

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL  
DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL

NAARA DE LIMA CAMPOS

**DO “CHOQUE DE GESTÃO” AO “CHOQUE NORMATIVO REACIONÁRIO” NA  
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (2003-2020): QUANDO O NOVO NÃO  
NASCE E O VELHO NÃO MORRE**

VITÓRIA-ES  
2021

NAARA DE LIMA CAMPOS

**DO “CHOQUE DE GESTÃO” AO “CHOQUE NORMATIVO REACIONÁRIO” NA  
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (2003-2020): QUANDO O NOVO NÃO  
NASCE E O VELHO NÃO MORRE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Política Social, na área de concentração Políticas sociais, subjetividade e movimentos sociais.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Lúcia Teixeira Garcia.

Coorientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Jeane Andréia Ferraz Silva

VITÓRIA-ES  
2021

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

---

C198" Campos, Naara de Lima, 1986-  
Do “choque de gestão” ao “choque normativo reacionário” na política de assistência social (2003-2020) : quando o novo não nasce e o velho não morre / Naara de Lima Campos. - 2021.  
173 f. : il.

Orientadora: Maria Lúcia Teixeira Garcia.

Coorientadora: Jeane Andréia Ferraz Silva.

Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Política Social. 2. Assistência Social. 3. Política Pública. 4. Ideologia. 5. Atos Normativos. I. Garcia, Maria Lúcia Teixeira. II. Silva, Jeane Andréia Ferraz. III. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. IV. Título.

CDU: 32

---

NAARA DE LIMA CAMPOS

**DO “CHOQUE DE GESTÃO” AO “CHOQUE NORMATIVO REACIONÁRIO” NA  
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (2003-2020): QUANDO O NOVO NÃO  
NASCE E O VELHO NÃO MORRE**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para obtenção do título de Doutora em Política Social.

Aprovada em 29 de março de 2021.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Maria Lúcia Teixeira Garcia – Orientadora**  
Universidade Federal do Espírito Santo – UFES

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Jeane Andréia Ferraz Silva – (Coorientadora)**  
Universidade Federal do Espírito Santo – UFES

---

**Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Berenice Rojas Couto (Membro externo)**  
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC/RS

---

**Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Maria Luiza Amaral Rizzotti (Membro externo)**  
Universidade Federal da Paraíba – UFPB

---

**Prof. Dr. Izildo Corrêa Leite (Membro externo)**  
Universidade Federal do Espírito Santo – UFES (aposentado)

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Fabíola Xavier Leal (Membro interno)**  
Universidade Federal do Espírito Santo – UFES



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

**PROTOCOLO DE ASSINATURA**



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por  
MARIA LUCIA TEIXEIRA GARCIA - SIAPE 6297244  
Departamento de Serviço Social - DSS/CCJE  
Em 30/03/2021 às 07:26

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:  
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/166128?tipoArquivo=O>



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

**PROTOCOLO DE ASSINATURA**



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por  
JEANE ANDREIA FERRAZ SILVA - SIAPE 6980699  
Departamento de Serviço Social - DSS/CCJE  
Em 30/03/2021 às 14:27

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:  
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/166431?tipoArquivo=O>



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

**PROTOCOLO DE ASSINATURA**



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por  
FABIOLA XAVIER LEAL - SIAPE 2509980  
Departamento de Serviço Social - DSS/CCJE  
Em 30/03/2021 às 16:57

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:  
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/166588?tipoArquivo=O>

### ***Parada do velho novo***

*Eu estava sobre uma colina e vi o Velho se aproximando, mas ele vinha como se fosse o Novo.*

*Ele se arrastava em novas muletas, que ninguém antes havia visto, e exalava novos odores de putrefação, que ninguém antes havia cheirado.*

*A pedra passou rolando como a mais nova invenção, e os gritos dos gorilas batendo no peito deveriam ser as novas composições.*

*Em toda parte viam-se túmulos abertos vazios, enquanto o Novo movia-se em direção à capital.*

*E em torno estavam aqueles que instilavam horror e gritavam: Aí vem o Novo, tudo é novo, saúdem o Novo, sejam novos como nós! E quem escutava ouvia apenas os seus gritos, mas quem olhava, via pessoas que não gritavam.*

*Assim marchou o Velho, travestido de Novo, mas em cortejo triunfal levava consigo o Novo e o exibia como Velho.*

*O Novo ia preso em ferros e coberto de trapos; estes permitiam ver o vigor de seus membros.*

*E o cortejo movia-se na noite, mas o que viram como a luz da aurora era a luz de fogos no céu. E o grito: Aí vem o Novo, tudo é novo, saúdem o Novo, sejam novos como nós! Seria ainda audível, não tivesse o trovão das armas sobrepujado tudo.*

Bertolt Brecht



## AGRADECIMENTOS

Esta tese constitui mais do que um texto acadêmico. Ela significa o trilhar de questionamentos, descobertas, conclusões e novas indagações iniciadas há muito tempo. Só quem ousa sabe os desafios que uma tese representa. Ninguém anda só. Sempre caminhei bem acompanhada. Para concretizar esta tese contei com o apoio e a ajuda de um grupo de pessoas, sem as quais o trajeto até aqui seria impossível. Agradeço sinceramente a todas que direta ou indiretamente contribuíram para esse momento. Nada em nossa vida realizamos de forma individual. A pesquisa acadêmica não escapa a essa regra, e esta tese é uma prova cabal da força da coletividade. Não vamos aqui listar nomes, porque correríamos o risco do esquecimento. E esquecer é injusto com todas as pessoas que me acolheram, apoiaram, escutaram, abraçaram, cobraram e caminharam juntas comigo. Uma menção especial merece ser feita às minhas orientadoras, por toda a paciência e comprometimento profissional e pessoal com os meus processos, assim como àquelas amigas mais chegadas que irmãs, que com muita camaradagem, por vezes, até me carregaram no colo. Por fim, minha homenagem a vocês, com uma frase:

“Só é lutador quem sabe lutar consigo mesmo” (Carlos Drummond de Andrade).

