e jovens, que têm maior dificuldade em se inserir no mercado de trabalho formal. A reflexão de Silva (2019) sobre a assistência social nos países em desenvolvimento corrobora com a visão de que, enquanto nos países desenvolvidos a assistência social assume um caráter residual, nos países em desenvolvimento, como o Brasil, ela abrange programas de garantia de renda, como o Bolsa Família, que, embora fundamentais, não substituem as políticas de trabalho formal. Ao invés de garantir direitos trabalhistas plenos e trabalho digno, o país continua dependendo de programas assistenciais que servem de amortecedor social, mas não resolvem a questão estrutural da informalidade e da precarização do trabalho.

Essa dinâmica evidencia que a contrarreforma trabalhista não pode ser compreendida apenas como uma alteração na legislação laboral, mas como parte de um projeto mais amplo de reestruturação do capitalismo dependente brasileiro. Ao privilegiar formas flexíveis de contratação em detrimento da proteção social, transfere para o trabalhador os riscos inerentes

---

caracteriza como desenvolvidos os que tiveram plenas condições econômicas e sociais de desenvolvimento, dado o privilégio aos países colonizadores.

ao mercado de trabalho e reduz a responsabilidade do Estado e dos empregadores na garantia de direitos historicamente conquistados. Nesse contexto, a flexibilização das relações de trabalho contribui para o aprofundamento das desigualdades sociais, uma vez que a classe trabalhadora inserida em condições mais precárias – especialmente mulheres, jovens, população negra e trabalhadores de baixa escolaridade – tornam-se ainda mais suscetíveis à instabilidade ocupacional e à insegurança de renda. Conforme analisa Brettas (2020, p. 251)

> [...] ao precarizar as relações trabalhistas e flexibilizar os vínculos de trabalho, estimula a redução de salários, a informalidade, o contrato intermitente, a rotatividade e, além disso, desestimula o pagamento da contribuição previdenciária. Esta consiste em uma das maiores vitórias dos interesses do grande capital nas últimas décadas. Além de estimular a superexploração da força de trabalho, ampliar as margens de extração de mais-valia e, deste modo, de lucratividade, alimenta o sucateamento da seguridade social como um todo.

A análise da autora evidencia que a precarização do trabalho não se restringe às condições de contratação ou à perda de direitos individuais, mas compromete também o financiamento e a sustentabilidade da seguridade social. Ao reduzir a arrecadação previdenciária e fortalecer a lógica da mercantilização da proteção social, a contrarreforma contribui para o desmonte das políticas públicas e para a sobrecarga e sucateamento da rede socioassistencial, sem enfrentar as causas estruturais da pobreza, do desemprego e da desigualdade social.

A reforma trabalhista de 2017, ao reduzir direitos e ampliar a flexibilidade nos contratos, facilita o aumento da informalidade. O conceito de “vulnerabilidade permanente” (Silva, 2019, p.15) descrito por Silva é visível no Brasil, onde muitas pessoas, especialmente aquelas fora do mercado de trabalho formal, enfrentam dificuldades de inserção profissional. Portanto, a reforma trabalhista de 2017, ao permitir o aumento da informalidade, colide com os objetivos de promoção de direitos plenos e estabilidade no mercado de trabalho.

A combinação desses fatores – a flexibilização das relações de trabalho promovida pela reforma trabalhista, a expansão da informalidade – contribui para uma maior segregação social no Brasil. O mercado de trabalho formal ainda é restrito, e os programas de garantia de renda não substituem a necessidade de um sistema de emprego digno e com direitos. Dessa forma, a reforma trabalhista, ao flexibilizar contratos e aumentar as possibilidades de trabalho precário, deve ser vista como uma perda de proteção social e um reconhecimento das desigualdades estruturais, em vez de estratégias efetivas perante os expressivos índices de desemprego e a vulnerabilidade socioeconômica no país.

De acordo com Teixeira (2021, p. 102):

> [...] dois principais critérios distinguem as classes mais baixas de outras classes: primeiro, uma socioeconômica (posição subalterna na divisão do trabalho, baixo capital econômico, renda abaixo do nível mediano); e outra cultural (baixo nível de realização educacional, estilo de vida específico e gostos culturais distantes do legítimo e socialmente prestigiados).

Esses critérios são amplificados pela reforma trabalhista, que, ao flexibilizar as relações de trabalho, gera uma maior segregação social, principalmente entre as classes de trabalhadores informais e os de maior qualificação profissional. A reforma, ao criar novos tipos de vínculo empregatício, como o trabalho intermitente, definido pelo texto da lei da Reforma de 2017 como:

> [...] o contrato de trabalho no qual a prestação de serviços, com subordinação, não é contínua, ocorrendo com alternância de períodos de prestação de serviços e de inatividade, determinados em horas, dias ou meses, independentemente do tipo de atividade do empregado e do empregador, exceto para os aeronautas, regidos por legislação própria. (Brasil, 2017, art.443, §3).

Tal pressuposto acaba por ampliar a distância entre as classes, e as oportunidades de inserção no mercado de trabalho formal. Sob a ótica de Antunes (2018), ao validar a intermitência, o tempo de espera – antes considerado tempo à disposição do empregador – seja transferido para a esfera privada do trabalhador, sem remuneração. Como afirma o mencionado autor, vivemos a era do "trabalhador just-in-time", aquele que deve estar permanentemente disponível, mas que só existe para o capital no exato instante em que sua força de trabalho é consumida. Antunes (2018) argumenta que o contrato intermitente é um dos pilares da "nova morfologia do trabalho", onde a fronteira entre o emprego formal e o “bico” desaparece. Logo, é a legalização do trabalho precário, que retira do horizonte do trabalhador qualquer previsibilidade em relação aos seus rendimentos e à sua própria vida (Antunes, 2018).

Assim, a ampliação da distância entre as classes não se dá apenas pela renda, mas pela soberania sobre o tempo de vida. Enquanto as elites gerenciam o capital global, a classe trabalhadora é empurrada para uma "escravidão digital" ou contratual, na qual o "privilégio" de ter um registro em carteira é esvaziado pela ausência de jornada garantida. A inserção no mercado formal, nestes termos, torna-se uma ilusão estatística: o indivíduo consta como "empregado", mas pode chegar ao fim do mês sem ter sido convocado para uma única hora de trabalho, aprofundando o que Ricardo Antunes define como o processo de uberização

generalizada da força de trabalho.

A fração precária, mencionada por Teixeira (2021), composta pelos trabalhadores permanentemente desempregados ou informais, representa uma das parcelas mais afetadas pela reforma. A reforma trabalhista facilita a criação de contratos temporários e de trabalho intermitente, que são especialmente usados por trabalhadores de baixa qualificação e sem garantias de estabilidade no emprego. Esses contratos temporários são uma forma de precarização do trabalho, uma vez que permitem que as empresas contratem trabalhadores por períodos curtos, sem a obrigatoriedade de manter um vínculo empregatício estável, favorecendo ainda mais a informalidade no mercado de trabalho. Isso se alinha com a visão de Teixeira (2021) de que a classe mais pobre está composta por um conjunto de trabalhadores que, além de enfrentar a restrição econômica, são submetidos a empregos precários e sem garantias, o que os torna cada vez mais dependentes de benefícios eventuais e programas sociais ou de trabalhos informais para sua subsistência.

Como é debatido por Antunes (2018) em muitas das suas obras, mas em especial no livro "O Privilégio da Servidão", o autor trata sobre como – no mundo produtivo contemporâneo – com o avanço da tecnologia e a intelectualização, uma parte significativa da classe trabalhadora passa a não conseguir mais ocupar postos de trabalho que demandem domínio destes meios tecnológicos de trabalho. Como consequência disto, ressalta que:

> As consequências analíticas dessas teses díspares não são poucas. Na primeira variante, acentuam-se os elementos destrutivos em relação ao trabalho, enfatizando-se que as novas formas vigentes de valorização do valor, ao mesmo tempo em que trazem embutidos novos mecanismos geradores de trabalho excedente, precarizam, informalizam e expulsam da produção uma infinitude de trabalhadores que se tornam sobrantes, descartáveis e desempregados (Antunes, 2018, p. 65).

O pensamento articulado pelo autor é um dos pilares da reforma trabalhista, que ao flexibilizar o mercado de trabalho, amplia as possibilidades de contratos informais, ao criar um cenário no qual muitos trabalhadores se veem sem alternativas formais de inserção no mercado. A permissão para a contratação de trabalhadores intermitentes (Brasil, 2017) reflete a dinâmica da informalidade que já afeta grandes segmentos da população, especialmente em períodos de crise econômica. Essa flexibilização das relações de trabalho é um reflexo da lógica neoliberal que tem como foco a redução de custos para os empregadores, em detrimento dos direitos e garantias dos trabalhadores. Teixeira (2021) aponta que, apesar de a classe mais pobre não ser homogênea, ela está essencialmente dividida entre os trabalhadores estabelecidos, intermediários e precários, sendo os últimos os mais expostos à vulnerabilidade

social e econômica. A reforma trabalhista, aumenta a desigualdade entre essas frações, empurrando cada vez mais os trabalhadores para a fragilidade do mercado de trabalho e a sua alienação[13] como classe.

Além disso, a reforma trabalhista também implica uma mudança no perfil do emprego formal, ao permitir maior flexibilidade para os empregadores ajustarem a carga horária e as condições de trabalho. Com isso, muitos trabalhadores da fração intermediária, que antes tinham algum nível de estabilidade no emprego, agora se vêem pressionados a aceitar modalidades de trabalho precário, a exemplo do trabalho intermitente. O art. 611-A da CLT, já citado anteriormente, permite a prevalência do negociado sobre o legislado, é um exemplo claro de como a reforma enfraquece a proteção dos trabalhadores, criando condições para que acordos coletivos ou individuais possam reduzir os direitos trabalhistas, conforme as necessidades do empregador. Assim, trabalhadores que antes estavam no grupo intermediário, com vínculos mais estáveis, podem se ver deslocados para a fração precária, refletindo uma desigualdade social crescente no Brasil.

A combinação desses elementos – flexibilização das relações trabalhistas e aumento da informalidade – reforça as divisões existentes entre as classes sociais no Brasil, conforme observado por Teixeira (2021, p. 102), "a combinação desses critérios torna possível identificar um conjunto de posições sociais que representam uma alta porcentagem da população em idade ativa". A fração precária, que representa trabalhadores marginalizados, com baixo capital econômico é a que mais sofre com os efeitos da reforma, sendo que muitos desses indivíduos dependem exclusivamente de benefícios sociais como o Bolsa Família para sua sobrevivência. A reforma trabalhista cria uma dinâmica em que a informalidade se perpetua e a mobilidade social se torna mais difícil. Para a maioria da população brasileira, a estabilidade no emprego parece cada vez mais distante, deixando o país com um mercado de trabalho profundamente segmentado e desigual.

Assim, o efeito da reforma trabalhista é de acentuar as desigualdades socioeconômicas e culturais. Como apontado por Teixeira (2021), essa fração representa aqueles que, devido à sua posição subalterna na divisão do trabalho e ao baixo nível educacional, acabam por se submeter a condições de trabalho degradantes e empregos informais. O impacto da reforma,

[13] Marx debate no Livro I d' O Capital (2013) sobre os níveis de alienação/estranhamento, dos quais pode-se destacar: 1 - alienação quanto ao produto que ele mesmo produz e não adquire para si a riqueza produzida; 2 - o estranhamento referente ao processo de produção, que deixa de ser humano, artístico e artesanal e passa a ser mecânico e alienado; 3 - em relação a natureza humana, o trabalho deixa de ser um meio de realização humana e passa a ser um meio de sobrevivência; e por fim 4 - o estranhamento das relações humanas, o homem não se reconhece mais nas suas relações, perde-se a cooperação e a regra passa a ser a competitividade por meio da produtividade.

portanto, não se limita à modificação das relações de trabalho, mas também ao aprofundamento da desigualdade estrutural no Brasil, em que a fração precária continua a ser a mais exposta à exclusão social. Esse cenário se reflete nos dados de desemprego apresentados na Tabela 1, que mostram a evolução das taxas de desemprego no Brasil entre 2014 e 2025[14], e refletem a instabilidade e o aumento da informalidade no mercado de trabalho.

A taxa de desemprego no Brasil, que já era alta antes da reforma trabalhista, atingiu seu ápice nos anos seguintes a 2017 , com índices expressivos de 12,1% em 2016 e 13,9% em 2017, quando as consequências da crise econômica global e a reforma trabalhista começaram a ser sentidas mais intensamente. O aumento do desemprego, acompanhado da expansão da informalidade, coloca ainda mais em evidência a vulnerabilidade da classe mais pobre no Brasil. A Tabela 1 ilustra essas flutuações na taxa de desemprego, refletindo não apenas os efeitos conjunturais das crises cíclicas do capital, mas também a estrutura do mercado de trabalho, que foi profundamente alterada pela reforma de 2017.

Tabela 1 - Índices de desemprego no Brasil (2014-2025)

Ano	**Ápice do índice de desemprego[15]**
2014	7,2%
2015	9,1%
2016	12,1%
2017	13,9%
2018	13,2%
2019	12,8%
2020	14,9%
2021	14,9%
2022	11,2%
2023	8,8%
2024	7,9%
2025	7,0%

Fonte: PNAD Contínua - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2025. Sistematização própria.

[14] Os dados utilizados na Tabela 1 têm como base as informações estatísticas disponibilizadas no site do IBGE - responsável pela publicação, em seu site, dos dados da PNAD Contínua -, na aba referente às séries históricas dos itens de taxa de desocupação dos respectivos anos pesquisados. O gráfico utilizado como fonte para a elaboração da Tabela 1 consta nos anexos da presente pesquisa.

[15] Nos dados da PNAD Contínua, o termo desemprego é referido como “desocupação”.

Na Tabela 1 é possível perceber que entre os anos de 2014 e 2017 o Brasil experimentou um crescimento alarmante nas taxas de desemprego, que saltaram de 7,2% em 2014 para 13,9% em 2017, praticamente dobrando o número de trabalhadores sem acesso ao emprego formal. Nesse contexto, muitos trabalhadores foram forçados a migrar para o mercado informal. A informalidade no trabalho, acaba por ser um reflexo do avanço exacerbado do modelo econômico neoliberal e da escassez de empregos com carteira assinada. Chama a atenção que após a reforma trabalhista - considerando os anos subsequentes a 2017 - os indicadores permaneceram expressivos: 13,2% em 2018, 12,8% em 2019, 14,9% em 2020 e 2021, e 11,2% em 2022. A Reforma Trabalhista de 2017 teve um impacto direto nesse processo, ao flexibilizar direitos trabalhistas e aumentar a precarização do trabalho. A reforma reduziu a proteção social, facilitou a contratação temporária e o trabalho intermitente, ampliando a vulnerabilidade dos trabalhadores, especialmente os de baixa qualificação e os mais jovens.

De maneira convergente, os dados do Observatório do Cadastro Único indicam que, em 2019, cerca de 41,1% dos trabalhadores brasileiros estavam empregados de forma informal, ou seja, mais de 40% da força de trabalho não contava com acesso a direitos trabalhistas básicos, como férias, 13º salário e licença-maternidade. A informalidade não apenas aumentou em número, mas também se diversificou, com um crescente número de trabalhadores no setor de economia digital, como motoristas de aplicativos e entregadores, cujas condições de trabalho são precárias e sem regulamentação adequada. Tais dados se colocam como contraprova da falácia do discurso neoliberal que defendeu a necessidade da reforma trabalhista a partir da flexibilização da CLT - considerada rígida e atrasada - e alegaram que a reforma contribuiria para a ampliação da oferta de posto de trabalho e da contratação da força de trabalho por parte do empresariado.

Entretanto, o que de fato ocorreu é que a parcela da classe trabalhadora que trabalha quase que exclusivamente sob o intermédio da tecnologia encontra-se em um processo denominado por Antunes (2018) como “uberização”. Para o autor, nessa fase do ultraneoliberalismo reina “a instabilidade e a insegurança” que seriam “traços constitutivos dessas novas modalidades de trabalho” (Antunes, 2018, p. 23), em decorrência da falta de vínculo formal de trabalho e o aumento de incentivo estatal para a ideia do empreendedorismo, ou como o autor chama: “pejotização”. Do qual faz referência a tentativa de burlar os direitos trabalhistas por meio da contratação direta dos denominados PJ’s (Pessoas Jurídicas), apresentados como trabalhadores autônomos capazes de fazerem a gestão de todos os encargos trabalhistas por conta própria, sem a relação de patrão e empregado

(Antunes, 2018).

A crise da pandemia de COVID-19, que teve seu auge em 2020, agravou ainda mais a precarização dos vínculos empregatícios. Como demonstrado na Tabela 1, o desemprego alcançou 14,9%, enquanto a informalidade continuava a crescer. A pandemia impôs um choque abrupto à economia, com milhões de postos de trabalho formais sendo extintos devido ao fechamento de empresas e à paralisação de atividades. Muitos trabalhadores, se viram forçados a aceitar trabalhos informais ou subempregos, o que aumentou a insegurança social. O Observatório do Cadastro Único aponta que em 2020, a informalidade no Brasil atingiu 41,9%, com um grande número de pessoas sendo empurradas para um mercado de trabalho sem garantias legais. Essa situação expôs a fragilidade das políticas de proteção social, que foram insuficientes para garantir a manutenção de empregos formais e apoiar os trabalhadores informais durante a crise.

A ligação entre a manutenção do benefício do Bolsa Família e a informalidade no mercado de trabalho é um aspecto crucial para entender a dinâmica do desemprego no Brasil, especialmente entre a parcela mais pobre. Teixeira (2021) relata que, entre as mães que participam do programa, as trajetórias de trabalho são majoritariamente informais. As mães entrevistadas na pesquisa de Teixeira nunca tiveram um emprego formal com carteira assinada. Elas sobrevivem com o Bolsa Família (PBF) e complementam a renda com atividades informais, como faxinas, vendas de artesanato e serviços de manicure, a autora também afirma que os relatos apontam que “Todas as atividades devem ser conciliadas com a atividade de cuidar dos filhos” (Teixeira, 2021, p. 108).

A precarização do trabalho, que se intensificou com a Reforma Trabalhista de 2017, também contribui para essa realidade, pois ao flexibilizar os direitos trabalhistas e incentivar contratos temporários e intermitentes, cria um ambiente propício para a perpetuação da informalidade, especialmente para as mulheres que já enfrentam desafios históricos de inserção e valorização no mercado de trabalho. A redução das vagas formais no mercado de trabalho, somada à persistente falta de políticas públicas para qualificação e inclusão social, perpetua o ciclo de pobreza e desigualdade. No caso das mulheres, o trabalho informal torna-se muitas vezes a única alternativa viável, mas ao mesmo tempo impõe uma série de desafios relacionados à falta de proteção social, à baixa remuneração e à instabilidade financeira. O cenário descrito por Teixeira (2021) revela, portanto, como o mercado de trabalho informal se entrelaça com a dinâmica dos programas de transferência de renda, evidenciando a fragilidade das redes de proteção social e a necessidade urgente de políticas públicas que integrem de forma eficaz os benefícios assistenciais com a promoção de

empregos dignos e estáveis.

Como demonstrado na Tabela 1, entre 2021 e 2022, houve uma leve recuperação no mercado de trabalho formal, com uma redução gradual nas taxas de desemprego, que passaram de 14,9% em 2021 para 11,2% em 2022. Contudo, essa recuperação foi superficial, pois grande parte da força de trabalho foi também absorvida no setor informal. A precarização do trabalho, promovida pela reforma trabalhista, continua a ser um fator determinante nesse cenário. A flexibilização das normas trabalhistas permitiu o crescimento de modalidades de trabalho intermitente e temporário, que intensificaram a vulnerabilidade social. O crescimento da informalidade, aliada à crise prolongada, resultou em uma alta taxa de subemprego, com muitos trabalhadores não conseguindo empregos dignos e sendo obrigados a aceitar qualquer tipo de ocupação, muitas vezes em condições de exploração.