## RESUMO

A tese analisa os elementos de inflexão na concepção da Política Nacional de Assistência Social entre os anos de 2003 e 2020 – governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro –, evidenciando se houve e quais foram as continuidades e rupturas nessa política. Nossa hipótese é que o Sistema Único de Assistência Social, em sua implementação no período em tela, constituiu um conjunto de leis, decretos, normas, portarias e resoluções que, ao serem alteradas ao longo dos últimos 17 anos, tornou a concepção da Política Nacional de Assistência Social cada vez mais focalizada na pobreza e na extrema pobreza. Isso como uma estratégia técnica, política e gerencialista do Estado que, na aparência, atenderia às necessidades básicas da classe trabalhadora, e contraditoriamente, em essência, obscurantiza a reprodução de todas as desigualdades, além de subjetificá-las e transferi-las aos indivíduos de modo a responsabilizá-los. Este movimento pode ser caracterizado como uma continuidade da concepção posta nos anos 2000. A tese aqui defendida é que a Política de Assistência Social implementada nos governos de Lula e Dilma foi parcialmente alterada pelos governos Temer e Bolsonaro, com a redefinição de ações, projetos, programas e regulações, ao passo que estes últimos utilizam parte do arcabouço conceitual e ideológico de gestão construídos nos governos petistas de Lula e Dilma, apresentando continuidades e rupturas com estes. Isso se expressa no que chamamos de “choque normativo reacionário”. Nessa perspectiva exploramos as categorias “Estado”, “questão social” e “política social”, à luz do método crítico dialético. Em termos procedimentais, realizamos pesquisa documental recorrendo aos 1840 atos normativos relativos à regulamentação específica da proteção socioassistencial no Brasil entre 2003 e setembro de 2020. Na análise dos dados utilizamos a análise de conteúdo do tipo categorial e temática, identificando a relação entre a quantidade e conteúdo dos atos normativos do Sistema Único de Assistência Social promulgados por cada governo em análise. Assim como também se analisam os fundamentos econômicos, políticos e ideológicos que subjazem e embasam a construção da Política de Assistência Social em curso; e as inflexões, continuidades e rupturas na Política de Assistência Social durante os governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro. Os resultados apontam para a identificação de dois ciclos na Política de Assistência Social: um que se inicia em 2003 e se estendeu até 2014, coincidindo com os primeiros movimentos de construção e consolidação do Sistema Único de Assistência Social ainda no governo Lula; e um segundo que começou em 2015 e se estende até o presente momento, período marcado por crise econômica e política que se desenrolou no país após 2014. O primeiro período abrange o denominado “choque de gestão”, e aconteceu de modo espaçado no tempo e com a participação de muitos atores públicos. Já o segundo ciclo, denominado por nós de “choque normativo reacionário”, conferiu novos elementos à arquitetura institucional da Assistência Social. Ele se refere ao conjunto de atos normativos promulgados, sobretudo no período pós-golpe jurídico-parlamentar, e que ensejou inúmeras contrarreformas políticas, econômicas e sociais com graves impactos para a classe trabalhadora. Ele está ocorrendo de modo apressado no tempo, com pouca ou nenhuma oportunidade de discussão democrática entre os atores que envolvem a política pública, além de representar inúmeros retrocessos e desmontes àquilo que já havia sido considerado como alcance, avanço e conquista no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. Os atos normativos dos governos Temer e Bolsonaro trataram de promover uma ruptura com o processo de consolidação e expansão do Sistema Único de Assistência Social, por meio do incremento da precarização do trabalho técnico e dos serviços ofertados. A Assistência Social perde prioridade no âmbito da gestão estatal, e isso pode ser notado a partir da desestruturação da organização administrativa do antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, criado em 2004, transformado em Ministério da Cidadania, a partir de uma junção com as antigas pastas de Esporte e de Cultura. Concluímos que no interstício dos governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro ocorrem rupturas com a lógica do Sistema Único de Assistência

Social, assim como há alguns elementos de continuidade. As continuidades e rupturas seguem uma tendência de retrocessos da concepção do direito socioassistencial público e estatal, levada ao cabo por meio de manobras normativas e legislativas que comprometem, inclusive, as conquistas e avanços legais e institucionais do Estado democrático burguês no Brasil, inscritos na Constituição Federal de 1988.

**Palavras-chave:** Política de Assistência Social. Atos Normativos. Choque de gestão. Choque normativo reacionário. Sistema Único de Assistência Social.

## ABSTRACT

This thesis analyzes inflexion elements on the conception of the National Social Assistance Policy between 2003 and 2020 – Lula, Dilma, Temer and Bolsonaro governments –, elucidating whether and what were the continuities and ruptures on such policy. Our hypothesis is that the Unified Social Assistance System, on its implementation during the forementioned period, constituted a set of bills, decrees, norms and resolutions that, while altered during those 17 years, had the its conception evermore focused on poverty and extremely poverty as a technical, political and managerial strategy by the State, apparently attending to basic needs of the working class, but, contradictory and in its essence, obscures the production of inequalities, other than conceiving those as subjective and attributed to individuals, claiming as if they were their own responsibilities. Such trend can be characterized as a continuity of a conception from the 2000's. The thesis we defend here is that the Social Assistance Policy from Lula and Dilma administrations were partially altered by Temer and Bolsonaro administrations, redefining actions, projects, programs and regulations, while using some of the previous administrations' conceptual and ideological outlines, presenting continuities and ruptures, expressing what we call "normative reactionary impact". In that perspective we explore the categories "State", "social question" and "social policy", on the light of the critical dialectical method. Regarding procedures, documental research was made through 1840 normative acts related to the specific regulation of social-assistential protection in Brazil from 2003 to September 2020. Data analyzing was made through categoric and theme-based content analysis, identifying the relation between the amount of content of administrative acts from the Unified Social Assistance System enacted by each administration in question; economic, political and ideological elements that worked as basis and background for building such policy; and the inflexion, continuities and ruptures on such policy during Lula, Dilma, Temer and Bolsonaro administrations. Results pointed out that there are two cycles on Social Assistance Policy: one that begins in 2003 and went until 2014, coinciding with the first acts of building the Unified Social Assistance System, still during Lula administration; and a second cycle that started in 2015 and persists, marking a period of economic and political crisis that afflicted the country since 2014. The first period comprises the so-called "impact management", and took wide space in execution joined by many public actors. The second cycle, denominated by us as "normative reactionary impact" granted new elements to institutional architecture on Social Assistance. It regards the set of normative acts enacted, mostly after the judicial-parliamentary coup, bringing countless political, economic and social reforms with severe impact on working class. It takes place readily, with few or none opportunity for democratic discussion among evolved actors in the process, other than representing countless setbacks to what was once considered progressive within the Unified Social Assistance System. Normative acts from Temer and Bolsonaro administrations promoted ruptures on the consolidation of the Unified Social Assistance System, due to worsening technical process and services. Social assistance loses priority within state management, which can be noted by destructuring administrative organization of the former Ministry of Social Development and Fight Against Hunger, created in 2004, and made into Citizenship Ministry, merging former acts on Sports and Culture. We concluded that among Lula, Dilma, Temer and Bolsonaro administrations there are ruptures with the logic of the Unified Social Assistance System, as there are elements of continuity. Continuities and ruptures follow trends of setbacks on the conception of public and state social protection, conducted by normative and legislative maneuvers that compromise even civilizing conquests of the 1988 Constitution.

**Keywords:** Social Assistance Policy. Normative acts. Impact Management. Normative reactionary impact. Unified Social Assistance System.