Para delinear quais foram as mudanças que ocorreram após reforma trabalhista, segue a Quadro 1:

Quadro 1 - Antes e depois da Contrarreforma Trabalhista (2017)

Tópicos	**Antes da Contrarreforma**	**Pós Contrarreforma**
Negociações de processos judiciais.	A legislação trabalhista prevalecia sobre acordos coletivos em grande parte dos casos.	Acordos e convenções coletivas podem prevalecer sobre a lei em vários temas (jornada, banco de horas, intervalo etc.).
Contribuição sindical	Obrigatória para trabalhadores e empregadores (desconto anual automático).	Passou a ser facultativa, dependente de autorização do trabalhador.
Contrato de trabalho intermitente	Não existia previsão legal.	Passou a existir: o trabalhador é pago apenas pelas horas efetivamente trabalhadas.
Terceirização	Restrita às atividades-meio como limpeza ou segurança.	Permitida também nas atividades-fim das empresas.
Jornada de trabalho 12x36	Exigia acordo coletivo ou convenção coletiva.	Pode ser pactuada por acordo individual entre empregado e empregador.
Intervalo intrajornada	Intervalo mínimo de 1 hora para jornadas acima de 6h; redução apenas com autorização do Ministério do Trabalho.	Pode ser reduzido para 30 minutos por acordo coletivo.
Banco de horas	Dependia de negociação coletiva para compensação anual.	Pode ser feito por acordo individual, com compensação em até 6 meses.
Férias	Divididas em no máximo 2 períodos, sendo um de pelo menos	Podem ser divididas em até 3 períodos, um deles com no

	10 dias.	mínimo 14 dias.
Rescisão contratual	Precisava de homologação no sindicato (para contratos acima de 1 ano).	Não exige mais homologação sindical.
Demissão por acordo	Não existia formalmente.	Criada modalidade de demissão consensual entre empregado e empregador.
Teletrabalho (home office)	Não havia regulamentação específica.	Passou a ser regulamentado na CLT.
Grávidas em local insalubre	Proibido trabalho em ambiente insalubre.	Passou a ser permitido em alguns graus de insalubridade mediante atestado médico.
Justiça do Trabalho (custas)	Trabalhador dificilmente pagava custas ou honorários se perdesse a ação.	Possibilidade de pagamento de honorários periciais e sucumbenciais pelo trabalhador.
Plano de carreira e cargos	Precisava, em regra, de homologação no Ministério do Trabalho.	Pode ser instituído pela empresa sem necessidade de homologação estatal.
Representação no local de trabalho	Não havia previsão clara de comissão interna de trabalhadores em empresas privadas.	Criada possibilidade de comissão de representantes dos trabalhadores em empresas com mais de 200 empregados.

Fonte: BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. **Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)**. Brasília, DF, 2017. Sistematização própria.

A análise das mudanças apresentadas no quadro evidencia que a Lei nº 13.467/2017, implementada durante o governo de Michel Temer, promoveu uma reconfiguração significativa das relações de trabalho no Brasil ao alterar diversos dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho. As alterações introduzidas apontam para um processo de flexibilização das normas trabalhistas, especialmente ao ampliar o princípio do negociado sobre o legislado, permitir novas formas de contratação, como o trabalho intermitente, e reduzir mecanismos tradicionais de proteção ao trabalhador, como a obrigatoriedade da contribuição sindical. Nesse sentido, embora tais mudanças tenham sido justificadas sob o argumento de modernização das relações de trabalho e estímulo à geração de empregos, diversos estudos no campo das ciências sociais e do trabalho indicam que elas podem contribuir para a ampliação da precarização laboral, fragilizando a capacidade de negociação coletiva dos trabalhadores e ampliando a assimetria de poder entre capital e trabalho. Assim, no contexto das contrarreformas associadas ao avanço de uma agenda neoliberal no país, tais medidas tendem a reforçar processos de desregulamentação do mercado de trabalho e de redefinição do papel do Estado na garantia de direitos sociais, bem como o enfraquecimento

da representação dos sindicatos.

Embora a taxa de desemprego tenha diminuído para 8,8% em 2023, as perspectivas para os próximos anos (2024 e 2025) continuam incertas, especialmente devido à contínua presença de altas taxas de informalidade no mercado de trabalho. Segundo o Observatório do Cadastro Único, em 2023, aproximadamente 40% da força de trabalho continuava sem vínculo formal. Isso revela que, embora o número de desempregados tenha diminuído, a qualidade do emprego e a segurança econômica para a maioria dos brasileiros permanecem comprometidas. A redução do desemprego pode ser mais uma consequência da ampliação do mercado informal do que de uma verdadeira recuperação econômica. O futuro próximo, portanto, dependerá da implementação de políticas públicas capazes de enfrentar a informalidade e de proporcionar empregos formais com condições dignas de trabalho e de aposentadoria, debate que será feito no subcapítulo 2.3 a seguir.

2.3. A Reforma da Previdência e a lógica da capitalização

A proteção social no Brasil passou por profundas reestruturações nas últimas décadas, marcadas pela ascensão da lógica da capitalização e pela implementação de contrarreformas trabalhistas e previdenciárias – que, como afirma Raichelis (2024, p.18), "[...] o Estado capitalista funciona como alavanca para o poder das finanças, cuja desregulamentação originada nessa esfera invade progressivamente o mundo do trabalho e todas as dimensões da vida social". Este contexto impõe novos desafios à seguridade social, ao reduzir a sua abrangência e transferir o foco da solidariedade estatal para a responsabilidade privada e individual, o Brasil caminha para um enfraquecimento dessa rede de proteção, sobrecarregando a assistência social com a responsabilidade de mitigar a vulnerabilidade estrutural resultante do êxito da radicalização do modo de produção capitalista.

Nesse contexto de contrarreformas e avanço da lógica ultraneoliberal, a noção de "gestão do risco" como analisa Iamamoto (2013) ganha centralidade, deslocando a compreensão das desigualdades estruturais para uma leitura individualizada e despolitizada da proteção social e demais áreas. Como afirma, "a chamada teoria do risco é o anverso da teoria da crise do capital" (Iamamoto, 2013, p. 338), pois transforma contradições inerentes ao próprio desenvolvimento capitalista em meros riscos administráveis, fetichizando a crise e ocultando seus fundamentos de classe. Tal perspectiva contribui para legitimar reformas como a Previdenciária, Trabalhista e a EC 95, que, ao priorizarem cortes e flexibilizações sob o discurso da modernização, reforçam a ideia de que cabe aos indivíduos gerir seus próprios

riscos. Assim, a desresponsabilização do Estado e a centralidade conferida ao mercado articulam-se diretamente às concepções político-ideológicas que orientaram os governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022), produzindo um modelo de proteção social cada vez mais fragmentado, residual e subordinado às exigências do capital financeiro.

A Emenda Constitucional nº 103/2019, que implantou a reforma da previdência social no Brasil, representa um marco político-ideológico do período analisado, ao aprofundar a lógica contributiva do sistema de seguridade social. Segundo o seu texto da EC 103, "a previdência social atenderá, nos termos da lei, mediante contribuição, a filiação obrigatória e o equilíbrio financeiro e atuarial" (Brasil, 2019, art. 201), reforçando a centralidade da contribuição individual e o pressuposto do equilíbrio fiscal como eixo de sustentabilidade do sistema. Essa mudança normativa culminou no aumento da idade mínima para aposentadorias e no ajuste de critérios de cálculo de benefícios, o que, conjugado com a EC 95/2016 (teto de gastos, atual Arcabouço Fiscal), a restringe a capacidade de expansão dos direitos sociais. Tais modificações estruturais na previdência social e na proteção social impactam diretamente a segurança econômica e a redistribuição de renda da população, demonstrando que os efeitos das reformas transcendem o campo fiscal e se entrelaçam com dinâmicas de mercado de trabalho, renda e recai na ampliação de demandante por programas assistenciais.

Muitos trabalhadores, especialmente os que se encontram em situações de informalidade ou vínculo temporário, enfrentam dificuldades consideráveis para acessar direitos previdenciários ou garantir o pleno acesso ao sistema de proteção social contributivo. Isso resulta em uma exclusão estrutural que converge para a ampliação da demanda de programas assistenciais[16], como o Programa Bolsa Família. Essa precarização do trabalho formal e informal evidencia a fragilidade do sistema de seguridade social, colocando os trabalhadores em uma posição de vulnerabilidade permanente. Apesar dessa realidade, dados recentes do Cadastro Único (CadÚnico) indicam uma significativa redução na pobreza extrema. Entre maio de 2023 e julho de 2025, o número de famílias em situação de pobreza caiu de 26,1 milhões para 19,56 milhões, representando uma redução de cerca de 25% no número de famílias em extrema vulnerabilidade.

[16] Utiliza-se aqui o termo "programas assistenciais" em sua acepção genérica, compreendendo o conjunto multifacetado de ações, auxílios e subsídios emergenciais ou pontuais promovidos por esferas estatais, terceiro setor ou iniciativas filantrópicas. Essa diferenciação terminológica encontra eco na crítica de Aldaíza Sposati (2007), que alerta para o risco de o senso comum e a herança política tradicional confundirem tais intervenções fragmentadas (frequentemente de caráter governamental transitório ou benemérito) com o estatuto jurídico, republicano e contínuo da Política Pública de Assistência Social. Enquanto a política setorial fundamenta-se na garantia de direitos e na seguridade social não contributiva, o conceito amplo de "programas assistenciais" evoca um emaranhado de respostas institucionais que historicamente operaram na lógica do socorro emergencial e do combate aos efeitos imediatos da pobreza.

Segundo dados do Observatório do CadÚnico, o período entre maio de 2023 e julho de 2025 também revela uma superação significativa da linha da pobreza, com aproximadamente 6,55 milhões de famílias, ou 14,17 milhões de pessoas, passando a viver com uma renda per capita superior a R$ 218 mensais – valor que estabelece o limiar de pobreza no cadastro nacional de programas sociais (MDS, 2025). Essa redução no contingente de pessoas em situação de extrema pobreza, embora positiva, ainda evidencia a fragilidade da política de assistência social no Brasil, que não garantem uma cobertura universal e adequada, deixando muitos trabalhadores à mercê de um sistema que, em última instância, não resolve as desigualdades estruturais no mercado de trabalho, especialmente após a reforma da previdência.

Em 2024, a interdependência entre o mercado de trabalho formal e as políticas assistenciais ficou mais evidente, com 98,87% dos empregos formais gerados sendo ocupados por pessoas cadastradas no CadÚnico. Desse total, mais de 1,27 milhão de vagas foram preenchidas por beneficiários do Bolsa Família, reforçando a ideia de que muitos trabalhadores dependem simultaneamente do emprego formal e de políticas assistenciais para garantir uma renda mínima. Esses dados refletem a necessidade urgente de reformar o sistema previdenciário brasileiro, especialmente após a Reforma da Previdência de 2019. A reforma, ao estabelecer critérios mais rigorosos para aposentadorias e pensões, ao mesmo tempo em que não cria alternativas robustas para a proteção social, aumentou a pressão sobre programas assistenciais.

A Reforma da Previdência de 2019, ao estabelecer a “necessidade de tempo de contribuição de 40 anos para aposentadoria integral” e restringir “o acesso aos benefícios de forma mais severa” (Brasil, 2019, art.14), tem gerado efeitos profundos na vida dos trabalhadores informais e de baixa renda, que já enfrentavam dificuldades para garantir um futuro financeiro estável. A medida acabou por agravar a desigualdade social, já que, como mostram os dados do CadÚnico, muitas famílias seguem em condição de vulnerabilidade, dependendo cada vez mais de uma rede de seguridade social plena. Nesse contexto, a reforma, ao não contemplar essas realidades, revela-se insuficiente perante os problemas estruturais que afetam os trabalhadores mais vulneráveis no Brasil.

Sendo assim, a proteção social, longe de ser apenas um mecanismo residual, permanece como um pilar essencial no combate às desigualdades no Brasil. Em um contexto onde as reformas da Previdência, a reforma trabalhista e a Emenda Constitucional 95 alteram profundamente a lógica contributiva e a cobertura dos direitos sociais, a proteção social torna-se ainda mais vital. Segundo Iamamoto (2013), a desigualdade social se intensifica à

medida que o sistema de seguridade social perde sua capacidade de oferecer uma rede de proteção robusta, especialmente para os trabalhadores mais vulneráveis, que enfrentam dificuldades de acesso a direitos fundamentais. Nesse cenário, a proteção social não só protege os indivíduos da exclusão social, mas também desafia as forças que buscam reduzir o Estado a um papel mínimo no amparo à população.

O enfraquecimento da proteção social não decorre apenas da lógica da capitalização na previdência, mas também das contrarreformas trabalhistas. A reforma trabalhista, ao flexibilizar as relações de trabalho, tem um impacto direto na seguridade social, pois fragiliza as condições de trabalho e, consequentemente, enfraquece a rede de proteção dos trabalhadores. Iamamoto (2013) destaca que essa flexibilização das relações de trabalho resulta em uma precarização dos direitos trabalhistas, onde a incerteza quanto ao acesso a benefícios previdenciários aumenta, tornando os trabalhadores ainda mais dependentes de programas assistenciais. Em vez de garantir condições mínimas de trabalho e de vida, a reforma parece aprofundar a marginalização de uma parcela significativa da população.

O Estado, ao adotar essas reformas, acaba funcionando como uma espécie de alavanca, conforme Iamamoto (2013), permitindo que a desregulamentação do mercado de trabalho e as pressões do capital se estendam para além da esfera econômica e invadam a vida social como um todo. A dinâmica capitalista atual aprofunda a expropriação de conhecimentos e energias dos trabalhadores, reduzindo suas chances de acumulação e aumento de sua segurança social. Com a diminuição das garantias no mercado de trabalho formal, os trabalhadores enfrentam sérias dificuldades para acessar benefícios previdenciários e contribuir consistentemente para o sistema de seguridade social.

A Reforma Trabalhista implementada no Brasil, por meio da Lei nº 13.467/2017, trouxe significativas mudanças nas relações de trabalho, especialmente no que tange à flexibilização de direitos e à ampliação da precarização do mercado de trabalho. A análise da PNAD Contínua – de 2014 até 2025 – revela que, após a promulgação da reforma, houve um crescimento considerável na informalidade, com a proporção de trabalhadores sem vínculo formal alcançando níveis elevados. Em 2018, por exemplo, o número de trabalhadores informais foi estimado em cerca de 40% da força de trabalho, um aumento em relação aos anos anteriores, evidenciando uma tendência de diminuição das condições de estabilidade e segurança no emprego, que dizem respeito direto ao não acesso, ou acesso tardio, a aposentadoria formal.

Em paralelo, a precarização do emprego também se reflete na realidade das famílias em situação de alta vulnerabilidade, especialmente no Cadastro Único (CadÚnico), que serve

como base para a concessão de benefícios assistenciais como o Bolsa Família. Após a Reforma Trabalhista (2017) e Reforma da Previdência (2019), houve um aumento nas inscrições de trabalhadores informais no CadÚnico, além de uma mudança no perfil dos beneficiários. A pesquisa da PNAD Contínua e do CadÚnico mostra que, em 2019 e 2020, as famílias chefiadas por trabalhadores informais ou sem vínculo empregatício se tornaram uma proporção crescente dos cadastros, evidenciando que a desregulamentação do trabalho não apenas precariza a relação de trabalho, mas também aumenta a demanda por programas de transferência de renda. Essas famílias, com acesso restrito a benefícios previdenciários, acabam tornando-se potencial usuários de benefícios assistenciais.

A tendência de crescimento da informalidade e a redução das condições de trabalho formais também se traduz em uma maior desigualdade na distribuição de rendimentos, com a classe trabalhadora enfrentando uma piora no poder de compra. Dados da PNAD Contínua indicam que, enquanto os rendimentos médios dos trabalhadores formais cresceram lentamente ao longo da última década, os trabalhadores informais enfrentaram uma estagnação salarial, ou até mesmo uma queda real nos seus ganhos, o que os coloca em uma situação de constante vulnerabilidade. A redução das garantias sociais, como o seguro-desemprego e os direitos trabalhistas, contribui para que muitos trabalhadores não tenham uma rede de proteção mínima.

No entanto, é importante destacar que o aumento da demanda por programas de transferência condicionada de renda não resolve as causas estruturais da pobreza. Embora esses programas desempenhem um papel crucial no alívio imediato da miséria, eles não modificam as condições subjacentes que geram e perpetuam a desigualdade social. O crescimento dos cadastros no CadÚnico, por exemplo, não é necessariamente indicativo de um avanço nas condições de vida das pessoas.

O aumento do número de famílias em situação de alta vulnerabilidade cadastradas no CadÚnico também está relacionado com a crescente dificuldade de acesso ao mercado de trabalho formal. Em especial, a diminuição das vagas de emprego com carteira assinada e a maior flexibilidade nas contratações tornam ainda mais difícil para os trabalhadores conseguirem estabilidade. Essa instabilidade nas condições de trabalho é visível na discrepância de taxas de desemprego, que são mais altas entre a população jovem e de negros, o que revela uma exclusão de grupos vulneráveis da participação plena no mercado de trabalho. As contrarreformas, ao fragilizar a regulação e o acesso ao mercado formal de trabalho, parecem ter contribuído para o aumento das desigualdades estruturais de raça e de gênero, ampliando o fosso entre os mais ricos e os mais pobres, e favorecendo a concentração

de riqueza nas mãos de uma minoria.

Quanto ao termo – racismo estrutural – cabe trazer uma breve reflexão sobre o tema com base nas obras de Ribeiro (2017) e Bento (2022). Como as autoras esmiuçam, a desigualdade racial no Brasil é uma construção histórica que reverbera até os dias de hoje, afetando o acesso de negros e negras ao mercado formal de trabalho. O racismo estrutural impede que essa população tenha acesso igualitário a oportunidades no mercado de trabalho, condenando-a a um ciclo de exclusão econômica e social. Enquanto a desregulamentação do trabalho formal favorece a flexibilização das relações laborais, o efeito para a população negra é duplamente negativo: por um lado, a informalidade cresce, e, por outro, essa população é mais vulnerável às condições precárias de trabalho e à falta de direitos garantidos, perpetuando a marginalização e, possivelmente, o número de pessoas que necessitam acessar programas e benefícios assistenciais para manutenção da subsistência.

Estudo realizado pelo IBGE aponta que, após o ano de 2017, a taxa de pobreza extrema no Brasil aumentou, alcançando mais de 10% da população. Esse aumento é reflexo não apenas da maior dificuldade de acesso ao mercado de trabalho formal, mas também da redução de políticas públicas de proteção social, que são essenciais para mitigar os efeitos da desigualdade estrutural. O modelo assistencialista, não é capaz de substituir a necessidade de um sistema de seguridade social robusto e universal, que garanta acesso a direitos básicos como saúde, educação, e aposentadoria.

Portanto, a nova previdência, reflete a lógica de capitalização – presente no subtítulo deste subcapítulo – o que remete à análise de Iamamoto (2010) sobre extenso processo de acumulação onde o capital financeiro assume o comando, e acentua-se o processo de alienação. Logo, o reconhecimento dos direitos e necessidades sociais, neste estágio do capitalismo: "[...] sofrem uma ampla regressão na prevalência do neoliberalismo, em favor da economia política do capital. Em outros termos, tem-se *o reino do capital fetiche na plenitude de seu desenvolvimento e alienação*" (Iamamoto, 2010, p. 107, grifo da autora), processo esse que pode-se observar na contrarreforma da previdência. A seguir, segue análise feita por meio do quadro 2 com as principais mudanças na previdência social brasileira após a contrarreforma.