## RESUMEN

La tesis analiza los elementos de inflexión en la concepción de la Política Nacional de Asistencia Social entre los años 2003 y 2020 - gobiernos Lula, Dilma, Temer y Bolsonaro - mostrando si hubo, y cuáles fueron, las continuidades y rupturas en dicha política. La hipótesis defendida es que el Sistema Único de Asistencia Social en su implementación, en el período en cuestión, abarcó un conjunto de leyes, decretos, normas y resoluciones que, al ser modificadas en los últimos 17 años, tornaron la concepción de la Política Nacional de Asistencia Social cada vez más focalizada en la pobreza y la pobreza extrema. Ello como una estrategia técnica, política y gerencialista del Estado que, en apariencia daría respuesta a las necesidades básicas de la clase trabajadora, y contradictoriamente, en esencia, transfigurar la reproducción de las desigualdades, además de subjetivarlas y transferirlas a los individuos, de modo de responsabilizarlos. Este movimiento puede ser caracterizado como una continuidad de la concepción implementada desde la década del 2000. La tesis aquí defendida es que la Política de Asistencia Social implementada en los gobiernos de Lula y Dilma fue parcialmente alterada por los gobiernos de Temer y Bolsonaro, a través de la redefinición de acciones, proyectos, programas y regulaciones; al mismo tiempo que estos últimos utilizan parte del marco conceptual e ideológico de gestión construido en los gobiernos petistas, presentando continuidades y rupturas con relación a estos. Ello se expresa en lo que la presente investigación ha denominado como “choque normativo reaccionario”. En esta perspectiva, se exploran las categorías “Estado”, “cuestión social” y “política social”, a la luz del método crítico dialéctico. En términos de procedimientos, se realiza una revisión documental de los 1840 actos normativos asociadas a la regulación específica de la protección de la asistencia social en Brasil entre el año 2003 y septiembre de 2020. En el análisis de los datos se utiliza el análisis de contenido de tipo categorial y temático, para identificar la relación entre la cantidad y contenido de los actos normativos del Sistema Único de Asistencia Social promulgados por cada gobierno. Así como, también se analizan los fundamentos económicos, políticos e ideológicos que subyacen y sustentan la construcción de la política socio- asistencial en marcha; y las inflexiones, continuidades y rupturas durante los gobiernos de Lula, Dilma, Temer y Bolsonaro. Los resultados apuntan a la identificación de dos ciclos en la Política de Asistencia Social: el primero que se inició en 2003 y se extendió hasta 2014, coincidiendo con los primeros movimientos para la construcción y consolidación del Sistema Único de Asistencia Social, aún bajo el gobierno de Lula; y un segundo ciclo que se inició en el año 2015 y se extiende hasta el momento actual, período este marcado por la crisis económica y política que se desencadenó en el país a partir del año 2014. El primer ciclo abarca el llamado “shock de gestión”, el cual ocurrió de forma espaciada en el tiempo y con la participación de diversos actores públicos. El segundo ciclo, aquí denominado como “choque normativo reaccionario”, otorgó nuevos elementos a la arquitectura institucional de la Asistencia Social. Lo anterior hace referencia al conjunto de actos normativos promulgados, especialmente en el período posterior al golpe jurídico-parlamentario, que englobó numerosas contrarreformas políticas, económicas y sociales con graves impactos para la clase trabajadora. Este proceso se está produciendo de forma acelerada en el tiempo, con poca o ninguna oportunidad de discusión democrática entre los actores asociados a las políticas públicas; además de que ha implicado innumerables retrocesos y desmantelamientos de lo que se había considerado como alcance, avance y conquista en el ámbito del Sistema Único de Asistencia Social. Los actos normativos de los gobiernos Temer y Bolsonaro tratan de promover una ruptura con el proceso de consolidación y expansión del Sistema Único de Asistencia Social, por medio del incremento de la precarización del trabajo técnico y de los servicios ofrecidos. La Asistencia Social pierde prioridad en el ámbito de la gestión estatal, lo cual se hace más visible a partir de la desestructuración de la organización administrativa del antiguo Ministerio de Desarrollo Social

y Lucha contra el Hambre, creado en el año 2004; posteriormente transformado en Ministerio de la Ciudadanía, a partir de la fusión con las antiguas esferas de Deportes y Cultura. Concluimos que en el intersticio de los gobiernos de Lula, Dilma, Temer y Bolsonaro hay rupturas con la lógica del Sistema Único de Asistencia Social, así como, algunos elementos de continuidad. Dichas continuidades y rupturas siguen una tendencia de retrocesos en la concepción del derecho socio-asistencial público y estatal, realizados a través de maniobras normativas y legislativas que comprometen incluso las conquistas e avances legais e institucionais del Estado democrático burguês no Brasil, inscritos en la Constitución de 1988.

**Palabras clave:** Política de asistencia social. Actos normativos. Choque de gestión. Choque normativo reaccionario. Sistema Único de Asistencia Social.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese do desempenho socioeconômico do Governo Lula – 2003 a 2010.....	81
Quadro 2 – Síntese do desempenho socioeconômico do Governo Dilma – 2011 a agosto de 2016 .....	87
Quadro 3 – Síntese do desempenho socioeconômico do Governo Temer – Setembro de 2016 a 2018 .....	95
Quadro 4 – Síntese do desempenho socioeconômico do Governo Bolsonaro – 2019 a 2020	103
Quadro 5 – Tipos, definições e quantitativo de atos normativos por governo .....	114
Quadro 6 – Leis da Assistência entre 2017-2020. ....	119
Quadro 7 – MP da Assistência entre 2017-2020 .....	125
Quadro 8 – Atos Normativos do Governo Federal que impactaram a Assistência Social entre 2017-2020.....	128
Quadro 9 – Descrição das Ofertas Socioassistenciais. ....	132



## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Nuvem de Palavras Governo Lula .....	138
Figura 2 – Nuvem de Palavras Governo Dilma.....	140
Figura 3 – Nuvem de Palavras Governo Temer .....	144
Figura 4 – Nuvem de palavras Governo Bolsonaro. ....	146

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução de Atos Normativos por tipo .....	116
Gráfico 2 – Evolução do número de Resoluções do CNAS e da CIT – 2002 a 2020 .....	118
Gráfico 3 – Beneficiários idosos do BPC no período de 2016 a 2020 .....	123
Gráfico 4 – Cobertura do BPC para a população idosa.....	123
Gráfico 5 – Evolução dos atos a partir da Classificação Geral Operacional do SUAS.....	131
Gráfico 6 – Evolução dos atos relativos às Ofertas Socioassistenciais .....	134
Gráfico 7 – Participação de cada tipo de ato normativo (%) – Governo Lula .....	136
Gráfico 8 – Participação de cada tipo de ato normativo (%) – Governo Dilma.....	136
Gráfico 9 – Participação de cada tipo de ato normativo (%) – Governo Temer .....	142
Gráfico 10 – Participação de cada tipo de ato normativo (%) – Governo Bolsonaro .....	145