Quadro 2 - Como era e como ficou após a contrarreforma da previdência (2019)

Tópicos	Como era	Como ficou
Idade mínima para aposentadoria	Não havia idade mínima obrigatória no regime geral; era possível se aposentar apenas pelo tempo de contribuição (30 anos para mulheres e 35 para homens).	Instituída idade mínima obrigatória: 62 anos para mulheres e 65 anos para homens (art. 201 da Constituição Federal, alterado pela EC 103/2019).
Tempo mínimo de contribuição	15 anos para mulheres e homens no regime geral (aposentadoria por idade).	Mantido em 15 anos para mulheres, mas 20 anos para homens que ingressarem após a reforma.
Cálculo do benefício	Média dos 80% maiores salários de contribuição desde julho de 1994.	Passou a considerar 100% das contribuições realizadas desde julho de 1994 (art. 26 da EC 103/2019).
Percentual inicial da aposentadoria	Em muitos casos o trabalhador podia receber 100% da média salarial.	Benefício começa em 60% da média salarial, com acréscimo de 2% por ano que exceder 20 anos de contribuição (homens) ou 15 anos (mulheres).
Aposentadoria por tempo de contribuição	Modalidade existente sem idade mínima obrigatória.	Extinta para novos segurados; foram criadas regras de transição.
Pensão por morte	Geralmente correspondia a 100% do valor da aposentadoria do segurado falecido.	Passou a ser 50% do benefício + 10% por dependente, até o limite de 100% (art. 23 da EC 103/2019).
Acumulação de benefícios	Possibilidade mais ampla de acumular pensão e aposentadoria.	A acumulação passou a sofrer reduções progressivas no valor do segundo benefício.
Aposentadoria de servidores públicos	Regras próprias variavam conforme o ente federativo e ingresso no serviço público.	Idade mínima estabelecida: 62 anos para mulheres e 65 para homens, com 25 anos de contribuição e 10 anos no serviço público.
Alíquotas de contribuição	Alíquotas fixas (geralmente entre 8% e 11% para trabalhadores do RGPS).	Implantação de alíquotas progressivas, variando conforme a faixa salarial.

Fonte: BRASIL. Lei nº 103, de 12 de novembro de 2019. **Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.** Brasília, DF, 2019. Sistematização própria.

Como elucidado no Quadro 2, a Emenda Constitucional nº 103/2019 representou uma profunda reestruturação do sistema de proteção social brasileiro ao alterar critérios históricos de acesso à aposentadoria e reduzir o valor potencial de benefícios previdenciários. Ao instituir idade mínima obrigatória, ampliar o tempo de contribuição necessário para obtenção do benefício integral e modificar a fórmula de cálculo das aposentadorias e pensões, a reforma desloca parte significativa do ônus da sustentabilidade do sistema para os trabalhadores,

especialmente aqueles inseridos em trajetórias laborais marcadas por informalidade, desemprego e baixos salários. No contexto das transformações recentes do mercado de trabalho – intensificadas após a Lei nº 13.467/2017 – essas mudanças tendem a ampliar as dificuldades de acesso à proteção previdenciária, uma vez que muitos trabalhadores podem não conseguir cumprir os requisitos contributivos exigidos. Dessa forma, a reforma previdenciária insere-se em um conjunto mais amplo de contrarreformas associadas ao avanço de políticas de austeridade fiscal e à reconfiguração do papel do Estado na garantia de direitos sociais.

Um exemplo da lógica capitalista nesta contrarreforma é o seguinte trecho da EC nª 103/2019 (Reforma da Previdência): é determinado que "a aposentadoria será concedida com base no tempo de contribuição do trabalhador e na média das contribuições realizadas ao longo da vida laboral" (Brasil, 2019, art. 25). Essa determinação favorece uma estrutura de capitalização similar à de sistemas privados de previdência, onde o valor do benefício está atrelado diretamente ao montante acumulado durante a vida laboral, independentemente das condições econômicas e sociais do indivíduo. Como afirma Silva (2019):

> Com a possibilidade de aumentar as dificuldades para os trabalhadores poderem se aposentar aumentou a procura por planos privados de aposentadoria geridos por grandes instituições financeiras. Um levantamento realizado pela Fenaprevi (Federação Nacional de Previdência Privada e Vida), observou uma alta de 19,93% na contratação dos planos privados em 2016 (Silva, 2019, p. 2020 in. Silva, 2018).

A expansão da previdência complementar – ou previdência privada – e o fortalecimento da lógica de capitalização não podem ser compreendidos apenas como respostas ao envelhecimento populacional ou ao suposto desequilíbrio das contas públicas. Sob a perspectiva do capitalismo dependente, essas medidas integram um movimento de reconfiguração das políticas sociais em favor dos interesses do capital financeiro, transformando direitos historicamente vinculados à seguridade social em oportunidades de valorização privada. Nesse sentido, o discurso da crise fiscal e da insustentabilidade da Previdência Social passa a desempenhar um papel estratégico na legitimação das reformas neoliberais[17], deslocando o debate das escolhas políticas relacionadas ao financiamento da seguridade para uma narrativa centrada na inevitabilidade da redução de direitos.

[17] Importante relembrar a compreensão acerca das reformas neoliberais no presente trabalho, como citado na introdução (capítulo 1), aonde o termo contrarreforma é adotado ao tratar sobre estas reformas feitas sob a ótica ultraneoliberal: que diz respeito ao desmonte da proteção social estatal preconizada após a promulgação da Constituição Federal de 1988, ou seja, a partir dos anos 1990 sob o ideário neoliberal, onde os direitos viram mercadorias, as leis trabalhistas são flexibilizadas e o financiamento de serviços públicos é reduzido ao máximo ou extinguido (Behring, 2007).

Conforme afirma Brettas (2020, p. 250):

> Se o resultado fiscal desta política é indissociável da análise da seguridade social desde 1988; se a presença de recursos no orçamento da seguridade social é comprovada pela retirada volumosa via DRU para pagar a dívida; se montantes significativos deixam de ser arrecadados para dar isenções ao grande capital; se a cobrança das dívidas de empresas privadas não aparece no debate sobre a viabilidade da Seguridade; se considerarmos todos estes indícios, podemos afirmar que o centro da preocupação dos que advogam a existência do déficit não é a sobrevivência da seguridade social, nem a garantia de direitos. Trata-se de fabricar argumentos que justifiquem e legitimem a busca por dois objetivos que se complementam: 1) liberar recursos do fundo público para os proprietários do capital financeiro financeirizado por meio da dívida pública; 2) alimentar a rentabilidade do capital portador de juros estimulando a retirada de direitos (sucateamento da previdência pública) e tornando viável a alternativa de acesso aos serviços via o mercado (previdência complementar).

A interpretação da autora permite compreender que a Reforma da Previdência de 2019 não se restringe à alteração de critérios previdenciários, mas integra um processo mais amplo de financeirização das políticas sociais. Ao restringir o acesso aos benefícios públicos e estimular a busca por previdência privada, a reforma amplia os espaços de acumulação do setor financeiro, ao mesmo tempo em que enfraquece o campo da seguridade social preconizado na Constituição Federal de 1988.

Assim, fica nítido que a desregulamentação do mercado de trabalho e as mudanças no acesso à previdência social não apenas aprofundam a desigualdade social, mas também aumentam a pressão sobre os programas de transferência de renda, os quais, embora essenciais, não são uma solução para as causas estruturais da pobreza e da exclusão social. O Estado, ao se omitir da proteção dos direitos dos trabalhadores, acaba funcionando como um amplificador das desigualdades e da vulnerabilidade social. No capítulo a seguir adentrar-se-á o debate em torno da gestão dos PTCR e o debate focalização versus universalização.

3. PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA E A GESTÃO DA POBREZA

O debate sobre os Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, especialmente o Bolsa Família, abrange questões centrais relacionadas à gestão da pobreza e à proteção social. Desde sua criação, o programa tem sido uma ferramenta fundamental no enfrentamento da pobreza extrema, garantindo recursos diretos às famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica. No entanto, sua eficácia e sustentabilidade dependem de uma série de fatores, como a descentralização da gestão, o cumprimento de condicionalidades nas áreas de saúde e educação, e a atualização contínua das informações cadastrais.

Embora o Bolsa Família tenha representado um avanço significativo, especialmente no governo Lula, as transformações nas políticas sociais e a ascensão de novas correntes político-ideológicas nos últimos anos, como o ultraneoliberalismo, impuseram desafios à sua implementação e manutenção. A descentralização, por exemplo, proposta para aumentar a eficiência e aproximar a gestão pública das realidades locais, têm mostrado tanto benefícios quanto limitações. Além disso, as condicionalidades exigidas para a permanência das famílias no programa, associadas à crescente dependência das gestões municipais e à crítica ao modelo assistencialista, apontam para a complexidade da gestão da pobreza no Brasil.

Neste sentido, o presente capítulo se encontra articulado ao segundo objetivo específico da pesquisa e se detém em "mapear os Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) implementados nos Governos de Temer e de Bolsonaro, visando evidenciar as respectivas concepções de gestão e operacionalização", o qual trata de elucidar os programas implementados em cada governo para analisar suas concepções de gestão.

3.1. Programas de Transferência Condicionada de Renda implementados nos Governos Temer e Bolsonaro: características e limites

A Análise dos Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) no Brasil, no período delimitado entre 2014 e 2024, exige sua apreensão no interior das transformações mais amplas do Estado capitalista sob hegemonia neoliberal e, posteriormente, ultraneoliberal. Trata-se de compreender tais programas não como iniciativas isoladas de enfrentamento à pobreza, mas como instrumentos da lógica de gestão da força de trabalho excedente, em um contexto de crise estrutural do capital e de intensificação das políticas de austeridade fiscal.

A implementação do Teto de Gastos, atual Arcabouço Fiscal[18], repercutiu nos Programas de Transferência Condicionada de Renda já existentes no país, assim como nos que viriam a ser criados anos depois. Segundo Marques e Nakatani (2019), o período pós golpe parlamentar de *impeachment* sofrido por Dilma Rousseff em 2016 preconizou a entrada de Temer na presidência e culminou em duas das alterações institucionais que mais impactaram o país e deram início a uma série de retrocessos. Essas medidas são: "[...] a Emenda Constitucional 95 (EC 95) e o conjunto de artigos e dispositivos da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) que foram alterados pela reforma trabalhista" (Marques; Nakatani, 2019, p. 226), que redefiniram o rumo das políticas sociais no país assim como o rumo desenfreado do desmonte das Leis Trabalhistas que culminaram no aumento dos empregos informais no país, que limitam acessos a programas, benefícios e direitos previdenciários.

A EC nº 95 constitui-se, portanto, como um dispositivo central de reorganização do fundo público, subordinando-o às exigências do capital financeiro e impondo severas restrições à capacidade estatal de financiamento da seguridade social. Segundo Marques e Nakatani (2019), tal emenda não apenas limita o crescimento dos gastos sociais, mas redefine estruturalmente o papel do Estado brasileiro, aprofundando sua função de garantidor da estabilidade macroeconômica em detrimento da efetivação de direitos sociais.

Conforme problematiza Bobbio (2013), o neoliberalismo se constitui enquanto uma concepção político-ideológica que redefine o papel do Estado, não no sentido de sua retirada, mas de sua reconfiguração funcional aos interesses do capital. Nessa perspectiva, o Estado mantém-se ativo na garantia das condições gerais de reprodução do sistema, ao mesmo tempo em que restringe direitos sociais, focaliza políticas públicas e transfere à esfera privada e familiar a responsabilidade pela proteção social. No campo das políticas sociais, essa racionalidade se expressa pela substituição progressiva de políticas universais por ações focalizadas, seletivas e condicionadas, como é o caso dos PTCR.

Esse movimento revela uma concepção de política social orientada não pela garantia de direitos, mas pela lógica da eficiência fiscal e da responsabilização individual. Conforme assinala Bobbio (2000), o neoliberalismo desloca o debate da justiça social para o da gestão eficiente da pobreza, naturalizando as desigualdades produzidas pelo próprio sistema capitalista. No caso dos PTCR, isso se traduz na reafirmação de seu caráter compensatório e residual, desvinculado de estratégias estruturais de enfrentamento da desigualdade social.

Apesar do Governo Temer não ter, propriamente, implementado novos PTCRs, as

[18] A EC foi revogada em 2023 por meio de aprovação da Lei Complementar nº 200/2023 e substituída pelo Novo Arcabouço Fiscal, em vigor desde então.

decisões do respectivo governo criaram o terreno institucional e fiscal que viabilizou as mudanças posteriores no Bolsa Família durante o governo Bolsonaro, quando o programa foi rebatizado como Auxílio Brasil. Em especial, a Emenda Constitucional do Teto de Gastos (EC 95/2016) que impôs forte restrição ao crescimento das despesas sociais, pressionando por reformulações que buscassem maior focalização, flexibilidade orçamentária e rearranjos internos dos programas. Assim, o Auxílio Brasil, embora tenha sido uma iniciativa no Governo de Bolsonaro, amparou-se no arcabouço fiscal austero e em mudanças institucionais herdadas de Temer, que reduziram a rigidez do desenho original do Bolsa Família e abriram espaço político e administrativo para sua substituição.

Além da EC nº 95, o governo Temer promoveu a Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017), que, embora não incida diretamente sobre os PTCR, altera profundamente o mercado de trabalho e, consequentemente, as condições de vida da classe trabalhadora. A precarização das relações laborais, a ampliação da informalidade e a fragilização da proteção social ampliam a demanda por programas assistenciais, ao mesmo tempo em que o Estado restringe sua capacidade de resposta. Essa contradição evidencia o papel dos PTCR como mecanismos de contenção dos efeitos mais agudos da pobreza, sem, contudo, enfrentar suas determinações estruturais.

Como trazido por Norberto Bobbio (2013), em sua obra Liberalismo e Democracia, entende-se esse processo como um exemplo da tensão estrutural entre o liberalismo – voltado à limitação do poder do Estado e à centralidade das regras – e a democracia – orientada à ampliação da participação e à efetivação de direitos, inclusive sociais. Para Bobbio (2013), quando o liberalismo assume uma feição econômica austera, ele pode preservar a democracia apenas em seu sentido formal (procedimentos, legalidade, decisões por maioria), ao mesmo tempo em que enfraquece seu conteúdo substantivo, como a garantia de direitos sociais. Nesse sentido, medidas como o teto de gastos e a reconfiguração institucional das políticas sociais, ainda que legais e aprovadas dentro das regras democráticas, produzem uma redução da capacidade do Estado de promover igualdade material.

Assim, as mudanças do Bolsa Família para o Auxílio Brasil foram resultado de decisões tomadas dentro de um regime democraticamente formal, mas orientadas por uma lógica liberal restritiva, em que a legalidade e a eficiência fiscal prevalecem sobre a continuidade e a universalidade dos direitos sociais. Nesse contexto, os PTCR no governo Temer assumem uma função ainda mais explícita de gestão da pobreza extrema, operando como instrumentos de mitigação dos impactos sociais do ajuste fiscal. Conforme destacam Vazquez e Schlegel (2023), trata-se de uma política social cada vez mais subordinada à lógica

do equilíbrio fiscal, que prepara o terreno institucional e ideológico para o aprofundamento do ultraneoliberalismo no governo subsequente.

Assim, o período compreendido entre 2014 e 2018 – final do segundo Governo Dilma seguido de impeachment, o governo subsequente de Temer em 2016 e o primeiro ano de governo Bolsonaro – pode ser compreendido como uma fase de transição, na qual se consolidam as bases legais, institucionais e discursivas que viabilizam o avanço do projeto ultraneoliberal no Brasil. Os PTCR, longe de constituírem uma exceção a esse processo, integram-no de forma orgânica, revelando seus limites enquanto estratégias de enfrentamento da desigualdade social em um contexto de retração dos direitos e de subordinação do Estado aos interesses do capital.

Dando continuidade ao movimento de inflexão regressiva iniciado no governo Temer, o governo de Jair Bolsonaro (2019–2022) aprofunda e radicaliza a agenda ultraneoliberal, articulando-a a um discurso conservador e moralizante. No campo da política social, essa combinação resulta em uma reconfiguração substantiva dos Programas de Transferência Condicionada de Renda, tanto no plano institucional quanto no plano ideológico, evidenciando seus limites enquanto instrumentos de proteção social.

Um dos principais marcos desse período é a aprovação da Reforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 103/2019), que promove profundas alterações no sistema previdenciário brasileiro, restringindo o acesso a benefícios e ampliando o tempo de contribuição necessário à aposentadoria. Embora a reforma incida diretamente sobre a previdência social, seus efeitos extrapolam esse campo, impactando o conjunto da seguridade social e intensificando a vulnerabilidade de amplos segmentos da classe trabalhadora. Conforme destacam Marques e Nakatani (2019), as contrarreformas previdenciárias integram um projeto mais amplo de reestruturação do Estado, orientado pela lógica da austeridade permanente e pela subordinação das políticas sociais às exigências do capital financeiro.

Nesse contexto de aprofundamento das desigualdades sociais e de precarização das condições de vida, os PTCR assumem centralidade discursiva no governo Bolsonaro, ao mesmo tempo em que são esvaziados de seu caráter de política pública estruturada. Em 2021, o Programa Bolsa Família é formalmente extinto e substituído pelo Auxílio Brasil, instituído pela Medida Provisória nº 1.061/2021 e posteriormente convertida na Lei nº 14.284/2021. Tal substituição não se limita a uma alteração nominal, mas expressa uma mudança significativa na concepção e na gestão da política de transferência condicionada de renda.

Abaixo segue o quadro 3 - o qual foi originalmente desenvolvido em 2024 no Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação da autora da presente dissertação - com o

mapeamento das alterações que ocorreram com a mudança do Programa Bolsa Família para Auxílio Brasil no ano de 2021, durante o Governo Bolsonaro. É possível perceber a ênfase no investimento em capital humano adotado pelo governo de Jair Bolsonaro, apesar das condicionalidades se manterem praticamente as mesmas. Abaixo segue um quadro originalmente elaborado pela autora para o trabalho de conclusão de curso da graduação em Serviço Social.

Quadro 3 - Objetivos, condicionalidades e critérios para acesso (AB e reedição do PBF).

DIMENSÕES	**LEI Nº 14.284/ 2021 AUXÍLIO BRASIL**	**LEI Nº 14.601/2023 BOLSA FAMÍLIA**
OBJETIVOS	- Promover a cidadania; - Garantia de Renda; - Acesso a benefícios a fim de superar as vulnerabilidades sociais das famílias; - Apoio financeiro a nutrizes, gestantes, crianças e adolescentes em situação de pobreza e pobreza extrema; - Promover ações com foco na primeira infância, através de atenção à saúde e estímulos para desenvolvimento de habilidades físicas, cognitivas e afetivas; - Ampliação do número de creches e vagas; - Excelência jovem em desempenho científico e tecnológico; - estimular a emancipação das famílias. (incisos I, II, III, IV, V, VI, VII do Art. 2º).	I - combater a fome; II - contribuir para a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações; e III - promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias, especialmente das crianças, dos adolescentes e dos jovens em situação de pobreza (Art. 3º).
CRITÉRIOS PARA O ACESSO	I - em situação de pobreza, cuja renda familiar *per capita* mensal de R$ 105,01 (cento e cinco reais e um centavo) e R$ 210,00 (duzentos e dez reais); II - em situação de extrema pobreza, com renda familiar *per capita* mensal igual ou inferior a R$ 105,00 (cento e cinco reais). - Famílias em situação de pobreza apenas serão elegíveis se possuírem gestantes, nutrizes ou pessoas até 21 anos incompletos na composição familiar. (§ 1º e 2º do Art. 4º)	I - inscritas no CadÚnico; e II - cuja renda familiar *per capita* mensal seja igual ou inferior a R$ 218,00 (duzentos e dezoito reais) (Art. 5º)
CONDICIONALIDADES	I - à realização de pré-natal; II - ao cumprimento do calendário	I - à realização de pré-natal; II - ao cumprimento do calendário

	nacional de vacinação e ao acompanhamento do estado nutricional; e III - à frequência escolar mínima (Art. 18)	nacional de vacinação; III - ao acompanhamento do estado nutricional, para os beneficiários que tenham até 7 (sete) anos de idade incompletos; e IV - à frequência escolar mínima (Art. 10).

Fonte: Bonatto et al., 2025, p. 19. Disponível em: https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/10867.

O Auxílio Brasil é apresentado pelo governo como uma política mais “moderna” e “eficiente”, orientada pela meritocracia e pelo estímulo à inserção produtiva. Contudo, conforme analisam Vazquez e Schlegel (2023), o programa se caracteriza por elevada instabilidade normativa, fragmentação de benefícios e forte instrumentalização político-eleitoral. Diferentemente do Programa Bolsa Família, que possuía critérios relativamente estáveis de elegibilidade e financiamento, o Auxílio Brasil opera por meio de benefícios variáveis, sujeitos a alterações frequentes, o que compromete sua previsibilidade e continuidade.