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>BID</b>	Banco Interamericano de desenvolvimento
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CapacitaSUAS</b>	Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social
<b>CEAS</b>	Conselho Estadual de Assistência Social do Estado do Espírito Santo
<b>CentroPOP</b>	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
<b>COVID-19</b>	Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS-CoV2)
<b>CRAS</b>	Centro de Referência em Assistência Social
<b>CREAS</b>	Centro de Referência Especializado em Assistência Social
<b>EC</b>	Emenda Constitucional
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>MC</b>	Ministério da Cidadania
<b>MDS</b>	Ministério de Desenvolvimento Social
<b>MDSA</b>	Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário
<b>NOB</b>	Norma Operacional Básica
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PAEFI</b>	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
<b>PAIF</b>	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
<b>PBF</b>	Programa Bolsa Família
<b>PEC</b>	Proposta de Emenda Constitucional
<b>PNAS</b>	Política Nacional de Assistência Social

<b>PNUD</b>	Programa Nacional da Nações Unidas
<b>RDM</b>	Relatório Sobre Desenvolvimento Mundial
<b>SNAS</b>	Secretaria Nacional de Assistência Social
<b>SUAS</b>	Sistema Único de Assistência Social
<b>SUS</b>	Sistema Único de Saúde
<b>TCC</b>	Trabalho de Conclusão de Curso
<b>UFES</b>	Universidade Federal do Espírito Santo

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>18</b>
<b>2</b>	<b>O ESTADO CAPITALISTA, NEOLIBERALISMO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: APROXIMAÇÕES A PARTICULARIDADE BRASILEIRA.....</b>	<b>33</b>
2.1	ESTADO E IDEOLOGIA NAS SOCIEDADES REGIDAS PELO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA.....	33
2.2	O CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO E A ESTRATÉGIA NEOLIBERAL NOS MARCOS DA CONDIÇÃO PERIFÉRICA.....	47
2.3	POLÍTICA SOCIAL, SEGURIDADE SOCIAL NO CONTEXTO NEOLIBERAL DA AMÉRICA LATINA E BRASIL .....	53
2.4	O CONSTRUCTO IDEOLÓGICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL NOS ANOS 2000 .....	62
<b>3</b>	<b>OS GOVERNOS LULA, DILMA, TEMER E BOLSONARO: A POLÍTICA SOCIAL E A TRAJETÓRIA EM SEUS ÚLTIMOS 17 ANOS.....</b>	<b>69</b>
3.1	GOVERNOS LULA – 2003 A 2010.....	70
3.2	GOVERNOS DILMA 2011 A 2016 (INTERDITADO).....	83
3.3	GOVERNO TEMER 2016 A 2018 .....	88
3.4	GOVERNO BOLSONARO: DOIS ANOS DE .... (2019 E 2020).....	96
<b>4</b>	<b>MATRIZES POLÍTICAS E IDEOLÓGICAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS GOVERNOS DE LULA E DILMA, TEMER E BOLSONARO .....</b>	<b>105</b>
4.1	O DEBATE EM TORNO DAS CONQUISTAS E DESAFIOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL APÓS SEU PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO .....	106
4.2	QUANDO O VELHO NÃO MORREU E O NOVO NÃO NASCEU: ATOS NORMATIVOS DE 2003 A 2020 .....	114
4.3	ALTO VERNIZ IDEOLÓGICO E CHOQUE DE GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS GOVERNOS DE LULA E DILMA.....	135
4.4	ESPECIFICIDADE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO: CHOQUE NORMATIVO REACIONÁRIO E NOVA AGENDA PROGRAMÁTICA .....	141
<b>5</b>	<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>150</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>155</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta tese tem como objeto as inflexões da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) no Brasil frente à radicalização neoliberal, observadas a partir das regulamentações que incidem sobre o direito socioassistencial brasileiro, sobretudo, a partir dos anos 2000.

No interior das páginas, a tese evidencia um longo caminho urdido pela pesquisadora. A metáfora presente no título (**Quando o novo não nasce e o velho não morre**) é uma paráfrase a uma conhecida frase de Gramsci, elaborada entre os anos de 1920 e 1930: “A crise consiste justamente no fato de que o velho morre e o novo ainda não pode nascer: nesse interregno, verificam-se os fenômenos patológicos mais variados” (GRAMSCI, 2017, p. 169). Nessa paráfrase, contém o objeto e os percalços da história vividos por uma pesquisadora em seu processo de construção de tese.

O interesse pelo estudo da Assistência Social emergiu no estágio supervisionado, em parte vivenciado no Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), e a partir da produção de um Trabalho final de Conclusão de Curso (TCC) em 2009 no âmbito da discussão da Assistência Social, quando o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) apenas iniciava seu processo de implementação. No mestrado em Política Social, principiado em 2010, a pesquisa realizada possibilitou um aprofundamento dos estudos direcionados à concepção de Assistência Social no Brasil após o seu alcance de *status* de Política de Seguridade Social no país, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) (CAMPOS, 2012).

Acrescenta-se a atuação profissional como assistente social, técnica da Política de Assistência Social no Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) e no Centro de Referência Especializado em Assistência Social para população em Situação de Rua (CentroPOP) no município de Serra. Incorporam-se a essas experiências acadêmicas e profissionais a participação política no Conselho Estadual de Assistência Social do Estado do Espírito Santo (CEAS) como conselheira, representante da sociedade civil, pelo segmento de trabalhadores do SUAS, entre os anos 2014 e 2017, e como docente do Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único da Assistência Social (CapacitaSUAS) no estado do Espírito Santo, em suas duas edições, ocorridas nos anos de 2013 e 2018.

Em 2019 quase ¼ da população brasileira encontrava-se abaixo da linha da pobreza, vivendo com até 5,5 dólares por dia (IBGE, 2020). O fenômeno da extrema pobreza atingia 6,5% da população, considerando o corte da extrema pobreza tendo como rendimento diário até

1,90 dólares (IBGE, 2020). Dentre os determinantes dessa realidade tem-se a desigualdade de renda, que, medida a partir do índice de Gini<sup>1</sup>, foi de 0,543, em 2019 (IBGE, 2020).

Em âmbito mundial, esses resultados colocam o Brasil como um dos países mais desiguais do mundo. Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2019, o país aparece em sétimo com maior desigualdade de renda, entre 150 países que divulgaram o Índice de Gini (PNUD, 2019). Vista sob outro ângulo, a desigualdade brasileira também se expressa no fato de que apenas 6 pessoas possuem riqueza equivalente ao patrimônio dos 100 milhões de brasileiros mais pobres (OXFAM, 2017).