Nessa direção, a concepção que orientou o Auxílio Brasil aprofunda a inflexão meritocrática e produtivista da política de transferência de renda, ao deslocar o enfrentamento da pobreza para a lógica do investimento individual em capacidades. Conforme assinalam os autores Bonatto, Guilherme e Silva (2025): “de fato, o AB volta-se ao incentivo de capital humano, prevendo em lei os subsídios para que o usuário supere a situação de pobreza por meio da inserção no mercado de trabalho desde os 16 anos, assim como apoio ao empreendedorismo” (Bonatto et al., 2025, p. 12), incorporando mecanismos que articulam a permanência de crianças em creches conveniadas e incentivos ao desempenho acadêmico e esportivo, além de auxílios rurais e urbanos. Tal desenho evidencia a centralidade da teoria do capital humano[19], ao “visar fomentar e gerar capital”, reafirmando a responsabilização individual pela superação da pobreza e obscurecendo suas determinações estruturais, em consonância com a racionalidade ultraneoliberal que orienta a gestão dos PTCR no período analisado.

Além disso, a substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil não se limita a uma mudança nominal, mas implica uma reconfiguração do próprio caráter da política de transferência de renda. Conforme destaca Oliveira (2022, p. 97):

[19] Capital humano é definido como: "Investimento em educação, treinamento e saúde aumenta a produtividade do trabalhador, criando o que se pode chamar de capital humano" (Schultz, 1961, p. 1, tradução própria, não oficial), o que, por si só, não é compreendido como algo positivo ao trabalhador, uma vez que o objetivo é o aumento da produção de lucro expropriado deste.

> [...] o Programa Bolsa Família passou a se chamar ‘Auxílio Brasil’ e junto com o nome perdeu também seu caráter de política pública, focalizado, dirigido por normas jurídicas e suprapartidário. Ganha nesse primeiro momento um caráter unicamente eleitoreiro, que não se sabe quais as normas e objetivos, ou se será um Programa contínuo, ou apenas ‘cabo eleitoral’ das próximas eleições, assim como foi à criação do décimo terceiro do Bolsa Família pelo mesmo presidente em 2020.

Embora algumas regras de acesso do programa anterior tenham sido mantidas – como a obrigatoriedade de inscrição no CadÚnico e limites de renda familiar per capita – a promessa do governo de ampliar o número de beneficiários de 14,7 milhões para aproximadamente 17 milhões, buscando eliminar a fila de espera, revela um caráter circunstancial e conjuntural do programa, reforçando sua instrumentalização política e a fragilidade de sua institucionalização, em sintonia com a lógica ultraneoliberal que pauta a gestão dos PTCR.

Em 2022, o benefício médio do Auxílio Brasil atingiu aproximadamente R$ 600,00, alcançando cerca de 21 milhões de famílias. No entanto, essa elevação esteve condicionada a créditos extraordinários e a flexibilizações temporárias do teto de gastos, revelando o caráter excepcional e conjuntural da medida, desvinculada de um compromisso estrutural com o enfrentamento da pobreza (Bonatto et al., 2025). A gestão do Auxílio Brasil evidencia, ainda, o aprofundamento das condicionalidades e dos mecanismos de controle sobre as famílias beneficiárias. As exigências relacionadas à saúde e à educação permanecem centrais, mas passam a ser acompanhadas por um discurso moralizante que associa pobreza à falta de esforço individual. Tal perspectiva reforça a responsabilização das famílias – e, de modo particular, das mulheres – pela superação de sua condição de vulnerabilidade.

A contribuição de Engels (2019) é fundamental para problematizar essa dimensão. Ao analisar a origem da família, da propriedade privada e do Estado, o autor evidencia como a estrutura familiar patriarcal se constitui como um dos pilares da reprodução das relações capitalistas. No caso dos PTCRs, as condicionalidades recaem majoritariamente sobre as mulheres, que são responsabilizadas pelo cumprimento das exigências relacionadas à frequência escolar, à vacinação e ao acompanhamento de saúde dos filhos. Essa centralidade feminina na operacionalização dos programas reforça a divisão sexual do trabalho e naturaliza a atribuição do cuidado à esfera privada e familiar.

No Governo Bolsonaro essa lógica é intensificada por um discurso conservador que exalta a família tradicional e reforça papéis de gênero rigidamente definidos. As mulheres pobres, sobretudo as mulheres negras, são interpeladas como gestoras da pobreza doméstica,

enquanto o Estado se exime progressivamente de sua responsabilidade pela garantia de direitos sociais. Assim, os PTCR operam como mecanismos de controle social, ao mesmo tempo em que reproduzem desigualdades de gênero e classe.

Outro elemento central desse período é a manutenção da EC nº 95 como eixo estruturante da política fiscal, mesmo diante do agravamento da crise social e sanitária provocada pela pandemia de Covid-19. Embora tenham sido adotadas medidas excepcionais, como o Auxílio Emergencial em 2020, tais iniciativas não resultaram na revogação do teto de gastos, mas apenas em sua flexibilização temporária. Com o término dessas medidas, retoma-se a lógica de contenção do gasto social, aprofundando a insegurança social das famílias beneficiárias dos PTCR.

A relação entre as contrarreformas e a gestão dos PTCR torna-se, assim, cada vez mais explícita. A Reforma da Previdência, ao restringir o acesso a benefícios contributivos, amplia a demanda por programas assistenciais, ao mesmo tempo em que o Estado limita seu financiamento. Essa contradição revela o papel funcional dos PTCR no contexto ultraneoliberal: conter os efeitos mais explosivos da desigualdade social, sem alterar suas determinações estruturais.

Dessa forma, no Governo Bolsonaro, os Programas de Transferência Condicionada de Renda assumem um caráter ainda mais residual, instável e instrumentalizado, distanciando-se de qualquer perspectiva de universalização de direitos. Sua gestão evidencia os limites das políticas focalizadas em um contexto de austeridade fiscal permanente, reafirmando a centralidade da crítica marxiana à política social no capitalismo contemporâneo.

Ao considerar o percurso histórico dos Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil entre 2014 e 2024, evidencia-se que tais programas foram profundamente reconfigurados no interior das contrarreformas (ultra)neoliberais implementadas nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Longe de constituírem políticas de enfrentamento estrutural da desigualdade social, os PTCR assumem, nesse período, a função de mecanismos compensatórios e de gestão da pobreza, subordinados à lógica da austeridade fiscal e à racionalidade do capital financeiro.

A EC nº 95, ao instituir o teto de gastos públicos, inaugura um novo padrão de financiamento das políticas sociais, impondo limites rígidos à expansão do gasto social e reordena o fundo público em favor do pagamento da dívida e da estabilidade macroeconômica. Tal dispositivo não apenas restringe a capacidade do Estado de responder às demandas sociais, como redefine o próprio sentido da política social, que passa a operar sob o imperativo da contenção e da focalização extrema. Conforme analisam Marques e Nakatani

(2019), a EC nº 95 consolida um modelo de Estado voltado à garantia das condições de reprodução do capital, em detrimento da efetivação de direitos sociais universalizáveis.

No governo Temer, essa inflexão se materializa na manutenção formal do Programa Bolsa Família, acompanhada de seu esvaziamento orçamentário e institucional, preparando o terreno para a ruptura operada no governo subsequente. Já no governo Bolsonaro, a extinção do Bolsa Família e sua substituição pelo Auxílio Brasil explicitam a radicalização do projeto ultraneoliberal, marcado pela instabilidade normativa, pela instrumentalização político-eleitoral e pelo reforço do discurso meritocrático. A política de transferência de renda passa a ser tratada como concessão temporária, e não como direito social, aprofundando a insegurança das famílias beneficiárias.

A Reforma da Previdência, implementada no governo Bolsonaro, intensifica esse cenário ao restringir o acesso aos benefícios contributivos. Essa dinâmica evidencia a relação direta entre as contrarreformas estruturais e a ampliação da demanda por PTCR, ao mesmo tempo em que se impõem limites severos ao seu financiamento e alcance. Tal contradição revela o caráter funcional desses programas no capitalismo contemporâneo: mitigar os efeitos mais agudos da pobreza sem enfrentar suas determinações estruturais.

A análise das condicionalidades associadas aos PTCR permite aprofundar a crítica a esse modelo de política social. Conforme problematizado a partir de Engels (2019), a centralidade atribuída à família — e, em particular, às mulheres — na operacionalização dos programas reforça a divisão sexual do trabalho e naturaliza a responsabilização privada pelo cuidado e pela reprodução social. As mulheres pobres são interpeladas como gestoras da pobreza familiar, enquanto o Estado se exime progressivamente de sua responsabilidade pela garantia de direitos sociais, reafirmando o caráter patriarcal e classista da política social sob hegemonia neoliberal.

No período mais recente, a partir de 2023, a revogação formal do teto de gastos e a instituição do chamado Arcabouço Fiscal (nstituído em 2023) introduzem novos elementos no debate sobre o financiamento da política social. Contudo, conforme analisam Vazquez e Schlegel (2023), o novo regime fiscal não rompe com a lógica da austeridade, mas a reconfigura, mantendo limites estruturais à expansão do gasto social. No campo dos PTCR, observa-se a retomada do Programa Bolsa Família no terceiro governo Lula, acompanhada de esforços de recomposição institucional. Ainda assim, permanecem desafios significativos relacionados ao financiamento, à sustentabilidade e à superação da lógica focalizada que historicamente marcou esses programas.

Dessa forma, a análise evidencia que, apesar das diferenças entre os governos

considerados, há uma continuidade estrutural na subordinação da política social à lógica do ajuste fiscal e da reprodução do capital. As contrarreformas implementadas nos governos Temer e Bolsonaro aprofundam esse processo, explicitando os limites das políticas focalizadas em um contexto de crise estrutural do capitalismo e de retração dos direitos sociais.

Portanto, que os Programas de Transferência Condicionada de Renda, tal como configurados no período analisado, não constituem instrumentos capazes de promover a emancipação social ou a superação das desigualdades estruturais. Ao contrário, operam como mecanismos de contenção da pobreza e de controle social, reafirmando a centralidade da crítica marxiana para a compreensão das políticas sociais no capitalismo contemporâneo. Essa constatação dialoga diretamente com o objetivo geral desta dissertação, ao evidenciar como as contrarreformas (ultra)neoliberais incidem na gestão dos PTCR, delimitando seus alcances e explicitando seus limites estruturais. Esse debate será aprofundado no capítulo a seguir "Contrarreformas e Programas de Transferência Condicionada de Renda", assim como o debate em torno da universalização.

3.2. Gestão e operacionalização dos PTCRs: focalização versus universalização

A partir de 1992, com o impeachment do presidente Fernando Collor de Mello, o Brasil atravessou uma série de transformações políticas e econômicas que começaram a moldar um novo cenário no combate à pobreza e à desigualdade social. Nesse contexto, a fome e a miséria passaram a ocupar um lugar central na agenda pública, com a criação da Campanha da Fome, liderada pelo sociólogo Herbert de Sousa (Teixeira, 2021). Em 1993, o governo de Itamar Franco incorporou essa iniciativa ao Plano de Combate à Fome e à Miséria, dando início a uma nova abordagem política voltada para a inclusão social e a erradicação das condições de pobreza extremas. Paralelamente, a discussão sobre a implementação de Programas de Renda Mínima começou a ganhar destaque, com a proposta que visava combinar a transferência de renda com a escolarização, visando interromper o ciclo de reprodução da pobreza (Silva; Yazbek; Di Giovanni, 2012, p. 99 apud Teixeira, 2021).

As políticas públicas, especialmente as que envolvem Programas de Transferência de Renda, tiveram grande avanço a partir do governo Lula, no ano de 2003, que segundo Teixeira (2021) foi o período onde o enfrentamento à pobreza e a fome passaram a ganhar prioridade na agenda pública. Um dos exemplos mais marcantes, até mesmo em nível

internacional, é o Programa Bolsa Família: “regido pela Lei Federal no 10.836, o PBF foi idealizado como uma política pública de proteção social” (Teixeira, 2021, p. 67). No entanto, apesar dos avanços significativos no enfrentamento da fome e da pobreza, as políticas públicas voltadas à proteção social sofreram mudanças drásticas com a ascensão de novas correntes econômicas no cenário político do país.

O Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2003, representa um marco no enfrentamento da pobreza e da fome no Brasil. A partir de sua implementação, a proteção social tornou-se uma prioridade na agenda pública, e o PBF foi projetado para atuar de forma integrada e descentralizada. Segundo Teixeira (2021), o programa "é uma política federal, mas, para que ele funcione efetivamente, todos os entes federativos precisam conjugar esforços, trabalhando de forma compartilhada". Isso significa que, para garantir a efetividade do PBF, é essencial que estados e municípios assumam responsabilidades na gestão e execução do programa, criando uma rede de cooperação entre os diferentes níveis de governo. Esse modelo descentralizado visa fortalecer a presença do Estado nas comunidades locais e aumentar a eficiência na alocação de recursos, permitindo que as políticas sociais atendam de maneira mais direta e personalizada as necessidades da população mais vulnerável. No entanto, essa estrutura descentralizada também trouxe desafios, pois a capacidade de implementação e controle variava consideravelmente entre os diferentes entes federativos, resultando em desigualdades no acesso e na qualidade dos benefícios.

A gestão descentralizada se caracteriza pela articulação entre os três níveis de governo – União, estados e municípios –, na qual cada ente cumpre papéis específicos para que o benefício chegue adequadamente às famílias e as condicionalidades sejam monitoradas. Pela Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, que instituiu o Bolsa Família após a mudança para Auxílio Brasil durante o Governo Bolsonaro em 2021, a execução e gestão do programa deveria ocorrer de forma pública e descentralizada, mediante adesão voluntária dos estados e dos municípios. Com dados articulados pela porta de entrada a programas e benefícios – o CadÚnico (Cadastro Único para Programas Sociais) – fortalece-se a atuação compartilhada e intersetorial para cadastro, atualização de dados e acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação das famílias (Brasil, 2023, art. 12-14).

Nesse modelo, a União coordena e regula, inclusive por meio de instrumentos como o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que mensura os resultados da gestão local e condiciona repasses financeiros aos entes que aderirem e obtiverem desempenho mínimo na gestão do CadÚnico e programas como o Bolsa Família; os estados articulam ações regionais e apoiam conselhos e fiscalização; e os municípios realizam diretamente o cadastramento das

famílias, atualização cadastral e o acompanhamento das condicionalidades, garantindo assim a implementação efetiva das políticas de proteção social em suas localidades e promovendo maior eficiência e qualidade no atendimento às famílias beneficiárias.

Contudo, a descentralização, proposta como uma estratégia para aumentar a eficiência na gestão dos recursos, não se apresenta como uma panaceia para todos os problemas do sistema. De acordo com Draibe (1993), as reformas neoliberais no Brasil entenderam a descentralização como uma maneira de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto, aproximando a gestão dos problemas locais e possibilitando uma maior interação entre os recursos públicos e não governamentais. Porém, esse processo nem sempre se traduziu em avanços sociais. Como ressalta Arretche (1996), em um contexto progressista, a descentralização poderia ser vista como uma forma de fortalecer a democracia[20] e promover maior equidade, justiça social e controle social sobre o Estado, mas, na prática, acabou sendo utilizada como uma ferramenta que muitas vezes ampliou desigualdades regionais e fragilizou a ação governamental, especialmente em áreas mais carentes. Com a implementação de políticas neoliberais, essa descentralização passou a ser associada a uma diminuição do papel do Estado central, prejudicando a coordenação nacional e a efetividade das ações de combate à pobreza, como o PBF, em diversas regiões do Brasil.

O acompanhamento das informações – condicionalidades – relacionadas à saúde e educação, tem se mostrado uma ferramenta essencial para a gestão do Programa Bolsa Família (PBF). A análise desses dados permite que o governo tenha uma visão detalhada e contextualizada das realidades locais, seja no nível municipal ou estadual, proporcionando uma "radiografia ao longo do tempo dos números relativos e absolutos de crianças com baixo peso, sobrepeso, da falta de transporte escolar, da falta de ofertas dos serviços etc." (Teixeira, 2021, p. 73). Essa avaliação contínua possibilita que os gestores do programa possam tomar decisões informadas e realizar ajustes nas políticas, garantindo que programas se mantenham alinhados às necessidades de cada região. Ao identificar questões como falhas na prestação de serviços de saúde e educação, os programas devem buscar não apenas transferir recursos, mas também promover o acesso a direitos sociais básicos que, de outra forma, poderiam ser negligenciados.

No entanto, a permanência das famílias aos PTCRs está condicionada ao cumprimento

[20] Salienta-se que o presente trabalho compreende democracia através da definição do autor Norberto Bobbio, que afirma: “[...] por “democracia” entende-se uma das várias formas de governo, em particular aquelas em que o poder não está nas mãos de um só ou de poucos, mas de todos, ou melhor, da maior parte [...] Um estado liberal não é necessariamente democrático: ao contrário, realiza-se historicamente em sociedades nas quais a participação do governo é bastante restrita, limitada às classes possuidoras” (Bobbio, 2013, p. 7).

de requisitos específicos, principalmente nas áreas de saúde e educação. De acordo com Teixeira (2021): "[...] o descumprimento das condicionalidades nas áreas de educação e de saúde também pode levar ao cancelamento do benefício". Essa abordagem tem como objetivo reforçar o vínculo das famílias com os serviços essenciais, incentivando-as a melhorar suas condições de vida e a acessar os direitos sociais de forma mais ampla. No entanto, o sistema de condicionalidades também gera críticas, pois, em algumas situações, pode excluir famílias que, apesar de ainda necessitarem do programa, não conseguem cumprir todas as exigências ou têm dificuldade em manter suas informações cadastrais atualizadas, resultando no afastamento do benefício.

Por outro lado, a chamada "Regra de Permanência" permite uma flexibilidade adicional para famílias que, embora tenham experimentado uma melhoria em sua renda, ainda permanecem em situação de vulnerabilidade social. Quando a renda sobe para até meio salário mínimo por pessoa, as famílias podem "[...] ficar mais dois anos no programa, desde que atualizem as informações no CadÚnico" (Teixeira, 2021, p. 73). Esse dispositivo visa evitar que uma melhoria temporária da situação econômica das famílias resulte em uma exclusão precipitada do programa, garantindo que a transição para uma condição de maior autonomia seja gradual e mais segura. Assim, a Regra de Permanência funciona como uma medida de proteção, permitindo que as famílias continuem acessando o PBF enquanto ainda necessitam de apoio para consolidar sua estabilidade financeira e social. A ideia de fortalecer os municípios e conferir poder efetivo aos gestores locais se insere em um movimento mais amplo de descentralização das políticas públicas, que visa aproximar a gestão das necessidades específicas de cada comunidade.

Segundo Arretche (1996), "[...] fortalecer institucional e politicamente os municípios e conferir poder efetivo aos gestores das cidades significa criar (ou fortalecer) instituições que, próximas dos cidadãos, poderiam superar os vícios do velho aparato do Estado Nacional" (Arretche, 1996, p. 68). Nesse contexto, a descentralização não é vista como um simples processo de transferência de responsabilidades, mas como uma estratégia de criação de novas instituições que, ao operar mais proximamente das bases territoriais, poderiam oferecer uma gestão pública mais eficiente e mais próxima das realidades locais. Isso implicaria uma reconfiguração das estruturas de poder, onde os municípios, ao assumir maior protagonismo, seriam capazes de garantir uma democracia mais robusta, com maior controle social e maior capacidade de resposta às demandas da população.

No entanto, esse fortalecimento das instituições locais deve ser visto com cautela, pois, como argumenta Arretche (1996): "[...] não se trata, para ele, de eliminar as antigas

instituições da democracia representativa, mas de superar seus limites pelo fortalecimento de novas instituições que fortaleçam a democracia de base territorial" (Arretche, 1996, p. 68). A descentralização, ao mesmo tempo em que pode promover maior participação e controle social, não pode se descolar das instituições centrais da democracia, que ainda desempenham papel fundamental na coordenação de políticas públicas nacionais. O desafio, portanto, está em construir uma interdependência entre os níveis federal, estadual e municipal, onde o poder local seja fortalecido sem comprometer a articulação e a equidade das políticas públicas em âmbito nacional. Assim, o fortalecimento das instituições municipais deve ser pensado como parte de uma estratégia mais ampla de reforma institucional que visa melhorar a governança e promover a inclusão social de forma eficaz e justa.

A integração entre os diferentes níveis de governo é, portanto, essencial para a plena execução de políticas públicas que visam a efetiva inclusão social. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), por exemplo, tem como principal objetivo garantir uma gestão integrada e descentralizada das ações de assistência social, assegurando a participação ativa da sociedade e dos gestores locais no processo. Como destaca Oliveira (2022), "o SUAS objetiva gerir de forma integrada as ações descentralizadas e participativas de assistência social no país" (Oliveira, 2022, p. 48). Isso implica uma forte articulação entre serviços, programas e benefícios, de modo a proporcionar uma cobertura universalizada e garantir direitos fundamentais aos cidadãos. Ao mesmo tempo, é imprescindível que esses sistemas de assistência social se articulem com outras políticas públicas setoriais, buscando não apenas a universalização do atendimento, mas a efetividade das ações.

Cabe destacar que a referência ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) neste estudo tem como finalidade exemplificar um modelo de gestão descentralizada e articulada entre os entes federativos, e não afirmar que o Programa Bolsa Família esteja necessariamente submetido, em sua totalidade, à gestão da política de assistência social. Embora o programa esteja historicamente articulado a política de assistência social e integre a rede de proteção social brasileira, sua implementação caracteriza-se por uma natureza intersetorial, envolvendo diferentes políticas públicas e órgãos gestores conforme a organização administrativa de cada ente federativo. Essa flexibilidade decorre do fato de o Bolsa Família constituir um programa de governo, e não uma política de Estado como o SUAS, o que lhe confere particularidades em sua organização e gestão, sem afastar a necessidade de integração entre os diferentes setores para assegurar a sua efetividade.

No contexto das transferências de renda, como o Bolsa Família e outros programas não contributivos, a articulação entre políticas sociais se torna ainda mais crucial. Segundo

Oliveira (2022), "tais sistemas visam garantir que as provisões assistenciais tenham como foco principal a efetivação de cidadania no âmbito estatal, cabendo ao Estado a universalização da cobertura, garantia de direitos e o acesso aos serviços e projetos sob sua responsabilidade" (p. 48). A interdependência entre as políticas de assistência social e as demais políticas sociais setoriais é necessária para que a ação pública tenha um impacto real na vida dos cidadãos, principalmente daqueles em situação de vulnerabilidade. Portanto, a coordenação eficaz entre os diferentes níveis de governo e as diversas políticas setoriais é um fator determinante para o êxito das ações, garantindo não apenas a participação, mas também a qualidade e a continuidade dos serviços prestados à população.

Também é importante salientar que, embora tenha se consolidado como um dos principais instrumentos de transferência de renda do país, a configuração operacional do PBF permanece suscetível às orientações político-governamentais de cada gestão. Durante a pandemia de Covid-19, por exemplo, o governo federal instituiu o Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção de renda – em razão dos níveis de desemprego no período – voltada a um público mais amplo do que o tradicionalmente atendido pelo Bolsa Família, com critérios específicos de elegibilidade e caráter temporário.

Já a partir de 2023, com a retomada do Programa Bolsa Família, o programa passou a enfatizar novamente seu caráter permanente de proteção social, reforçando a integração com as políticas de saúde e educação, bem como o acompanhamento das condicionalidades e a ampliação dos benefícios direcionados às famílias com crianças, adolescentes e gestantes. Conforme destaca a cartilha do programa, "além de garantir renda básica para as famílias em situação de pobreza, o Programa Bolsa Família busca integrar políticas públicas, fortalecendo o acesso das famílias a direitos básicos como saúde, educação e assistência social" (Brasil, 2023, p. 3). Essas alterações demonstram que, embora o objetivo central de enfrentamento da pobreza permaneça, a forma de organização, os critérios de acesso, as prioridades e os mecanismos de gestão do programa são passíveis de redefinição conforme as diretrizes adotadas por cada governo, evidenciando a flexibilidade institucional característica dos programas governamentais.

Antes de concluir o subcapítulo dedicado à compreensão da gestão de Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCRs), é essencial ressaltar o papel da descentralização e do fortalecimento das instituições locais na governança social no Brasil. Arretche (1996), argumenta que o fortalecimento político e institucional dos municípios e a concessão de poder efetivo aos gestores locais visam criar ou reforçar instituições mais próximas dos cidadãos, superando as limitações do antigo aparato do Estado Nacional. Essa

abordagem não propõe a eliminação das instituições da democracia representativa, mas sim a superação de seus limites por meio do fortalecimento das instituições de base territorial, o que contribui para a consolidação de uma democracia mais participativa. Assim, o fortalecimento das esferas municipais não só promove maior autonomia local, mas também facilita a adaptação da gestão pública às necessidades e demandas da população, reforçando, portanto, a legitimidade das políticas implementadas.

Nesse contexto, ainda que a concepção dos programas sociais seja definida na esfera federal, "[...] o governo subnacional tem poder de decisão sobre a rede de serviços a serem operacionalizados na condicionalidade do programa" (Teixeira, 2021, p. 69). Ou seja, a gestão local exerce papel ativo na operacionalização das políticas públicas, sendo responsável por adaptar e implementar os programas de acordo com a realidade e a especificidade de cada município. Esse modelo evidencia a importância de uma coordenação intergovernamental eficiente, que concilie a autonomia municipal com a uniformidade necessária para a efetividade das ações sociais.

Além disso, a gestão social, conforme discutida por Wanderley (2013), surge no Brasil a partir dos anos 1990 em resposta a crises neoliberais e à necessidade de delegar responsabilidades a diferentes atores sociais. Como ressalta a autora:

> [...] no Brasil, a partir dos anos 1990, o debate sobre gestão de políticas públicas, ocorre em ambiente acadêmico, dando visibilidade a diferentes concepções de gestão social. Inicialmente debatida no campo da administração, essa nova vertente, que tinha como característica a 'forte delegação da responsabilidade pública para o Terceiro Setor', se inseria num contexto de crise neoliberal cujas orientações de redução do papel do Estado e predomínio do mercado culminou no surgimento de programas de transferência de renda 'que preveem cessão monetária, mas, em contrapartida, as famílias beneficiadas devem investir na saúde e na educação de seus filhos (Wanderley, 2013, p. 20).

Essa lógica evidencia tanto os limites da capacidade estatal em oferecer serviços públicos abrangentes quanto a tentativa de envolver diferentes setores da sociedade na proteção social. A emergência do debate sobre gestão social no serviço social, promovido pelo Instituto de Estudos Especiais (IEE) da PUC-SP e consolidado em obras como Gestão social: uma questão em debate (Rico; Raichelis, 1999), reforça a importância de um modelo participativo que articule universidade, sociedade civil e poder público, substituindo práticas tecnocráticas por processos colaborativos. Segundo Costa (2015), a gestão social, dessa forma, busca estabelecer "diálogos entre universidade, agentes políticos e atores da sociedade civil, na perspectiva de substituição da gestão administrativa tecnocrática por um processo participativo envolvendo diferentes atores sociais" (Costa, 2015, p. 1).

Portanto, o fortalecimento institucional, a descentralização e a implementação de práticas de gestão social participativa configuram elementos centrais para a governança pública no Brasil, preparando o terreno para compreender as ações específicas do governo federal e os programas implementados. Esses fundamentos de gestão servem como base para a análise detalhada das políticas de transferência de renda e outras iniciativas, que serão abordadas no próximo capítulo, intitulado: “Programas implementados no Governo Temer e Bolsonaro: características e limites”.

4. CONTRARREFORMAS E PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA

O presente capítulo tem como objetivo relacionar as contrarreformas implementadas no Governo Temer (Emenda Constitucional n°95 e Reforma Trabalhista) e Governo Bolsonaro (Reforma da Previdência) às respectivas repercussões na gestão dos PTCRs. Para tanto, abrange os subcapítulos: "4.1. PTCRs: Entre Contrarreformas, Contradições e a Gestão da Escassez"; e "4.2. Impactos nas condições de vida dos beneficiários: precarização e vulnerabilidade social".

A análise da proteção social brasileira na contemporaneidade exige a compreensão de que as reformas iniciadas no Governo Temer, sob a égide da Emenda Constitucional nº 95, aprofundaram um ciclo de austeridade fiscal sem precedentes. Ao propor o congelamento[21] de investimentos sociais por vinte anos, essa contrarreforma do Estado contribuiu para ampliar a lógica da gestão da pobreza em detrimento das necessidades humanas básicas. Nesse contexto, o fundo público foi redirecionado para a garantia do pagamento de juros da dívida pública, fragilizando o financiamento de programas e políticas sociais que, historicamente, se colocam enquanto medidas que contribuem para mitigar as desigualdades sociais.

As Reformas Trabalhista e da Previdência – implementadas entre os governos Temer e Bolsonaro – aprofundaram o processo de precarização do trabalho e restrição ao acesso à previdência social. Ao flexibilizar direitos laborais e endurecer as regras de aposentadoria, tais medidas empurraram uma massa de trabalhadores para a informalidade e para o subemprego. Essa realidade repercute na gestão dos PTCRs ao converter tais programas, que deveriam ser complementares, em pilares únicos de sobrevivência para famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social ainda mais complexas e multidimensionais.

Portanto, este capítulo propõe um debate crítico sobre como a gestão das políticas de transferência de renda ampliou a lógica de focalização estreita e seletiva no período analisado. Ao invés de avançar rumo à proteção social universal, observa-se uma ruptura com o pacto constitucional de 1988, onde as repercussões das contrarreformas ampliam a precarização das condições de vida da população que, por sua vez, acabam por ter como horizonte de proteção social os programas emergenciais de combate a pobreza, a exemplo dos PTCRs. Discutir essas repercussões é, fundamentalmente, analisar como o desmonte da proteção social brasileira reconfigurou a pobreza como um fenômeno a ser meramente administrado, e não

[21] Retoma-se a nota usada anteriormente: A EC foi revogada em 2023 por meio de aprovação da Lei Complementar nº 200/2023 e substituída pelo Novo Arcabouço Fiscal, em vigor desde então.

superado.

4.1. PTCRs: entre contrarreformas, contradições e a gestão da escassez

A articulação entre as diretrizes macroeconômicas dos governos Temer e Bolsonaro e a operacionalização dos Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) revela a materialização de um projeto de desestruturação deliberada da proteção social brasileira. O eixo estruturante dessa engrenagem foi a promulgação da Emenda Constitucional nº 95, o "Teto de Gastos". Contraditoriamente, no ano de 2022 houve a promulgação da Emenda Constitucional nº 126[22], que evidencia uma das principais contradições do regime de austeridade inaugurado pela Emenda Constitucional nº 95. Após anos de defesa da rigidez fiscal e da suposta impossibilidade de ampliação do gasto social, o próprio Congresso Nacional reconheceu a necessidade de retirar R$ 145 bilhões do teto de gastos para assegurar a continuidade do Bolsa Família, do Auxílio Gás, da Farmácia Popular e de outras políticas sociais.

A justificativa apresentada durante a promulgação da emenda foi a urgência de garantir recursos para enfrentar a fome e a pobreza, o que demonstra que os limites impostos pelo teto de gastos não decorrem de uma impossibilidade material do Estado, mas de uma escolha política acerca da destinação do fundo público. A EC 126 revelou, portanto, que o próprio arcabouço da austeridade precisava ser flexibilizado para evitar o agravamento da crise social produzida pelas políticas de ajuste fiscal. Contudo, essa flexibilização não representa uma ruptura com a racionalidade neoliberal – aqui tratada como ultraneoliberal – , mas uma de suas expressões contraditórias. Setores conservadores e representantes da direita brasileira frequentemente mobilizam discursos moralizantes que associam programas de transferência de renda à dependência, ao assistencialismo e à suposta falta de esforço individual dos beneficiários, que reforçam o discurso meritocrático.

Dados do FGV – Fundação Getúlio Vargas – apontam a direção contrária dos discursos moralistas/conservadores que permeiam o PBF e seus usuários. Os principais resultados da pesquisa – com recorte temporal entre os anos de 2014 e 2025 – apontam que 60,68% do público beneficiário deixou o programa até o ano de 2025, assim como um aumento significativo, durante o mesmo período, em relação à inserção no mercado formal de trabalho,

[22] Apesar de não ser o foco da presente pesquisa, a EC 126 foi usada como exemplo de elucidação do processo contraditório decorrente de EC 95. Fonte: BRASIL. Senado Federal. **Congresso promulga emenda constitucional para pagamento de benefícios sociais.** Brasília, DF, 21 dez. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/12/21/congresso-promulga-emenda-constitucional-para-pagamento-de-beneficios-sociais. Acesso em: 14 jun. 2026.

especialmente entre adolescentes de 15 e 17 anos, que representavam 71,25% dos beneficiários que saíram do programa no ano de 2014 (FGV, 2025). Dados estes que sustentem o principal indicador da pesquisa intitulada: “Filhos do Bolsa Família: Uma análise da última década do programa”, que aponta para a mobilidade socioeconômica dos usuários, assim como maior autonomia do público beneficiário.

Apesar dos dados apontarem na direção contrária ao discurso moralizador direcionado aos usuários do PBF, a dinâmica ultraneoliberal combina a estigmatização dos usuários das políticas sociais com a manutenção de programas focalizados de transferência de renda, indispensáveis para a reprodução da ordem capitalista; por outro lado, esses programas possuem a tarefa indispensável de instituir processos de resistência de seu público usuário. Conforme dados da amostra bibliográfica, Teixeira (2022) trata sobre esse processo, através de entrevistas com usuárias/os do PBF, destacando que apenas um homem foi entrevistado, o que sinaliza a responsabilização de mulheres em relação aos critérios de manutenção do Bolsa Família. A autora afirma que dentre as beneficiárias consultadas, foi possível perceber maior criticidade em relação a rede socioassistencial em Clarissa (nome fictício): “Clarissa, que é beneficiária há 15 anos, tem a percepção do programa mais como um direito, e não como uma ajuda, e conhece a rede socioassistencial [...]” (Teixeira, 2022, p. 111). O que ilustra como o programa também tem a potencialidade de fomentar processos de resistência de seu público usuário.

A dissertação Teixeira (2022) também sinaliza que as relações de território constituem diferentes vivências na rede socioassistencial. No caso da entrevistada Clarissa, a mesma critica mais as políticas que ela e seus filhos acessam, principalmente a educação e assistência social, por meio de atendimento em escolas e no CRAS, destacando-se das demais entrevistadas no que se refere a leitura e análise de realidade das quais estão inseridas – “[...] sempre afirmando que conhece seus direitos e deveres e que busca segui-los para não ser contestada e poder questionar quando esses não forem cumpridos” (Teixeira, 2022, p. 111). Em comparativo, outra beneficiária entrevistada pela autora, passou a receber o PBF no início de 2020, e declarou sentir-se envergonhada de receber o benefício devido a moralização acerca dos beneficiários do PBF: [...] quando seu companheiro ficou sem trabalho, relata sentir muita vergonha em depender de um benefício do Estado” (Teixeira, 2022, p. 112).

Nesse sentido, percebe-se que os benefícios são simultaneamente atacados no plano ideológico e preservados no plano institucional, revelando que sua existência atende não apenas às necessidades imediatas da população em situação de vulnerabilidade econômica e

social, mas também à necessidade de estabilização das tensões sociais produzidas pelas desigualdades estruturais do capitalismo brasileiro, este estado institucionaliza o que pode-se chamar de "gestão da escassez". Sob a perspectiva do materialismo histórico-dialético, a restrição do financiamento das políticas sociais não constitui um fenômeno meramente administrativo, mas expressa as contradições inerentes à sociabilidade capitalista.

Nesse sentido, Pereira (2006) apresenta uma contribuição crítica em torno das concepções que reduzem a proteção social à garantia de mínimos sociais, uma vez que estas tendem a obscurecer as determinações estruturais da desigualdade. Para a referida autora, as necessidades humanas devem ser compreendidas para além da sobrevivência imediata, vinculando-se às condições objetivas de participação social e emancipação humana. Tal compreensão distancia-se das formulações neoliberais que subordinam os direitos sociais às exigências do mercado e da austeridade fiscal, transformando a cidadania em acesso residual e focalizado a benefícios mínimos.

Nessa direção, Pereira (2006) demonstra que determinadas necessidades humanas básicas são incompatíveis com a lógica da restrição permanente do gasto social. Ao discutir a segurança econômica, destaca que medidas protetivas voltadas à garantia de renda diante de contingências sociais devem ser asseguradas como condição para a participação dos indivíduos na vida coletiva. Conforme afirma a autora, essas medidas constituem viabilidade para que exista participação dos indivíduos na sociedade, assim como tornar os valores de sociedade possíveis de serem contestados por essa população (Pereira, 2006). Tal formulação revela que a proteção social não se limita à preservação biológica da existência, mas possui uma dimensão política fundamental, relacionada à capacidade dos sujeitos de intervir criticamente na realidade social. Desse modo, as contrarreformas implementadas no Brasil, ao reduzirem o alcance das políticas sociais públicas, comprometem não apenas o atendimento de necessidades imediatas, mas também as condições objetivas da participação política.

Além disso, Pereira (2006) enfatiza que o fortalecimento da autonomia humana depende do acesso universal a bens e serviços socialmente produzidos, entre os quais a educação ocupa papel estratégico. A autora sustenta que o acesso à educação formal constitui formas de viabilizar a autonomia dos sujeitos.

> O conteúdo do ensino formal e a forma de transmitir esse conteúdo supõem matérias e procedimentos-chave afins às diferentes culturas, como o ensino da matemática básica, a formação social geral, os processos biológicos e físicos, etc., voltados para a capacitação intelectual, profissional e em condições ideais, para a participação social dos indivíduos (Pereira, 2006, p. 82).

Essa reflexão permite compreender que a austeridade fiscal e o desfinanciamento das políticas sociais representam mecanismos de reprodução das desigualdades de classe, uma vez que restringem o acesso da população trabalhadora às condições necessárias para a participação social do público usuário na democracia do país e em espaços de tomada de decisão. Assim, ao privilegiar a valorização do capital financeiro em detrimento da satisfação das necessidades humanas básicas, o Estado reforça processos de expropriação social e enfraquece os direitos conquistados historicamente pela classe trabalhadora.

Sob a égide fiscal, a administração pública federal desvinculou-se da função de expandir a cobertura protetiva frente ao agravamento das expressões da questão social, priorizando o afunilamento burocrático dos critérios de elegibilidade para o acesso a programas e benefícios sociais. A gestão dos PTCRs foi, assim, convertida em um instrumento de contenção política e fiscal de demandas represadas, implicando na limitação da abrangência dos direitos sociais. Esse estrangulamento orçamentário colidiu frontalmente com o contexto socioeconômico precarizado que emergiu após a Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017). Difundida sob o verniz ideológico da modernização das relações laborais e da promessa de geração de empregos, a contrarreforma de 2017 aprofundou a precarização estrutural da força de trabalho no país.

Conforme demonstram os dados históricos elucidados – no Quadro 4 – da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), o período subsequente foi marcado pela elevação do Índice de Gini[23], pela explosão da informalidade, pela subocupação e pelo fenômeno do desalento, acompanhados por uma severa deterioração do rendimento médio real dos trabalhadores. Esse empobrecimento em massa da classe trabalhadora repercutiu diretamente no esgotamento das capacidades do Cadastro Único (CadÚnico), como demonstra o quadro 4.

[23]Criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento que mede o grau de concentração de renda em determinado grupo/país. Apresenta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos, com variação de zero a um, onde o valor zero representa igualdade – todos têm a mesma renda. O valor um é o oposto, onde uma só pessoa detém toda a riqueza (Wolffenbüttel, 2004).

Quadro 4 - Indicadores de precarização laboral, empobrecimento estrutural e pressão sobre a rede socioassistencial no Brasil (2017-2022)[24].