Outro determinante do fenômeno da pobreza diz respeito ao mercado de trabalho no Brasil. Os dados mostram que em 2019 quatro (4) em cada dez trabalhadores ocupados estavam na informalidade, o que equivale a 39,3 milhões de pessoas (IBGE, 2020). No ano de 2019 a taxa de desocupação alcançava 11,7% das pessoas com 14 anos ou mais de idade e que mais de 155 mil contratações nesse ano foram de forma intermitente, ou apenas 1% das admissões com carteira (IBGE, 2020).

A complexidade dessa realidade social se expressa também no número de pessoas no Sistema de Cadastramento da Política de Assistência Social Brasileira (CadÚnico). Em agosto de 2020, estavam cadastradas como usuárias do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) um total de 29,3 milhões de famílias, contabilizando aproximadamente 77 milhões de pessoas (BRASIL 2021a, 2021b). Desse total de famílias, 20,5 milhões possuíam renda per capita mensal de até  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo, sendo que dessas 14,2 milhões recebiam o benefício do Bolsa Família em setembro de 2020, possuindo renda per capita mensal inferior a R\$ 178,00 reais (BRASIL, 2021a, 2021b).

Em 2020 essa situação se torna ainda mais complexa, quando o mundo é assolado pela pandemia da Covid-19, que, para além de evidenciar a importância da política pública de saúde e de investimentos contínuos no Sistema Único de Saúde (SUS), revelou a necessidade imperiosa de outras políticas sociais, como a Assistência Social, que teve seus serviços considerados essenciais para conter os efeitos da crise.

Os dados<sup>2</sup> revelam que 68,1 milhões de pessoas receberam o auxílio emergencial no período da pandemia. Desses, 14,4 milhões já estavam inscritas no CadÚnico e recebiam o benefício do Bolsa Família, 10,4 milhões estavam inscritas no CadÚnico, mas não no Programa

---

<sup>1</sup> Esse índice mede a diferença entre os mais pobres e os mais ricos, variando entre 0 e 1, em que quanto mais próximo a 1, maior a concentração (IBGE, 2020).

<sup>2</sup> Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/index.php#auxilioemergencial>. Acesso em: 14 mar. 2022.

Bolsa Família (PBF). O número de pessoas que receberam o auxílio e não estavam inscritas no CadÚnico foi de 38,2 milhões (BRASIL, 2021a, 2021b).

Em 2018, uma mulher<sup>3</sup> a cada duas horas foi assassinada no Brasil, totalizando 4.519 vítimas (IPEA, 2020). E como uma das expressões das desigualdades raciais existentes no Brasil, em 2018, 68% das mulheres assassinadas eram negras (IPEA, 2020). Ao comparar o índice de mortalidade por homicídios de mulheres negras e mulheres não negras, temos que, em 2018, foram 2,8 homicídios por 100 mil mulheres não negras, e entre as mulheres negras o índice foi de 5,2 por 100 mil mulheres (IPEA, 2020). Conforme dados do IPEA (2020), em 2018 os negros representaram 75,7% das vítimas de homicídios. A taxa de homicídios por 100 mil habitantes foi de 37,8. Já entre os não negros, a taxa foi de 13,9 (IPEA, 2020).

O Brasil registrou ao menos 32 mil casos de abuso sexual contra crianças e adolescentes em 2018, o maior índice de notificações já registrado pelo Ministério da Saúde<sup>4</sup>. No contexto de pandemia vivenciamos um agravante, conforme dados do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, o número de denúncias de violência contra crianças e adolescentes no Brasil caiu 12% durante os meses da pandemia em 2020 em comparação ao mesmo período em 2019 (VIEIRA; MATARRAZZO, 2020). Conforme o mesmo Ministério, foram registradas 26.416 denúncias pelo canal “Disque 100” entre março e junho de 2020, contra 29.965 no mesmo período de 2019. Houve assim redução do número de casos registrados em 2020, representando o segundo menor índice desde 2011 (VIEIRA; MATARRAZZO, 2020).

Esse estado de coisas revela a centralidade que a PNAS (2004) e o SUAS possuem como operacionalizador do direito socioassistencial: a grande parte da população brasileira frente à crescente desigualdade social própria do modo de produção que vivemos. Isso põe em evidência a necessidade de compreender esta política social desvendando os “nós” teóricos e programáticos que enfeixam o desenho do SUAS no Brasil. Aqui estamos longe de lançar um olhar positivo e de deslumbre sobre os caminhos da Assistência Social, considerando os percalços de sua construção, ou ainda, muito menos, de retirar a contradição do centro do debate.

---

<sup>3</sup> “Quem mandou matar Marielle?” é uma questão que se arrasta no tempo. Vale aqui fazer menção à Marielle Franco, mulher, negra, vereadora do Rio de Janeiro. Ela foi uma das milhares de mulheres que tiveram a vida ceifada precocemente pela violência naquele ano. Ela representa a parcela da população mais vulnerável à violência, evidenciando que os indicadores sociais de raça e gênero são determinantes para compreender a desigualdade da violência no Brasil. Até hoje, quase três anos depois, aguardamos o desfecho do caso, com a identificação dos mandantes.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/maio/ministerio-divulga-dados-de-violencia-sexual-contra-criancas-e-adolescentes>. Acesso em: 20 jan. 2021.



Neste contexto, nossa tese se insere no campo das pesquisas sobre a Assistência Social que questionam a natureza, o lugar e a forma da constituição e operacionalização do direito socioassistencial (BOSCHETTI, 2006, 2016, 2017; CARRARO, 2016; COUTO, 2008, 2014, 2016; MAURIEL, 2010; PAIVA, 2014, 2016; entre outros).

Estudar os nexos do direito socioassistencial com o modo de produção capitalista e, ainda, de modo mais particular, considerando o neoliberalismo, não envolve um esforço inédito. O que pretendemos aqui é contribuir para a compreensão da natureza, do lugar e da função social, econômica, política e ideológica que a operacionalização do direito socioassistencial ocupa e cumpre no interior das relações sociais capitalistas.

O que consideramos inovador é o trajeto empreendido na pesquisa, recorrendo à fonte documental: os atos normativos oficiais relativos à regulamentação específica da proteção socioassistencial no Brasil (Leis, Medidas Provisórias, Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e da Comissão Intergestora Tripartite (CIT), Decretos, Portarias Ministeriais, Interministeriais), *perscrutando* essa questão no interior dos governos entre 2003 e 2020.

Entendemos que não é possível uma política social descolar-se da forma de pensar e produzir modos de vida de determinada sociedade, neste caso, a sociedade regida pelo modo de produção capitalista. Conforme já nos alertava Iamamoto (2001), o debate sobre a assistência é decisivo para evitarmos alguns sofismas.

Daí resulta um receituário de medidas assentado na crítica dos desvios institucionais da implementação das políticas de assistência pública. Isto é, se a assistência fosse tratada de forma “satisfatória” pelo Estado, por meio de uma gestão racional e eficiente das verbas, poder-se-ia dar conta medianamente da administração da miséria. O ardil está posto: um conjunto de medidas burocrático-administrativas não é capaz de conduzir, por si só, à realização da cidadania e apenas as políticas sociais não são suficientes para efetivá-las (IAMAMOTO, 2001, p. 163).

Assim, sem idealizações sobre as possibilidades que podem emergir do campo da política social, por entendermos que esta pode constituir-se em instrumento ideológico na reprodução do pensamento da classe dominante, nos parece importante problematizá-la para verificar se há pujança para ser *outra coisa*, ou melhor, em que medida ao longo da história ela está sendo *outra coisa*. Neste sentido, os atos normativos, assim como a orientação econômica política e ideológica dos governos, podem potências para olhar o caminho que o Estado organiza a reprodução dos modos de vida, uma forma de assistência socialmente necessária e funcional ao capital, mesmo que responda também a demandas da classe trabalhadora, e quais as possibilidades (se é que existem) de romper com tal lógica.

O direito socioassistencial em seu conteúdo foi bastante internalizado nas relações sociais capitalistas no país e mostra-se essencial, em especial nos últimos 30 anos que foi objeto de crítica teórica. Acreditamos ser necessária uma análise que questione a própria naturalização social desse direito, tal qual ele existe, buscando elementos para compreendê-lo. Esse é um grande desafio a toda e qualquer investigação crítica, e não estamos certas de que logramos fazer análises desse cunho.

Desse modo, ao longo desta tese tentaremos demonstrar que a análise do direito socioassistencial nas relações sociais capitalistas, sobretudo as estratégias mais recentes dessa organização, deve passar de algum modo à crítica do direito burguês que cumpre uma forma e função social prática, sendo a *ideologia* um conceito central para observar os meandros da política social no modo de produção capitalista.

Esta tese defende a ideia de que, nos anos dos governos petistas (2003 a agosto de 2016), uma determinada forma e função ideológica foi instituída dentro da Assistência Social. Quando Temer assume a intervenção estatal em setembro de 2016, o chão ideológico, o véu protetor, o caráter fetichizado do direito assistencial já estava construído. Assim, restava apenas ao Estado retirar-se do papel mais ativo, sobretudo no âmbito da ordem orçamentária assumido, sem qualquer pudor, o imperativo de uma sociedade de indivíduos isolados, cada um cuidando de si próprio. Neste sentido, cumprida toda a agenda e função social prática da Assistência Social dos últimos 20 anos, compartilhamos da ideia de que, pós-golpe<sup>5</sup> de 2016, contradições se acentuaram, e a rota perversa de intervenções estatais totalitárias, genocidas, penais etc. se incrementa (FONTES, 2019, 2020; WACQUANT, 2001; GRANEMANN, 2021).

Todos esses elementos de preâmbulo para a discussão do objeto que levam em consideração momentos históricos a partir das gestões dos últimos governos, para alguns, podem figurar uma discussão de cunho maniqueísta. No entanto, a compreensão do *modus operandi* do capital, da sua capacidade, por um lado, autofágica, e por outro, como imperativo constante de reinventar-se, é o que nos permite não proceder com uma análise com esse viés (GRESPLAN, 2015). As leis gerais estão postas, há que compreendermos tais leis nas particularidades empíricas e em cada movimento da realidade (GRESPLAN, 2015).

“O predomínio do capital fetiche conduz à banalização do humano, à descartabilidade e indiferença perante o outro, o que se encontra na raiz das novas configurações da questão

---

<sup>5</sup> “[...] Apreendemos o sentido do golpe jurídico-parlamentar de 2016 a partir de sua natureza econômica, cujo nosso arcaico ódio de classe, instrumentalizado por uma burguesia de perfil irresponsável e patrimonialista via meios midiáticos, é o que lhe dá sustentação político-ideológica. E, portanto, legitimidade [...]” (SOUZA; SOARES, 2019, p. 12).

social [...]” na era predominantemente das finanças (IAMAMOTO, 2008, p. 125). A banalização do humano atesta a radicalidade da alienação e a invisibilidade do trabalho social – bem como dos sujeitos que o realizam. A subordinação da sociabilidade humana às coisas retrata um desenvolvimento econômico que se traduz como barbárie social. Ao mesmo tempo, desenvolve-se, em níveis sem precedentes históricos, um mercado mundial realmente unificado e desigual, no qual as forças produtivas sociais do trabalho são aprisionadas pelas relações sociais que as sustentam (IAMAMOTO, 2008).

Esta tese não nega a potência das contradições sociais de toda a natureza, que impulsionam as necessidades sociais radicais: aquelas que nascem do trabalho e motivam para uma *práxis* que transcende o capitalismo e aponta para uma livre individualidade social emancipada das travas da alienação – da sociabilidade reificada, cujas bases materiais estão sendo, progressivamente, produzidas no processo histórico em curso (IAMAMOTO, 2007).

“O aspecto de toda contradição nunca é determinado unilateralmente pela luta com seu contrário, mas também externamente, diante das outras contradições, cujos aspectos são determinados externamente [...]” (PIROLA, 2016, p. 370). Lidamos, portanto, com “concretos”. “[...] O concreto que é concreto porque é a síntese de múltiplas determinações, portanto, unidade da diversidade” (MARX, 2011, p. 54).

A proteção social não contributiva<sup>6</sup> e os Programas de Transferências de Renda postos no cotidiano das relações sociais de nossos tempos são elementos que não podem ser desconsiderados na tentativa de compreender as formas de intervenção estatal dos tempos neoliberais. E ao tentar desvendar que Estado é esse e quais funções cumpre, nos parece que a dificuldade maior está em vê-lo iluminado pelas categorias da *totalidade*, *contradição* e *historicidade*. Uma perspectiva é encará-lo como materialização apenas dos interesses burgueses e aí o que resta à classe trabalhadora é destruí-lo, bem como todas as suas formas e estruturas (MARX; ENGELS, 2008). Outra perspectiva é pensar que ele se situa no âmbito das relações sociais que estão em movimento, respondendo a interesses diferenciados numa correlação de forças que é dada pela luta de classes (cada vez mais difícil de ser travada) (CARCANHOLO, 2017b). Considerando esta segunda perspectiva, as políticas públicas, entre

---

<sup>6</sup> A característica de não contributiva quer dizer que não é exigido pagamento direito e específico para oferecer a atenção de um serviço. É custeado pelo financiamento público, cuja receita vem de taxas e impostos. A proteção social não contributiva, portanto, significa que o acesso aos serviços e benefícios independe de pagamento antecipado ou no ato da atenção (SPOSATI, 2009). Outrossim, não podemos afirmar que esta política seja isenta de contribuição indireta de seus usuários. Conforme Salvador (2010) a tributação sobre o consumo é quase 60% no Brasil.

elas a da Assistência Social, precisam ter uma análise atravessada pelo caráter eminentemente contraditório.