DIMENSÃO ANALÍTICA	INDICADOR/EVIDÊNCIA EMPÍRICA	FONTE
1. Elevação do Índice de Gini	O Índice de Gini do rendimento mensal real domiciliar per capita atingiu o ponto mais alto de toda a série histórica em 2018, registrando 0,545. Após uma breve oscilação, voltou a saltar de 0,524 (em 2020) para 0,544 (em 2021). Além disso, em 2019, o rendimento médio do 1% mais rico da população chegou a ser 48,9 vezes maior que o rendimento dos 50% mais pobres.	IBGE. **PNAD Contínua: Módulo Rendimento de Todas as Fontes (Divulgações históricas de 2018, 2019 e 2021).** Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/43302-rendimento-per-capita-e-recorde-e-desigualdades-caem-ao-menor-nivel-desde-2012. Acesso em: 23/05/2026.
2. Explosão da Informalidade	A taxa de informalidade no mercado de trabalho brasileiro consolidou-se em patamares estruturalmente elevados no pós-reforma trabalhista, flutuando persistentemente na casa dos 40% a 41% da população ocupada (registrando 40,7% em 2019 e 40,1% em 2021). Isso significou mais de 34 milhões de trabalhadores privados de garantias trabalhistas e previdenciárias básicas.	IBGE. **PNAD Contínua Trimestral /Diretoria de Pesquisas.** Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29431-sintese-de-indicadores-sociais-em-2019-proporcao-de-pobres-cai-para-24-7-e-extrema-pobreza-se-mantem-em-6-5-da-populacao. Acesso em: 23/05/2026.
3. Subocupação e Subutilização	A taxa média de subutilização da força de trabalho (que agrega desocupados, subocupados por insuficiência de horas trabalhadas e a força de trabalho potencial) escalou para níveis alarmantes: atingiu o recorde de 28,2% na média de 2020 e fechou 2021 em 27,2%. Em termos absolutos, o contingente de brasileiros subutilizados ultrapassou a marca de 33,2 milhões de pessoas nos picos do período de crise.	IBGE. **PNAD Contínua: Retrospectiva dos Indicadores de Mercado de Trabalho (Mídias anuais).** Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html. Acesso em: 23/05/2026.
4. Fenômeno do Desalento	O contingente de pessoas em situação de desalento (indivíduos que desistiram de procurar emprego por falta de perspectivas no mercado, mas que gostariam de trabalhar) atingiu o recorde histórico absoluto da série do IBGE no primeiro trimestre de	IBGE. **PNAD Contínua Mensal/Trimestral (trimestre móvel encerrado em março de 2021).** Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/30784-pnad-continua-trimestral-desocup

[24] Esse recorte temporal foi escolhido por abranger o governo Temer (2016-2017) e Bolsonaro (2019-2022), além de ser o período com dados mais expressivos. O levantamento foi feito no site de notícias do IBGE e em material elaborado pelo IPEA, com dados secundários do MDS.

	2021, alcançando a marca de 6,0 milhões de pessoas.	acao-cresce-em-oito-das-27-ufs-no-1-trimestre-de-2021. Acesso em: 27/05/2026.
5. Deterioração do Rendimento Médio Real	Em 2021, sob o impacto combinado da desregulamentação laboral e da aceleração inflacionária, o rendimento médio mensal real domiciliar per capita no Brasil desabou para R$ 1.353. Este montante representou o menor valor histórico registrado por essa série estatística desde o seu início em 2012, acumulando uma retração real de 6,2% apenas em relação ao ano de 2020.	IBGE. **PNAD Contínua: Rendimento de todas as fontes (Divulgação de junho de 2022).** Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34052-em-2021-rendimento-domiciliar-per-capita-cai-ao-menor-nivel-desde-2012.
6. Esgotamento das Capacidades do CadÚnico	Como reflexo direto do empobrecimento em massa, a demanda de famílias registradas com informações ativas no Cadastro Único quase dobrou no período (2020-2022), saltando de 16,5 milhões para 32,3 milhões de famílias entre o início da crise pandêmica e o final de 2022. Na mesma esteira, a cobertura do programa de transferência de renda federal (na transição do Bolsa Família para o Auxílio Brasil) expandiu-se em 51%, saltando de 13,8 milhões para 20,8 milhões de famílias beneficiárias no fim de 2022, operando no limite de sua capacidade operacional e orçamentária.	SOUZA, P. H. G. F.; OSÓRIO, R. G. **Estimativas de famílias pobres e de baixa renda para o Cadastro Único. Brasília: IPEA, Texto para Discussão nº 3071, 2024 (Com base em dados secundários do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS).** Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/ccc7985e-4b2e-4f93-bb52-32e114fd6b79. Acesso em: 27/05/2026.

Fonte: Sistematização própria com base em: IBGE (2021, 2022) e IPEA; Souza; Osório (2024).

A problematização desses dados elucidados no Quadro 4 exige desvelar o nexo contraditório entre a farsa ideológica da "modernização" trabalhista, previdenciária e a real decomposição das condições de vida da classe trabalhadora no período em análise. Os dados da PNAD Contínua evidenciam que indicadores como a informalidade crônica acima de 40% e o recorde histórico de 6 milhões de pessoas em situação de desalento no início de 2021 não constituem disfunções conjunturais do sistema, mas sim o resultado estrutural das contrarreformas. Ao colapsar o rendimento médio real domiciliar *per capita* para o menor nível histórico da série (R$ 1.353 em 2021), tensionou os limites do Cadastro Único, que deixou de operar como um instrumento de planejamento protetivo e mapeamento de vulnerabilidades residuais para se tornar o epicentro de um represamento crônico de demandas legítimas, escancarando a falência do mercado desregulamentado em garantir a

subsistência mínima da população.

Esse cenário de desproteção social adquire contornos nítidos à luz da crítica de Pereira (2006) sobre a refuncionalização das políticas sociais sob a égide neoliberal. O nexo causal entre a perda do acesso à renda do trabalho formal e o bloqueio ao usufruto dos benefícios previdenciários – operado pela ação conjugada das reformas trabalhista e da previdência – explicita um processo violento de re-mercantilização da força de trabalho. Ao reter os mecanismos tradicionais de segurança social, essa engrenagem estatal empurra os indivíduos para o circuito da sobrevivência precária, repercutindo na ampliação hipertrofiada da busca por Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRCs).

Todavia, conforme adverte a perspectiva teórica – Pereira, 2006 – o aumento dessa procura expressa a exacerbação das necessidades humanas não atendidas, o que difere radicalmente do acesso real aos direitos. Sob essa lógica de compressão dos direitos, torna-se imperativo resgatar a diferenciação conceitual entre a política de assistência social e as redes socioassistenciais, evitando o que Pereira (2006) caracteriza como a diluição da responsabilidade estatal. A política de assistência social deve ser compreendida em sua dimensão de dever do Estado e direito de cidadania, institucionalizada e financiada publicamente para enfrentar as expressões da questão social. Em contrapartida, as redes socioassistenciais configuram-se como um arranjo plural e fluido que engloba o terceiro setor, entidades filantrópicas e dinâmicas comunitárias de ajuda mútua. O risco imanente desse hibridismo, quando instrumentalizado pelo projeto ultraliberal, é a conversão do direito universal em benevolência privatista. Ao transferir o encargo da proteção social para a capilaridade dessas redes fragmentadas, o Estado camufla o desmonte da política pública e transfere para a sociedade civil o ônus da reprodução social da classe trabalhadora.

Por outro lado, o cerne da contradição política reside no fato de que o esgotamento das capacidades do CadÚnico — cuja demanda praticamente duplicou, saltando de 16,5 milhões em 2020 para 32,3 milhões de famílias registradas até o final de 2022 — ocorreu sob a vigência do garrote fiscal imposto pela Emenda Constitucional nº 95 (Souza; Osório, 2024). É precisamente nessa colisão frontal que se materializa a categoria analítica da "gestão da escassez", enquanto a realidade empírica demandava uma expansão massiva do orçamento público para salvaguardar a sobrevivência de mais de 20,8 milhões de famílias beneficiárias – no ano de 2022 – no limite da miséria, o "Teto de Gastos" asfixiou os recursos nas áreas da educação e da seguridade social, inviabilizando políticas de permanência estudantil no período mais crítico pós-pandemia. Isso impediu o enfrentamento de indicadores crônicos revelados pelo IBGE para o ano de 2022 (pós-pandemia) no qual o país registrou que mais de

1,7 milhão de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos estavam fora da escola e cerca de 18,3% dos jovens de 15 a 29 anos não estudavam e nem haviam concluído a educação básica.

Essa asfixia orçamentária impossibilitou que o Estado mitigasse o principal fator de abandono escolar apontado pela pesquisa realizada pelo IBGE – a necessidade de trabalhar para complementar a renda familiar –, o que levou a uma fratura exposta no desenvolvimento socioeducacional do país. Essa engenharia fiscal perversa também forçou as gestões públicas a operarem por meio de uma violência institucional burocrática: a eficiência administrativa passou a ser mensurada pela capacidade do Estado de criar barreiras de acesso, "apagões" em sistemas eletrônicos e aplicativos digitais excludentes, convertendo a focalização em um filtro punitivo para decidir quem passaria fome e quem seria elegível aos benefícios, especialmente durante a disponibilização do Auxílio Emergencial durante o período pandêmico.

Cumpre também problematizar que essa contenção orçamentária e o afunilamento dos PTCRs não incidiram de forma abstrata e homogênea sobre o tecido social, mas aprofundaram as assimetrias históricas de raça, gênero e território que estruturam o capitalismo periférico brasileiro. A deterioração dos indicadores de desocupação e desigualdade, expressa na manutenção do Índice de Gini em patamares alarmantes (0,545 em 2018 e 0,544 em 2021), possui determinações de classe muito nítidas, penalizando majoritariamente as mulheres, a população negra e as regiões Norte e Nordeste do país – territórios historicamente mais dependentes da rede de proteção não contributiva. Portanto, a gestão dos programas de transferência de renda nesse período histórico, sob a transição do Bolsa Família para o Auxílio Brasil, não pode ser interpretada como uma mera falha técnica ou incapacidade operacional de cadastramento. Ou seja, representou a institucionalização de uma política deliberada de desproteção social que utilizou a rigidez fiscal para gerenciar, de forma racializada e generificada, os limites da barbárie social, subordinando a dignidade humana aos imperativos macroeconômicos do capital financeiro.

A análise aprofundada dos indicadores descritos no Quadro 4 revela que as expressões da questão social no Brasil não afetam a classe trabalhadora de maneira homogênea, sendo historicamente mediadas pelas clivagens estruturais, – dentre as muitas existentes – com destaque para as de gênero e raça. O denominado "fenômeno do desalento", que atingiu o ápice absoluto da série histórica do IBGE no primeiro trimestre de 2021 com 6,0 milhões de pessoas imersas na completa desesperança laboral, expõe a face mais perversa da desregulamentação do mercado de trabalho. Ao cruzar esses dados quantitativos com os marcadores sociais, evidencia-se que as mulheres e a população negra constituem a esmagadora maioria desse contingente de braços desmobilizados. Longe de representar uma

escolha individual de afastamento da busca por emprego, o desalento crônico reflete as barreiras seletivas de um mercado que penaliza corpos racializados e femininos, empurrando-os prioritariamente para as franjas da informalidade sem proteção previdenciária ou para o completo isolamento socioeconômico.

De acordo com as análises da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua), a subutilização da força de trabalho e a queda vertiginosa do rendimento médio real domiciliar per capita para R$ 1.353 em 2021 incidiram com maior violência no Norte e no Nordeste, regiões historicamente marcadas por vulnerabilidades e por uma densa composição populacional de pretos e pardos. Portanto, ao se verem privadas do acesso à renda do trabalho formal devido às reformas trabalhista e previdenciária, são precisamente essas mulheres negras e chefes de família que passam a exercer a maior pressão de demanda sobre as redes socioassistenciais e os programas emergenciais de combate à pobreza. O Cadastro Único converte-se, assim, no repositório estatístico de uma crise estrutural que é, simultaneamente, de classe, de raça e de gênero.

Somando-se a esse contexto de acirramento de desproteção laboral, à Reforma da Previdência de 2019 (Emenda Constitucional nº 103) intensificou o desmonte dos pilares de proteção social contributiva e promovendo o "inchaço" por demanda de políticas não contributivas, a exemplo dos PTCRs. Ao endurecer substancialmente as regras de acesso à aposentadoria, rebaixar o cálculo do valor das pensões e pressionar os critérios de concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), a contrarreforma empurrou idosos, pessoas com deficiência e seus dependentes econômicos para fora da malha previdenciária. Como consequência, a gestão desses programas – em especial durante a conturbada transição institucional entre o Programa Bolsa Família e o posterior Auxílio Brasil – viu-se sobrecarregada por um público cuja vulnerabilidade extrema foi ativamente fabricada pela restrição das portas de acesso ao sistema previdenciário público, expondo o caráter regressivo da proteção social sob o ultraneoliberalismo.

O cruzamento dos indicadores quantitativos da PNAD Contínua e do Observatório do CadÚnico elucidados no Quadro 4 explicita a contradição que marcou esse período histórico: enquanto a base da pirâmide social expandia-se aceleradamente sob o espectro do retorno do país ao Mapa da Fome, os recursos orçamentários para o atendimento dessa população eram constitucionalmente contingenciados. Para equalizar essa equação politicamente explosiva, as gestões do período adotaram mecanismos administrativos deliberadamente excludentes, caracterizados por "apagões" tecnológicos nos sistemas de processamento de dados e pela imposição de uma digitalização excludente por meio de aplicativos móveis, ignorando a

profunda exclusão de alfabetização digital que atinge a população pauperizada. O resultado empírico desse processo foi a constituição de extensas filas de espera invisibilizadas no CadÚnico.

O resultado empírico desse processo foi a constituição de extensas filas de espera invisibilizadas no CadÚnico, as quais operaram como um mecanismo de represamento forçado de direitos diante da incapacidade orçamentária de responder à universalização da pobreza. Essa retenção burocrática camuflou temporariamente o abismo entre o contingente de famílias tecnicamente elegíveis e aquelas efetivamente integradas à rede de proteção de transferência de renda. A transição abrupta e desordenada do Programa Bolsa Família para o Auxílio Brasil, longe de mitigar a vulnerabilidade estrutural, acirrou a volatilidade institucional. Essa dinâmica de expansão estrangulada e as subsequentes tentativas de contenção via triagem digital podem ser apreendidas a partir do comportamento evolutivo da cobertura de beneficiários ao longo do recorte analisado, conforme sistematizado no Quadro 5.

Quadro 5 – Evolução de famílias cadastradas e beneficiárias dos programas federais de transferência de renda no Brasil (2020-2022).

Ano	**Famílias com Cadastro Ativo (CadÚnico)**	**Famílias Beneficiárias (PBF/Auxílio Brasil)**	**Cobertura do Programa (Beneficiárias/Cadastradas)**
2020	16,5 milhões	13,8 milhões	83,6%
2021	22, 1 milhões	14,5 milhões	65,6%
2022	32,3 milhões	20,8 milhões	64,4%

Fonte: Sistematização própria com base em SOUZA, P. H. G. F.; OSÓRIO, R. G. (IPEA, 2024) e dados do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

Em suma, as repercussões das contrarreformas na gestão dos PTCRs desvelam a face mais perversa da ofensiva (ultra)neoliberal no Brasil contemporâneo. O desfinanciamento orçamentário imposto pela EC nº 95 atuou de forma combinada e sinérgica com a desregulamentação do trabalho e a restrição do acesso previdenciário para reconfigurar a própria natureza das políticas assistenciais. Longe de funcionar como um elo articulado a uma rede de proteção ampliada e integrada, a gestão de programas como o Bolsa Família e o Auxílio Brasil foi capturada pela urgência de gerenciar as expressões mais agudas da barbárie social decorrente do desmonte constitucional. A focalização extrema, travestida de eficiência administrativa, e as barreiras burocráticas erguidas converteram o direito em um dispositivo assistencialista de alívio emergencial da extrema pobreza, subordinando a dignidade humana

das populações vulnerabilizadas às exigências fiscais do capital financeiro.

4.2. Impactos nas condições de vida dos beneficiários: precarização e vulnerabilidade social

A análise dos impactos nas condições de vida dos beneficiários das políticas sociais brasileiras exige compreender os fundamentos estruturais da formação socioeconômica do país. Nesse sentido, a interpretação de Marini (2014) sobre a teoria marxista da dependência oferece elementos centrais para compreender os limites históricos da proteção social no Brasil. Ao discutir a política externa brasileira e sua vinculação ao imperialismo estadunidense, Marini (2014, p. 109) afirma que essa dinâmica "só pode ser analisada à luz das transformações sofridas pela economia estadunidense no pós-guerra – internamente e nas relações com os países periféricos". Tal formulação evidencia que o desenvolvimento brasileiro não ocorreu de forma autônoma, mas subordinado às necessidades de acumulação do capitalismo avançado internacional, especialmente dos Estados Unidos. Nesse contexto, as instituições econômicas, políticas e sociais foram moldadas para garantir a reprodução dessa inserção dependente, condicionando também a configuração das políticas de proteção social.

Na obra Subdesenvolvimento e Revolução, Marini (2014) afirma que o capitalismo dependente se sustenta por meio da superexploração da força de trabalho, mecanismo que permite compensar as transferências de valor realizadas para os países centrais imperialistas. Essa dinâmica implica a remuneração da força de trabalho abaixo de seu valor, seja pela intensificação do trabalho, pela ampliação da jornada ou pela compressão dos salários. Como resultado, a proteção social brasileira tende historicamente a assumir um caráter limitado e subordinado às exigências da acumulação capitalista, funcionando mais como instrumento de manutenção da força de trabalho necessária ao desenvolvimento econômico do que como garantia efetiva de direitos sociais. Dessa forma, a precarização das condições de vida e a permanência da vulnerabilidade social entre amplos segmentos da população constituem expressões concretas das contradições inerentes ao capitalismo dependente analisado por Marini.

Com base na interpretação desenvolvida por Marini (2014), a ampliação das funções do Estado capitalista está diretamente relacionada às necessidades de reprodução e acumulação do capital. Partindo da análise marxista da exploração do trabalho, Marini destaca que "a produção e a acumulação capitalista têm como mecanismo fundamental a criação de mais-valia" (Marini, 2014, p. 172), processo que se sustenta pela apropriação, pelo capitalista,

de parte do trabalho produzido pelo trabalhador. Nessa perspectiva, o Estado assume um papel fundamental na manutenção das condições que possibilitam a continuidade desse processo, intervindo na organização econômica, política e social para garantir a reprodução das relações capitalistas de produção. À medida que o capitalismo dependente se desenvolve na América Latina, suas atribuições tornam-se mais complexas, não apenas assegurando a ordem jurídica e institucional, mas também criando mecanismos que favorecem a acumulação de capital e a manutenção da dominação de classe. Assim, a expansão do Estado não representa necessariamente a ampliação de direitos sociais universais, mas expressa, sobretudo, as demandas históricas do capitalismo dependente e os interesses das classes dominantes vinculadas à dinâmica da acumulação.

Além de suas funções econômicas, a ampliação do Estado também responde à necessidade de administrar as tensões sociais produzidas pelo próprio desenvolvimento capitalista. Segundo Marini (2014), a intensificação das desigualdades e dos conflitos de classe exige o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle político e social, ampliando a capacidade estatal de preservar a estabilidade necessária à continuidade da acumulação. Nesse sentido, o fortalecimento das instituições governamentais, administrativas e coercitivas não deve ser entendido apenas como resultado do crescimento econômico, mas como expressão das contradições inerentes ao capitalismo dependente. A expansão do Estado revela, portanto, sua função central na mediação dos conflitos sociais e na preservação das relações de dominação que caracterizam as formações sociais latino-americanas.

Nesse contexto, o agravamento das condições de inserção laboral observado no Quadro 4 – disposto na presente dissertação – não representa um fenômeno conjuntural isolado, mas a intensificação de tendências estruturais da economia brasileira. A ampliação do desemprego, da informalidade e da insegurança de renda evidencia os limites da proteção social em um modelo de desenvolvimento subordinado às exigências da acumulação capitalista, produzindo condições cada vez mais precárias de reprodução da vida da classe trabalhadora. Um dos indicadores mais expressivos desse processo foi o crescimento do desalento, salientado no Quadro 4 debatido no subcapítulo 4.1. intitulado “PTCRs: entre contrarreformas, contradições e a gestão da escassez”. Segundo dados da PNAD Contínua, o número de pessoas que desistiram de procurar emprego por não encontrarem perspectivas de inserção no mercado de trabalho alcançou 6 milhões no primeiro trimestre de 2021, constituindo o maior contingente já registrado pela série histórica do IBGE.