O método marxiano constituiria, grosso modo, em negar a existência do simples, em conjecturar sempre o complexo e assumir a universalidade da sobredeterminação. Esse modo de investigar a realidade nos impõe um desafio muito árduo, já que “[...] a reflexão e a análise burguesa sobre as *formas da vida* humana, começam [como nos diz Marx], ‘*post festum*’ [...]” (MARX, 1988, p. 73). Em decorrência disso, “[...] já possuem a estabilidade de formas naturais da vida social, antes que os homens procurem dar-se conta não sobre o caráter histórico dessas formas, que eles antes já consideram como imutáveis, mas sobre o seu conteúdo” (MARX, 1988, p. 73).

Nossos percursos acadêmico e profissional, como indicados no início desta introdução, são as verdadeiras alavancas de indagações e sequenciais buscas por respostas. Com isso, almejamos alcançar desde a compreensão das relações sociais neste modo de produção no atual solo histórico – sabedora que aqui reside a razão de tudo, a razão de ser da pesquisa *em si*, ou melhor dito, *para si* – e, de modo inseparável, mas, sobretudo, na perspectiva de contribuir com a construção de uma política social em que o indivíduo em seu pleno desenvolvimento seja o verdadeiro centro.

A questão de saber se ao pensamento humano cabe alguma verdade objetiva não é uma questão da teoria, mas uma questão *prática*. Na prática tem o homem de provar a verdade, isto é, a realidade o poder, a natureza interior de seu pensamento. A disputa acerca da realidade ou não realidade de um pensamento que se isola da prática é uma questão puramente *escolástica* (MARX; ENGELS, 2007, p. 577).

Com esta tese sobre Feuerbach escrita em 1845 e publicada em 1888, Marx (2007) nos mostra a importância da *práxis* na intercessão entre o pensamento e a realidade. Partimos, portanto, de uma chave explicativa crítica da economia política, que nos faz enxergar nos processos das transformações histórico-sociais, a forças antagônicas que podem garantir, ou não, a perenidade do sistema capitalista.

O percurso da política de Assistência Social no Brasil invariavelmente resguarda relações com essa constância de forças em movimento. Essa chave nos mostra, sobretudo, a necessidade de adensar os partidos políticos e a luta no interior dos movimentos sociais, a fim de que venham a suplantam essa ordem opressora, que é datada historicamente. A tese intenta contribuir neste sentido, ainda que com uma pequena fagulha, à medida que nos colocamos no desafio de olhar e decifrar os caminhos e descaminhos da história da Assistência Social em movimento.

Nestes termos e tempo, a questão social em suas diversas expressões é importante para nós, pois expressa a subversão do humano, própria da sociedade capitalista contemporânea, que se materializa nas desigualdades sociais e na submissão das necessidades humanas ao poder das coisas (IAMAMOTO, 2007). O que se nota é um aprofundamento do processo de fetichização das relações sociais, pois há um movimento de invisibilidade do trabalho social e dos sujeitos que o realizam. Além dos trabalhadores serem desprovidos dos meios necessários à sua reprodução social, sendo “obrigados” a vender sua força de trabalho ao capital (personalizado nos capitalistas), são invisibilizados nessa etapa do capitalismo devido à riqueza aparecer como elaboração gerada na esfera financeira do capital e não na produção (IAMAMOTO, 2007).

Os organismos multilaterais tomam hoje a questão social como pobreza (MAURIEL, 2008). Neste sentido, “[...] a questão social é separada dos seus fundamentos econômicos (a contradição capital/trabalho) [...] e políticos (as lutas de classes) [...]” (MONTAÑO, 2012 p. 274), e considerada como problemas sociais, vinculadas a questões culturais, morais e comportamentais dos próprios indivíduos que os padecem. A pobreza é atribuída a causas individuais e psicológicas e não a aspectos estruturais do sistema social. O enfrentamento sempre remete à consideração de que as causas da “questão social” e da pobreza se encontram no próprio indivíduo, e a uma intervenção moralizadora e contenedora desses indivíduos (MONTAÑO, 2012).

A política social é uma mediação incontornável na análise da intervenção estatal à luz da crítica da economia política (IAMAMOTO, 2014). Para avaliar as políticas públicas é necessário o conhecimento das necessidades sociais que elas se propõem a responder, que a origem extrapola as ações do Estado, ainda que estas interfiram de maneira decisiva na amplitude da produção dessas necessidades (IAMAMOTO, 2001).

Busca-se entender a lógica do capital e seus reflexos a partir das transformações do mundo do trabalho e no âmbito da sociedade. Essa busca dá-se pelo entendimento de que a política social na atualidade nos parece coerente ao processo de acumulação capitalista no Brasil e no mundo, assim desvelar seus determinantes torna-se importante (CAMPOS; CARRARO; FERRAZ, 2019).

A Política de Assistência Social tem transitado entre o “novo” e o “velho” em termos de concepção (CAMPOS; FERRAZ, 2020). Defendemos assim que, desde um ponto de vista mais estrutural, há uma constância na matriz ideológica que orienta o campo da Assistência Social no Brasil, com nuances específicas das diferentes gestões presidenciais pós-Constituição de 88. Ou seja, novamente o reconhecimento da assistência como direito e sua

operacionalização como direito, em momento algum esteve em conflito com a ideia do mercado como mecanismo supremo na alocação dos recursos e do homem como indivíduo racional e maximizador de seu bem-estar, ao contrário, tal política, em diferentes roupagens, reafirmou ao conjunto da sociedade tais concepções.

Em linhas bastante gerais, se por um lado o governo FHC foi o embrião dos ditos chamados programas de transferência de renda, o comando forte desse governo no campo da Assistência Social reforçava as características clientelistas, filantrópicas e de primeiro damismo, alicerçadas pelo Programa Comunidade Solidária (BOSCHETTI, 2006). Nos governos petistas foi identificado um constructo político-ideológico mais consolidado, com a implantação de um sistema unificado de Assistência Social e todo um aparato jurídico, administrativo e institucional para o desenvolvimento de uma política pública de Assistência Social baseada numa visão liberal de homem e de sociedade (MAURIEL, 2010), ainda que sob o véu do direito social. Esse período ficou conhecido por termos vivenciado um “choque de gestão” (BEHRING, 2011).

Para nós, foi neste momento histórico que direcionamentos políticos e econômicos desenhados por agências internacionais passaram a influenciar a construção das ações da política pública de Assistência Social reproduzindo em nossa realidade “[...] propostas integracionistas, de conciliação de classes, visando certas ‘reformas’ sociais aliançadas ao neoliberalismo [...]” (CAMPOS; FERRAZ, 2020, p. 22).