O fenômeno do desalento revela uma dimensão particular da superexploração analisada por Marini (2014), pois expressa não apenas a expulsão do mercado de trabalho,

mas a própria incapacidade do sistema econômico de absorver parcela significativa da força de trabalho disponível. Trata-se de uma manifestação da chamada superpopulação relativa, que, ao pressionar permanentemente os trabalhadores ocupados, contribui para a manutenção de baixos salários, da flexibilização das relações de trabalho e da ampliação da vulnerabilidade social. A análise dos dados trabalhados no Quadro 1, desenvolvido no subcapítulo 2.2., também evidencia que os efeitos da crise não atingem a população de maneira homogênea.

Em nível de elucidação, é importante citar a obra de Antunes (2018) - intitulada O Privilégio da Servidão, para retomar algumas categorias teóricas. A categoria marxiana de superpopulação relativa (ou exército industrial de reserva) explicita as transformações contemporâneas do mundo do trabalho sob a égide da reestruturação produtiva e da financeirização do capital. Nesse contexto, a superpopulação relativa não pode ser compreendida apenas como um contingente "excedente" temporário de trabalhadores, mas como uma dimensão estrutural e permanentemente produzida pelo próprio movimento de acumulação capitalista, especialmente em sua fase flexível e precarizada.

Antunes (2018) problematiza que, longe de ser um resíduo do sistema, esse exército de trabalhadores disponíveis – composto por desempregados, subempregados, informais e trabalhadores intermitentes – torna-se funcional à lógica do capital, na medida em que pressiona para baixo os salários, fragiliza a organização coletiva do trabalho e amplia a insegurança social. Assim, a expansão contemporânea da superpopulação relativa expressa não uma falha do sistema, mas uma de suas engrenagens centrais, aprofundando a desigualdade estrutural e a degradação das condições de vida da classe trabalhadora. Nesse sentido, a análise de Antunes (2018) evidencia que a "flexibilização" do trabalho corresponde, na realidade, à intensificação de formas históricas de exploração, nas quais o privilégio da acumulação capitalista se sustenta justamente sobre a produção permanente de uma massa excedente de trabalhadores descartáveis.

A dimensão territorial constitui outro elemento fundamental para a compreensão da vulnerabilidade social. Os dados sobre rendimento domiciliar per capita divulgados pelo IBGE demonstram que, em 2021, o rendimento médio mensal real caiu para R$ 1.353, o menor valor da série histórica iniciada em 2012. Além disso, as maiores perdas concentraram-se nas regiões Norte e Nordeste, historicamente marcadas por menores níveis de desenvolvimento econômico e maior incidência da pobreza (IBGE, 2021). Sob a perspectiva da teoria marxista da dependência, tais desigualdades territoriais não podem ser compreendidas como meros desequilíbrios regionais, mas como expressões da própria lógica

do desenvolvimento dependente, que concentra investimentos, infraestrutura e oportunidades econômicas em determinadas áreas do território nacional, relegando outras regiões a posições subordinadas no processo de acumulação.

A deterioração do rendimento médio real das famílias evidencia, por fim, os impactos concretos da superexploração sobre as condições de reprodução social da classe trabalhadora. A redução de 6,2% do rendimento domiciliar – em 2022 – per capita em relação ao ano – 2021 – significou uma diminuição efetiva da capacidade de acesso a bens e serviços essenciais, agravada pela aceleração inflacionária observada no período (IBGE, 2022). Para os beneficiários das políticas sociais, essa conjuntura representou o aprofundamento da insegurança econômica e alimentar, reforçando a centralidade de programas de transferências de renda e de serviços socioassistenciais. Nesse sentido, a precarização das condições de vida, especialmente no período analisado no Quadro 5 elucidado também no subcapítulo 4.1., que analisa o período com dados mais expressivos – envolvendo os anos de ápice da crise da pandemia de COVID 19, de 2020 até 2022 – não pode ser interpretada apenas como consequência de uma crise sanitária, mas como resultado de um padrão de desenvolvimento que, conforme argumenta Marini (2014), reproduz a acumulação capitalista por meio da intensificação da exploração do trabalho e da permanente produção de vulnerabilidades sociais.

Salienta-se também a centralidade das desigualdades de gênero na configuração das políticas de proteção social. Pode-se observar a partir das evidências empíricas apresentadas por Teixeira (2022), que analisa a operacionalização do Programa Bolsa Família a partir da perspectiva dos agentes institucionais, assim como de beneficiárias. Conforme destaca uma cadastradora do programa, “o cadastro geralmente é em nome da mulher. Muitos dos casos que a gente vê aqui é porque geralmente a mãe é solo, a maioria” (Teixeira, 2022, p. 150). Essa prática institucional não é neutra, mas reflete a própria historicidade da divisão sexual do trabalho e da feminização da responsabilidade pelo cuidado e pela reprodução social.

Ainda segundo a entrevistada, essa configuração também se relaciona a processos históricos de subordinação feminina: “tem uma cultura que a mulher não podia trabalhar, a mulher não podia estudar, vem de vários anos atrás porque, querendo ou não, a mulher ficou em uma situação mais vulnerável” (Teixeira, 2022, p. 150), o que evidencia como as desigualdades contemporâneas são atravessadas por continuidades estruturais de gênero que incidem diretamente sobre o acesso ao trabalho e à autonomia econômica. Essa mesma lógica é reforçada pela percepção de uma assistente social entrevistada, ao afirmar que “a maioria é mulher mesmo. São poucos casos que são homens” e que isso ocorre porque “a mulher sabe

que o filho precisa do calçado, que o filho está faltando lápis" (Teixeira, 2022, p. 150).

Tal interpretação, embora revele a maior responsabilização feminina pelo cuidado cotidiano, também expressa a naturalização institucional de um processo histórico de feminização da pobreza e da gestão da vida doméstica. Ao atribuir às mulheres maior "presença" e responsabilidade sobre os filhos, a política social acaba por reproduzir uma divisão sexual do trabalho que reforça sua posição como principais mediadoras entre pobreza e Estado. Nesse sentido, os dados levantados em sites do IBGE/PNAD e os relatos presentes na pesquisa de Teixeira (2022) convergem para demonstrar que a superexploração da força de trabalho, nos termos discutidos nos capítulos 3 e 4, não opera de forma homogênea, mas se estrutura por meio de hierarquias, especialmente as de gênero, que empurram mulheres – em suma maioria mães solo e mulheres pobres – para posições mais vulneráveis no mercado de trabalho e mais a mercê da rede socioassistencial de seus municípios, para garantir a manutenção e reprodução da vida.

A literatura recente sobre os impactos do Programa Bolsa Família têm destacado não apenas sua função imediata de alívio da pobreza, mas também seus efeitos de médio e longo prazo sobre a mobilidade social. Nesse sentido, um estudo divulgado pela Fundação Getulio Vargas – citado no subcapítulo anterior – aponta que o programa contribui para a "quebra do ciclo da pobreza intergeracional", ao ampliar as condições de permanência de crianças e adolescentes na escola e reduzir a transmissão da pobreza entre gerações. Em consonância com essa interpretação, o ministro Wellington Dias afirma que "o Bolsa Família não acomoda; ele dá a oportunidade para que os filhos superem a condição de seus pais e conquistem autonomia" (Dias, 2025). Essas formulações reforçam a compreensão do programa como instrumento de promoção de oportunidades e redução de desigualdades estruturais, especialmente entre os segmentos mais pobres da classe trabalhadora.

Entretanto, ao mesmo tempo em que tais avaliações evidenciam avanços importantes na proteção social brasileira, elas também abrem espaço para uma problematização acerca do alcance e dos limites dessa estratégia no interior de uma sociedade marcada por profundas desigualdades estruturais. A noção de "quebra do ciclo intergeracional da pobreza", embora relevante, pode ser tensionada quando observada à luz das condições concretas de acesso ao trabalho, à renda e aos direitos sociais em um contexto de superexploração da força de trabalho. Isso permite problematizar em que medida tais políticas conseguem, de fato, garantir condições universais ou se permanecem restritas à provisão de mínimos sociais indispensáveis à reprodução da vida. Essa questão abre margem para o debate, especialmente a partir da perspectiva de Pereira (2006), sobre os limites dos chamados "mínimos sociais"

enquanto horizonte da política social, tensionando a diferença entre garantia de direitos plenos e estratégias de gestão da pobreza no capitalismo contemporâneo.

Nesse sentido, ainda que programas como o Bolsa Família representem avanços relevantes no enfrentamento da pobreza extrema e na garantia de condições mínimas de reprodução da vida, permanecem inscritos em uma lógica de focalização e seletividade que limita seu potencial de universalização dos direitos sociais. No entanto, conforme aponta a crítica de Pereira (2006), tais políticas frequentemente operam dentro de um horizonte restrito de "mínimos de subsistência", o que pode reforçar uma concepção limitada de proteção social, desvinculada de um projeto mais amplo de transformação das estruturas geradoras da desigualdade. Assim, ainda que se verifiquem avanços importantes no curto prazo, permanece o desafio de superar a lógica residual e emergencial que caracteriza parte significativa das políticas sociais no capitalismo latino americano.

Dessa forma, a análise desenvolvida ao longo deste trabalho indica que programas como o Bolsa Família ocupam uma posição ambivalente no interior da proteção social brasileira: ao mesmo tempo em que representam um instrumento fundamental de enfrentamento imediato da pobreza e da vulnerabilidade social, também evidenciam os limites estruturais de um modelo de política social orientado pela contenção dos efeitos da desigualdade, e não pela sua superação. À guisa de encaminhamento para as considerações finais, destaca-se, portanto, a necessidade de tensionar continuamente os fundamentos dos "mínimos sociais", conforme proposto por Pereira (2006), de modo a recolocar no horizonte do debate a centralidade das necessidades humanas em sua integralidade, articuladas a um projeto de ampliação efetiva dos direitos sociais e de enfrentamento das bases estruturais da desigualdade social brasileira.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo apreender as contrarreformas (ultra)neoliberais implementadas nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, buscando evidenciar suas repercussões na gestão dos Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCRs), especialmente no âmbito da proteção social brasileira. A investigação partiu da compreensão de que as transformações ocorridas no período pós-impeachment de 2016 não podem ser analisadas como medidas isoladas, mas como parte de um projeto político, econômico e ideológico mais amplo, vinculado à consolidação do ultraneoliberalismo no Brasil e à intensificação da ofensiva do capital sobre os direitos sociais, trabalhistas e previdenciários.

A partir do método materialista histórico-dialético, foi possível analisar as contrarreformas em sua totalidade histórica, identificando as mediações entre as mudanças no papel do Estado, a reconfiguração da proteção social e os impactos nas condições de vida da classe trabalhadora. As categorias de totalidade, contradição e historicidade permitiram compreender que as políticas implementadas nos governos Temer e Bolsonaro expressam não apenas escolhas administrativas, mas uma determinada direção societária, comprometida com a austeridade fiscal, a financeirização da economia e a redução das responsabilidades públicas na garantia de direitos.

No que se refere ao primeiro objetivo específico, a pesquisa demonstrou que a Emenda Constitucional nº 95/2016, a Reforma Trabalhista de 2017 e a Reforma da Previdência de 2019 constituem pilares centrais do projeto ultraneoliberal brasileiro. A EC nº 95, ao instituir o teto de gastos públicos por vinte anos, representou uma ruptura profunda com a perspectiva de ampliação da seguridade social prevista na Constituição Federal de 1988. Ao congelar os investimentos sociais e submetê-los apenas à correção inflacionária, a emenda desconsiderou o crescimento das demandas sociais, o aumento populacional e as desigualdades históricas do país. Assim, consolidou-se uma lógica em que o ajuste fiscal passou a ocupar posição prioritária em relação à efetivação dos direitos sociais.

A análise da Reforma Trabalhista evidenciou o aprofundamento da flexibilização das relações de trabalho, com a ampliação de formas precárias de contratação, a valorização das negociações individuais e o enfraquecimento da proteção coletiva historicamente construída pelos trabalhadores. A criação do trabalho intermitente, a ampliação da terceirização e a prevalência do negociado sobre o legislado expressam um movimento de transferência dos riscos econômicos para o trabalhador, intensificando a insegurança social e a instabilidade da

renda.

Da mesma forma, a Reforma da Previdência de 2019 aprofundou o processo de restrição ao acesso à aposentadoria, elevando idade mínima, tempo de contribuição e critérios de elegibilidade. Embora apresentada como medida necessária para a sustentabilidade fiscal, a reforma incidiu de maneira mais intensa sobre os segmentos mais vulneráveis da classe trabalhadora, especialmente aqueles marcados pela informalidade, pela rotatividade e pelos baixos salários. Nesse sentido, a pesquisa confirmou que as três contrarreformas analisadas compartilham uma mesma racionalidade político-ideológica: a redução da responsabilidade estatal na proteção social e a ampliação das condições de acumulação de capital.

Quanto ao segundo objetivo específico, o estudo permitiu identificar que os Programas de Transferência Condicionada de Renda– PTCRs, embora fundamentais para a sobrevivência de milhões de famílias brasileiras, foram operacionalizados dentro de uma lógica que acirra a característica focalizada e seletiva desses programas. A pesquisa demonstrou que, nos governos Temer e Bolsonaro, os PTCRs mantiveram o caráter de combate à extrema pobreza, mas passaram a conviver com um contexto de ampliação da restrição orçamentária, descontinuidade institucional e fortalecimento de discursos moralizantes sobre a pobreza.

O mapeamento dos programas evidenciou que o Bolsa Família, reconhecido internacionalmente pela sua capacidade de reduzir a pobreza extrema, foi posteriormente substituído pelo Auxílio Brasil em um contexto marcado por forte disputa política. A alteração da nomenclatura e do desenho programático não significou necessariamente uma ruptura com a lógica da focalização, mas revelou a utilização dos programas de transferência de renda como instrumentos também atravessados por interesses eleitorais e estratégias de legitimação governamental.

No terceiro objetivo específico, que buscou relacionar as contrarreformas às repercussões na gestão dos PTCRs, os resultados revelaram que a austeridade fiscal e a precarização do trabalho ampliaram a demanda por proteção social ao mesmo tempo em que restringiram a capacidade estatal de ofertá-la de forma universal. A pesquisa identificou uma contradição central: enquanto as contrarreformas aprofundavam o desemprego, a informalidade, a redução da renda e a vulnerabilidade social, os mecanismos de proteção social permaneciam focalizados e limitados por restrições orçamentárias.

Os resultados encontrados reforçam a compreensão de que os PTCRs, embora desempenhem papel relevante na mitigação imediata da pobreza, não possuem capacidade de enfrentar as determinações estruturais que produzem e reproduzem as desigualdades sociais. Nesse sentido, a centralidade atribuída a esses programas, especialmente em contextos de

retração dos direitos sociais, pode contribuir para o deslocamento da responsabilidade estatal para mecanismos focalizados de combate à pobreza, em detrimento da consolidação de políticas universais de proteção social, além da intervenção estatal ser voltada para a gestão da escassez, que não sana os problemas derivados da desigualdade social na sociedade capitalista.

As análises desenvolvidas reafirmam a necessidade de fortalecer uma leitura crítica das transformações em curso nas políticas sociais brasileiras. As repercussões das contrarreformas atingem não apenas os usuários das políticas públicas, mas também os processos de trabalho de profissionais – a exemplo de assistentes sociais – atuantes nas respectivas políticas públicas, que passam a atuar em contextos marcados pelo aumento das demandas sociais, pela insuficiência de recursos institucionais e pela intensificação das expressões da questão social. Em suma, é possível afirmar, ao considerar o problema de pesquisa: "Como as contrarreformas (ultra)neoliberais implementadas nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro incidem na gestão dos Programas de Transferência Condicionada de Renda?" que as contrarreformas implementadas nos governos Temer e Bolsonaro, fundamentadas na racionalidade (ultra)neoliberal, ampliaram processos de precarização do trabalho, restringiram direitos sociais e tensionaram a gestão dos PTCRs, produzindo uma contradição entre o aumento das necessidades sociais e a retração da intervenção estatal no campo social.

Entre as principais considerações da pesquisa foi a constatação de que o ultraneoliberalismo brasileiro combina duas dimensões aparentemente contraditórias, mas profundamente articuladas: um Estado mínimo para os direitos sociais e um Estado máximo para os interesses do capital financeiro. Enquanto se restringem investimentos em saúde, educação, assistência social e previdência, mantêm-se mecanismos de proteção ao sistema financeiro, ao pagamento da dívida pública e à valorização do mercado. Essa dinâmica confirma as análises de Behring, Boschetti, Brettas e Iamamoto acerca da financeirização das políticas sociais e da utilização do fundo público como instrumento de sustentação da acumulação capitalista.

Outro aspecto relevante evidenciado pela pesquisa refere-se ao processo de estigmatização dos usuários de programas sociais vinculados à proteção social não contributiva. Os discursos meritocráticos e moralizantes, fortalecidos especialmente durante o período analisado, contribuíram para associar pobreza à incapacidade individual, invisibilizando as determinações estruturais que produzem o desemprego, a informalidade, o racismo, a desigualdade regional e a concentração de renda. Nesse contexto, os beneficiários

dos PTCRs frequentemente passaram a ser vistos como dependentes do Estado, quando, na realidade, expressam as consequências de um modelo econômico que não garante condições dignas de vida para toda a população.

A pesquisa também permitiu identificar uma importante lacuna na produção acadêmica sobre o tema. O mapeamento realizado no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES demonstrou a escassez de estudos que relacionem diretamente as contrarreformas neoliberais e os Programas de Transferência Condicionada de Renda no período pós-2016. Essa ausência reforça a contribuição desta dissertação para o campo do Serviço Social e das Ciências Sociais, ao propor uma análise articulada entre austeridade fiscal, flexibilização trabalhista, reforma previdenciária e gestão da pobreza.

Considera-se que a presente pesquisa contribui para o debate crítico acerca das transformações recentes das políticas sociais brasileiras, evidenciando que as contrarreformas implementadas nos governos Temer e Bolsonaro constituem parte de um movimento mais amplo de reconfiguração do papel do Estado sob a hegemonia (ultra)neoliberal. Espera-se que os resultados aqui apresentados possam subsidiar novas pesquisas, fortalecer a produção de conhecimento na área do Serviço Social e fomentar reflexões comprometidas com a defesa dos direitos sociais, da seguridade social pública e da ampliação da proteção social da classe trabalhadora.

Apesar do quadro de intensificação das desigualdades e do avanço das contrarreformas, a pesquisa também revelou elementos que apontam para a resistência. A história da proteção social brasileira demonstra que nenhum direito foi concedido espontaneamente pelas classes dominantes. A Constituição Federal de 1988, o Sistema Único de Saúde, o Sistema Único de Assistência Social, a Previdência Social pública e os próprios programas de transferência de renda são resultados de lutas históricas da classe trabalhadora, dos movimentos sociais, das organizações populares e dos trabalhadores comprometidos com a construção de uma sociedade mais justa.

Nesse sentido, embora o período analisado tenha sido marcado pelo avanço do ultraneoliberalismo, também foi marcado por inúmeras formas de resistência. Movimentos de trabalhadores, entidades sindicais, organizações da sociedade civil, fóruns de defesa do SUAS, universidades públicas, pesquisadores e profissionais das políticas sociais mantiveram viva a defesa dos direitos sociais e da seguridade social pública. Mesmo diante de cortes orçamentários, ataques institucionais e discursos de deslegitimação das políticas sociais, persistiram iniciativas de mobilização, denúncia e construção coletiva de alternativas.

A resistência também se expressa no cotidiano das famílias que, apesar da

precarização do trabalho, da insuficiência da renda e da fragilidade das políticas públicas, constroem estratégias de sobrevivência, solidariedade e organização comunitária. Essas experiências demonstram que a população usuária dos programas sociais não pode ser reduzida à condição de beneficiária passiva, mas deve ser reconhecida como sujeito histórico capaz de produzir formas de enfrentamento às desigualdades.

Dessa forma, as reflexões desenvolvidas nesta dissertação apontam para a necessidade de fortalecimento de políticas sociais universalistas, articuladas a um projeto de sociedade comprometido com a redução das desigualdades estruturais. A superação da pobreza não pode ser pensada apenas por meio da transferência monetária focalizada, embora esta seja fundamental em contextos de extrema vulnerabilidade. É necessário avançar na construção de políticas integradas de trabalho, renda, educação, saúde, moradia, segurança alimentar e proteção social, capazes de enfrentar as múltiplas dimensões da questão social.

Além disso, torna-se imprescindível recuperar o sentido público da seguridade social previsto na Constituição de 1988. Isso implica defender o financiamento adequado das políticas sociais, combater a lógica permanente da austeridade fiscal, fortalecer o SUAS, ampliar a capacidade de atendimento dos serviços públicos e reconhecer a proteção social como direito de cidadania, e não como favor estatal ou mecanismo compensatório.

Por fim, conclui-se que os governos Temer e Bolsonaro representaram momentos distintos, mas articulados, de aprofundamento do projeto ultraneoliberal no Brasil. As contrarreformas implementadas nesse período contribuíram para ampliar a precarização das condições de vida da classe trabalhadora e produziram impactos significativos na gestão dos Programas de Transferência Condicionada de Renda. Contudo, a própria análise das contradições desse processo evidencia que a história não está encerrada. As disputas em torno da proteção social, do papel do Estado e da garantia de direitos permanecem abertas e atravessadas pela luta de classes.

Se, por um lado, o ultraneoliberalismo buscou transformar direitos em mercadorias e reduzir a proteção social ao mínimo necessário para a manutenção da ordem, por outro, a resistência construída por trabalhadores, movimentos sociais, profissionais do Serviço Social, pesquisadores e usuários das políticas públicas demonstra que ainda existem forças sociais comprometidas com a defesa da vida, da dignidade humana e da justiça social. É nessa capacidade histórica de resistência, organização e luta coletiva que reside a possibilidade de reconstrução e fortalecimento de uma proteção social pública, universal, democrática e comprometida com os interesses da classe trabalhadora brasileira.

6. REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **O Privilégio da Servidão: o novo proletariado de serviços na era digital.** 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

ARRETCHE, Marta. Mitos da Descentralização: Maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n.31, 44-66, 1996.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2009. p.121-128.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história.** 3ª ed. Biblioteca Básica do Serviço Social, v.2, São Paulo: Cortez, 2007.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos.** São Paulo: Cortez, 2008. Disponível em: https://konektacommerce.nyc3.cdn.digitaloceanspaces.com/TEXT_SAMPLE_CONTENT/brasil-em-contra-reforma-89096-1.pdf. Acesso em 20 de dez. de 2025.

BEHRING, Elaine Rossetti; CISLAGHI, Juliana Fiúza; SOUZA, Giselle. **ULTRANEOLIBERALISMO E BOLSONARISMO: IMPACTOS SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO E A POLÍTICA SOCIAL.** Academia.edu, 2020. Disponível em: https://www.academia.edu/76228944/Ultraneoliberalismo_e_bolsonarismo_impactos_sobre_o_or%C3%A7amento_p%C3%BAblico_e_a_pol%C3%ADtica_social. Acesso em: 20 de maio de 2025.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem?. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 140, p. 66-83, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/Wbf86mT4vwX6HvnSyRy3kkD/?lang=pt>.Acesso em: 7 de dez. 2024.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Ofensiva ultraneoliberal no capitalismo em crise no Brasil e no mundo.** Revista Libertas: Juiz de Fora, 2023. Disponível em: https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/41383/25969. Acesso em: 2 de jul. de 2023.

BENTO, Cida. **Pacto da Branquitude**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia.** 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. Disponível em: https://professor.pucgoias.edu.br/sitedocente/admin/arquivosUpload/4615/material/BOBBIO%20-%20FUTURO%20DA%20DEMOCRACIA.pdf. Acesso em: 12 de jan. de 2026

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia.** Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2013.

BONATTO, Maurin Jaqueline Andrade; GUILHERME, Rosilaine Coradini; SILVA, Jocenir de Oliveira. Bolsa Família: a reestruturação do programa no Governo Bolsonaro ao Governo Lula. **Revista Observatorio De La Economia Latinoamericana.** v.23, n.7, p. 01-19. 2025. Curitiba, 2025. Disponível em: https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/10867. Acesso em: 12 de jan. de 2026.

BRASIL. Decreto-Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm. Acesso em: 20 de out. de 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. **Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 25 de out. de 2025.

BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. **Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e outras disposições**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jul. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso em: 20 de out. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Dados sobre trabalhadores informais.** Observatório do Cadastro Único. Disponível em: https://paineis.mds.gov.br/public/extensions/observatorio-do-cadastro-unico/index.html. Acesso em 11 de nov. de 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Dados sobre a pobreza no Brasil.** Observatório do Cadastro Único. Disponível em: https://paineis.mds.gov.br/public/extensions/observatorio-do-cadastro-unico/index.html. Acesso em 11 de nov. de 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. **Altera o sistema de previdência social, visando à sustentabilidade e à eficácia das políticas de seguridade social.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 nov. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 20 de out. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. **Institui o Programa Auxílio Brasil.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 dez. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Congresso promulga emenda constitucional para pagamento de benefícios sociais.** Brasília, DF, 21 dez. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/12/21/congresso-promulga-emenda-constitucional-para-pagamento-de-beneficios-sociais. Acesso em: 14 jun. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Cartilha do Programa Bolsa Família**. Brasília, DF: MDS, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2023/03/o-bolsa-familia-e-um-programa-da-sociedade-brasileira-diz-lula/cartilha_bolsa_familia.pdf. Acesso em: 3 jul. 2026.

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

COBO, Barbara**. POLÍTICAS FOCALIZADAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: contextos e desafios.** São Paulo: Cortez, 2012.

COSTA, Suellen de Araújo. **PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ANÁLISE DA GESTÃO NO MUNICÍPIO DE BARUERI, SP.** PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUC-SP). São Paulo, 2015. Disponível em:

https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2406177. Acesso em: 29 de out. de 2025.

Dilma Rousseff. **Mais mudanças, mais futuro: diretrizes gerais do Programa de Governo 2015–2018.** Brasília, DF: Coligação Com a Força do Povo, 2014. Disponível em: http://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/07/Prog-de-Governo-Dilma-2014-INTERNET1.pdf. Acesso em: 2 jul. 2026.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, São Paulo, n. 17, 1993.

ENGELS, Friedrich. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. São Paulo: Boitempo, 2019.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **FILHOS DO BOLSA FAMÍLIA: Uma análise da última década do programa.** Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Brasília, 2025. Disponível em: https://projetos.fgv.br/sites/default/files/users/user6/apresentacao_mds_04.pdf?utm_source=portal-fgv&utm_medium=fgvnoticias&utm_id=fgvnoticias-2025-12-05. Acesso em 14 de jun. de 2026.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Estudo da FGV sobre o Bolsa Família revela quebra de ciclo da pobreza intergeracional**. Rio de Janeiro: FGV, 08 dez. 2025. Disponível em: https://portal.fgv.br/noticias/estudo-da-fgv-sobre-o-bolsa-familia-revela-quebra-de-ciclo-da-pobreza-intergeracional. Acesso em: 15 jun. 2026.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina.** Tradução de Galeno de Freitas. Porto Alegre: L&PM, 2010. Disponível em: https://socializandopedagogias.wordpress.com/wp-content/uploads/2023/08/as-veias-abertas-da-america-latina-eduardo-galeano.pdf. Acesso em: 3 de jan. de 2026.
Gil, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. Disponível em: https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/gil-a-c-mc3a9todos-e-tc3a9cnicas-de-pesquisa-social.pdf. Acesso em: 04 de jan. de 2024.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2002. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo_C1_como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf. Acesso em: 10 de out. de 2023.

GUERRA, Yolanda. **A dimensão investigativa no exercício profissional.** In. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 701-718.

GUILHERME, Rosilaine Coradini. **Renda mínima de inserção e transferência condicionada de renda: as (a) simetrias entre União Europeia e Mercosul.** Tese (doutorado) – Programa de Pós-graduação em Serviço Social. Doutorado em Serviço Social. Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2016. Disponível em: https://tede2.pucrs.br/tede2/browse?type=author&value=Guilherme%2C+Rosilaine+Coradini. Acesso em 20 de nov. de 2023.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010. Disponível em: https://www.unirio.br/cchs/ess/Members/renata.gomes/2020.1/servico-social-e-processos-de-trabalh

o/Bibliografia/complementar/SESO%20EM%20TEMPO%20CAPITAL%20FETICHE%20MARILDA.pdf/view. Acesso em: 03 de jan. de 2026.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. O Brasil das desigualdades: “questão social”, trabalho e relações sociais. **SER social**, Brasília, v. 15, n. 33, p. 261–384, jul./dez. 2013. Disponível em: https://www.cressrn.org.br/files/arquivos/FaPa1Oy8kQ65voJ4T345.pdf. Acesso em: 02 de dez. de 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD Contínua. **Taxa de desocupação (2014-2025).** Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=desemprego. Acesso em: 12 de nov. de 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Em 2021, rendimento domiciliar per capita cai ao menor nível desde 2012**. Agência de Notícias IBGE, Editoria de Estatísticas Sociais, Rio de Janeiro, 10 jun. 2022. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34052-em-2021-rendimento-domiciliar-per-capita-cai-ao-menor-nivel-desde-2012. Acesso em: 27 maio 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Trimestral: retrospectiva dos indicadores de mercado de trabalho.** Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html. Acesso em: 23 maio 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PNAD Contínua Trimestral: desocupação cresce em oito das 27 UFs no 1º trimestre de 2021.** Agência de Notícias IBGE, Sala de Imprensa, Rio de Janeiro, 27 maio 2021. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/30784-pnad-continua-trimestral-desocupacao-cresce-em-oito-das-27-ufs-no-1-trimestre-de-2021. Acesso em: 27 maio 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pobreza cai para 31,6% da população em 2022, após alcançar 36,7% em 2021.** Agência IBGE Notícias, Rio de Janeiro, 6 dez. 2023. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38545-pobreza-cai-para-31-6-da-populacao-em-2022-apos-alcancar-36-7-em-2021. Acesso em: 17 jun. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Rendimento per capita é recorde e desigualdades caem ao menor nível desde 2012.** Agência de Notícias IBGE, Editoria de Estatísticas Sociais, Rio de Janeiro, 19 abr. 2024. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/43302-rendimento-per-capita-e-recorde-e-desigualdades-caem-ao-menor-nivel-desde-2012. Acesso em: 23 maio 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de Indicadores Sociais: em 2019, proporção de pobres cai para 24,7% e extrema pobreza se mantém em 6,5% da população.** Agência de Notícias IBGE, Sala de Imprensa, Rio de Janeiro, 12 nov. 2020. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/2

9431-sintese-de-indicadores-sociais-em-2019-proporcao-de-pobres-cai-para-24-7-e-extrema-pobreza-se-mantem-em-6-5-da-populacao. Acesso em: 23 maio 2026.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social no neoliberalismo. In: COHN, Amélia et al. **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo.** Revisão técnica de Amélia Cohn. Tradução de Rodrigo León Contrera. São Paulo: Cortez, 1995.

MARINI, Ruy Mauro. **Subdesenvolvimento e revolução.** 5. ed. Florianópolis: Insular, 2014.

MARQUES, Rosa Maria; NAKATANI, Paulo. Brasil: as alterações institucionais no período recente e o novo governo. **Textos & Contextos**: Poa, 2019. Disponível em: https://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/article/view/36288/19488. Acesso em: 10 de nov. de 2025.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política. Livro I: O processo de produção do capital.** Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013. Disponível em: https://www.gepec.ufscar.br/publicacoes/livros-e-colecoes/marx-e-engels/o-capital-livro-1.pdf/view . Acesso em: 02 de jan. de 2026.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** Suely Ferreira Deslandes, Romeu Gomes; Maria Cecília de Souza Minayo (organizadora). 26. ed. — Petrópolis, RJ : Vozes, 2007.

MONTAÑO, Carlos. DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social.** Biblioteca Básica de Serviço Social.1ªed. v.5. São Paulo: Cortez, 2010.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao Método na Teoria Social.** In. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 769-806.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do Método de Marx.** 1ª edição. São Paulo: Expressão Popular, 2011. Disponível em: https://www.gepec.ufscar.br/publicacoes/livros-e-colecoes/livros-diversos/introducao-aos-estudos-do-metodo-de-marx-j-p-netto.pdf. Acesso em: 10 de dez. de 2023.

OLIVEIRA, Balbina Marques de. **PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL NO TERRITÓRIO DO RECÔNCAVO DA BAHIA.** UFRB. CENTRO DE ARTES HUMANIDADES E LETRAS. PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL E TERRITÓRIOS - CURSO DE MESTRADO. Cachoeira, BA: 2022. Disponível em: https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=13920162. Acesso em: 29 de out. de 2025.

PASSOS, Matheus dos Santos; MIRANDA, Tais Tarouco; GUILHERME, Rosilaine Coradini. **Constituição Federal de 1988 e seguridade social: um olhar sobre a política pública de assistência social a partir do processo de contrarreformas neoliberais.** in. BERAS, Cesar; PEDERSEN, Jaina Raqueli; MACHADO, Loiva Mara de Oliveira; GUILHERME, Rosilaine Coradini. Anais do I Fórum Internacional de Serviço Social. Porto Alegre: Evangraf, 2019.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

PEREIRA, Camila Potyara. **PROTEÇÃO SOCIAL NO CAPITALISMO: Contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes.** Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Política Social - PPGPS. Brasília, 2013. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/15153/1/2013_CamilaPotyaraPereira.pdf. Acesso em 3 de jan. de 2026.

RAICHELIS, Raquel; VICENTE, Damares; RAMOS DE GODOI DINIZ, Tânia Maria; RODRIGUES, Terezinha de Fátima. Serviço Social e a nova morfologia do trabalho: implicações do trabalho subordinado às TICs. **Temporalis**, v. 24, n. 48, p. 13–28, dez. 2024. Disponível em: https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/46479/32487. Acesso em: 01 de dez. 2025.

RIBEIRO, Djamila. **O que é lugar de fala?**. Belo Horizonte: Letramento/Justificando, 2017.

RICO, Elisabeth de Melo; RAICHELIS, Raquel. **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: Educ; IEE- PUCSP, 1999.

ROCHA, Mirtes Andrade Guedes Alcoforado. **Elaboração de Projetos de Pesquisa** In. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 719-740.

RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes; JURGENFELD, Vanessa Follmann. Desnacionalização e financeirização: um estudo sobre as privatizações brasileiras (de Collor ao primeiro governo FHC). v. 28. p. 393-420. Campinas: **Economia e Sociedade**, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/qMmsj7myGwszkK54T7PNDXH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 de nov. de 2024.

SCHULTZ, Theodore W. Investment in Human Capital. **The American Economic Review**, v. LI, n. 1, p. 1–17, Mar. 1961. Tradução não oficial pela pesquisadora. Disponível em: https://la.utexas.edu/users/hcleaver/330T/350kPEESchultzInvestmentHumanCapital.pdf. Acesso em: 10 de jan. de 2026.

SILVA, Ismael Deyber Oliveira. **FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM CONTEXTOS FEDERATIVOS: os casos da Argentina e do Brasil - (2003-2015).** UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Belo Horizonte, MG: 2019. Disponível em: https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=8045186. Acesso em: 29 de out. de 2025.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. Contemporaneidade dos Programas de Transferência Monetária no Brasil: proteger ou mitigar a pobreza?. n. 145. p. 53-71. **Serviço Social & Sociedade**: São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/JfW85vT8qvv9J6br7xVq5Bj/#>. Acesso em: 26 de maio de 2024.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. **Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe.** São Paulo: Cortez, 2014.

SILVA, Mauri Antônio da. Análise crítica da proposta de reforma da previdência social no Brasil entre os anos 2016 e 2018. **Serviço Social & Sociedade.** n. 135, p. 213-230, São Paulo, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sssoc/a/jyZcd4kYKwpSNCL6mSRxc9j/?format=pdf&lang=pt. Acesso em 01 de março de 2026.

SOUZA, Pedro Ferreira de; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. **Estimativas de famílias pobres e de baixa renda para o Cadastro Único. Brasília: IPEA, 2024**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/ccc7985e-4b2e-4f93-bb52-32e114fd6b79. Acesso em: 27 maio 2026.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional.** São Paulo, n. 10, p. 435-458, jul./dez. 2007. Disponível em: https://www.sigas.pe.gov.br/files/10132016013640-assistencia.social.de.acao.individual.a.direito.social.pdf. Acesso em: 28 ago. 2026.

TEIXEIRA, Maria da Conceição. **Os Efeitos não Revelados do Programa Bolsa Família a partir da Condicionalidade educacional: uma análise com implementadoras locais e beneficiárias.** Universidade Federal De Ouro Preto Instituto de Ciências Humanas e Sociais Pós-Graduação Em Educação - Mestrado E Doutorado. Mariana, 2021. Disponível em: https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=11280610. Acesso em: 29 de out. de 2025.

VELASCO, Andrés; MUCI, Frank. **O desafio da sustentabilidade fiscal no Brasil**. Revista Cadernos de Finanças Públicas, Brasília, v. 2, n. 1, p. 1–18, edição especial, 2021. Disponível em: https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/01/20/fiscal-monitor-update-january-2021. Acesso em: 8 de maio 2025.

WANDERLEY, Mariangela Belfiore. Discutindo a gestão social: conceitos e protagonistas. **Serviço Social em Revista**. Londrina, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, v. 16, n. 1, p. 19-29, jul./dez. 2013.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. **O que é? Índice de Gini.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2004. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28. Acesso em: 22 jun. 2026.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento.** v. 110. p. 288-322. Serviço Social e Sociedade. São Paulo, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sssoc/a/X7pK7y7RFsC8wnxB36MDbyx/?lang=pt. Acesso em: 10 de nov. de 2025.

7. APÊNDICES

Apêndice 1 - Instrumento de Coleta (bibliográfica e documental)

QUESTÕES ORIENTADORAS	CITAÇÃO/ "RESPOSTA"	TÍTULO DA PRODUÇÃO/ AUTOR	LINK DE ACESSO
1 - De que maneira as reformas/contrarreformas são interpretadas considerando os diferentes projetos políticos: de vertentes neoliberais/ultraneoliberais/conservadoras/ progressistas?			
2 - De que maneira os discursos oficiais e documentos normativos refletem concepções político-ideológicas sobre o papel do Estado e dos direitos sociais?			
3 - Quais foram os fundamentos e justificativas político-econômicas apresentados para a implementação da EC nº 95, da reforma trabalhista e da reforma da previdência?			
4 - Quais são as bases e concepções acerca da gestão e da operacionalização dos PTCRs?			
5 - Quais são os PTCRs implementados ou reformulados entre 2014 e 2025, e como foram estruturados em termos de gestão?			
6 - Qual é a concepção de Estado e de política social subjacentes às diretrizes e critérios de acesso aos PTCRs nos			

dois governos analisados?			
7 - Como os mecanismos de controle, condicionalidade e focalização evidenciam diferentes formas de operacionalização dos programas?			
8 - Como as contrarreformas impactaram o financiamento e a abrangência das políticas de transferência de renda nos dois governos?			
9 - Existe correlação entre o fundamento de gestão dos PTCRs e o acesso a esses programas a partir das reestruturações implementadas?			
10 - Quais indícios há de que as reformas analisadas e os PTCRs impactam nas condições de vida dos beneficiários, especialmente em termos de acesso a direitos e proteção social?			
11 - Quais características das políticas sociais adotadas pelos governos Temer e Bolsonaro indicam uma orientação seletiva ou focalizada, em oposição a uma abordagem universalista?			
12 - Como os cortes orçamentários e as medidas de austeridade influenciaram o alcance e a efetividade das políticas de proteção social nesses períodos?			

13 - Quais argumentos teóricos e evidências empíricas sustentam a defesa de políticas de proteção social universalistas frente aos modelos focalizados adotados entre 2014 e 2025?			

8. ANEXOS

Anexo A – **Gráfico "Taxa de Desocupação"**



Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD Contínua,** 2012-2025.