Supondo-se, portanto, que apenas com boa administração e gestão dos recursos lograríamos uma sociedade de indivíduos “capacitados”, “emancipados” e “inseridos” (MAURIEL, 2010; CAMPOS, 2012).

Os últimos dois governos trouxeram novos elementos ao campo socioassistencial e nos faz apontar tendências de uma nova fase para o SUAS. A de que estamos em plena marcha de um *novo choque* denominado de “[...] ‘*choque normativo reacionário*’, em ocasião dos últimos avanços do capital sobre os direitos dos trabalhadores no período de crise econômica e política no país [...], intensificada após 2016” (CAMPOS; FERRAZ, 2020, p. 9). É o que lemos nas páginas dos jornais hoje com as tentativas de desmonte do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Conforme denuncia Campello (2021), ex-ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome durante o governo Dilma, uma matéria publicada no site do UOL no dia 25 de janeiro de 2021 começa a tornar público o processo de destruição do SUAS e do CadÚnico. Ao planejar esvaziar o papel dos municípios no cadastramento de novos beneficiários do Bolsa Família, sob o argumento de reduzir custos, prejudicará o acesso que hoje têm o SUAS às famílias. O CadÚnico possibilita identificar as desproteções e o encaminhamento a outros serviços e direitos, como saúde, educação, trabalho, habitação. A proposta do Governo Federal de priorizar

Nossa **hipótese** é de que o SUAS, em sua implementação a partir de 2005, constituiu um conjunto de leis, decretos, normas, portarias e resoluções que, ao serem alteradas ao longo dos últimos 17 anos, tornou a concepção da Política Nacional de Assistência Social cada vez mais focalizada na pobreza e na extrema pobreza como uma estratégia técnica, política e gerencialista do Estado que, conforme o texto, atenderia às necessidades básicas da classe trabalhadora, e contraditoriamente, em essência, obscurantiza a produção de todas as desigualdades, além de subjetificá-las e transferi-las aos indivíduos de modo a responsabilizá-los.

Nosso **objetivo geral** é analisar os elementos de inflexão na concepção da Política Nacional de Assistência Social entre os anos de 2003 e 2020 – governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro –, evidenciando se houve e quais foram as continuidades e rupturas nessa política.

Os **objetivos específicos** almejam:

1) Delinear os determinantes da intervenção do Estado no modo de produção capitalista à luz da crítica da economia política e as imbricações para a política social e em particular à Política de Assistência Social brasileira.

2) Identificar como a intervenção estatal dos governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro, considerando as condições econômicas externas e internas, as estratégias e alianças políticas, repercutiram sobre a Assistência Social.

3) Descrever o caminho percorrido pela Assistência Social como política pública de Estado, dialogando com interlocutoras do Serviço Social que contribuíram para a construção da natureza ou concepção da Assistência Social, buscando evidenciar o processo de institucionalização, normatização e operacionalização do SUAS, como se deu tal processo, quais os percalços do caminho e o que podemos considerar como conquistas em termos de concepção, objetivos, diretrizes, organização de gestão, construções democráticas etc.

4) Identificar as inflexões, continuidades e rupturas impostas ao SUAS, no trânsito dos governos petistas de Lula e Dilma aos governos Temer e Bolsonaro, expressas no interior das proposituras dos atos normativos da Assistência Social entre 2003-2020.

---

o autocadastramento de beneficiários no CadÚnico por meio de um aplicativo para celular, assim como foi feito com o auxílio emergencial, no qual também levantamos problemáticas, compromete o pacto federativo, implantado desde 2003 no país (CAMPELLO, 2021). Para Campello (2021), o Bolsa Família também está ameaçado, à medida que passa a ser mera transferência de renda estabelecida pela relação beneficiário/banco, excluindo as dimensões de acesso a direitos e políticas públicas. Para aprofundar este assunto veja: (CAMPELLO, 2021; MELLO, 2021; SORDI, 2021).

A **tese** é de que a Política de Assistência Social implementada nos governos petistas de Lula e Dilma foi alterada pelos governos Temer e Bolsonaro, definindo novas ações, projetos, programas e regulações, ao passo que utilizou parte do arcabouço conceitual e ideológico de gestão construídos nos governos petistas, apresentando continuidades e rupturas com estes.

Nossa **metodologia** assumiu um intrincado labirinto, num percurso sustentado pelo método crítico e dialético. A escolha do mirante crítico marxista está diretamente relacionada ao objeto de estudo em si.

O método materialista histórico-dialético possibilita a compreensão e desvelamento das determinações que permeiam nosso objeto, considerando as relações sociais. Esse desvelamento é a condição primeira para o movimento de transformações sociais que superem as desigualdades intrínsecas a este modo de produção. Nessa perspectiva, pretendemos percorrer o estudo das categorias: “Estado”, “relações sociais”, “questão social”, “luta de classes”, “política social”, “ideologia”, permeadas pelas categorias inerentes ao método enquanto referencial teórico.

Com esse entendimento, intencionamos nos valer da postura proposta por Marx (2008), que na *Introdução à crítica da economia política* defende a necessidade de que o pensamento passe, de maneira gradativa, do abstrato ao concreto, ou, dizendo de outra maneira, do simples ao complexo. Ainda naquele texto, Marx (2008) explicou a distância que seu método tomava da concepção hegeliana de apreensão do real, ao falar que:

[...] Hegel chegou à ilusão de conceber o real como resultado do pensamento que se absorve em si, procede de si, move-se por si; enquanto o método que consiste em elevar-se do abstrato ao concreto não é senão a maneira de proceder do pensamento para se apropriar do concreto, para reproduzi-lo mentalmente como coisa concreta [...] (MARX, 2008, p. 259).

Desse modo, a necessidade de uma apropriação da realidade empírica, imediata, é apenas uma condição necessária, mas não suficiente, para a apreensão do real.

[...] O concreto é concreto porque é síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso, o concreto aparece no pensamento como processo de síntese, como resultado, não como ponto de partida, ainda que seja o ponto de partida efetivo e, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação [...] (MARX, 2008, p. 258).

Em termos procedimentais, utilizamos a pesquisa documental que possibilitou “[...] ampliar o entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural” (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p. 2). O processo de seleção das fontes documentais iniciou com a leitura dos atos normativos que regulam o Sistema Único da



Assistência Social, buscando encontrar pistas sobre a pergunta que orientou esse processo: que mudanças foram implementadas na Política em tela?

Delimitamos como fonte documental os atos normativos oficiais relativos à regulamentação específica da proteção socioassistencial no Brasil entre os anos de 2003 até setembro de 2020. Nesse processo, levantamos **1840 atos normativos**<sup>8</sup> na página do Ministério da Cidadania. Assim, nosso *corpus* empírico se constitui por fontes primárias e de domínio público.

Um **ato normativo** consiste numa “[...] norma jurídica que estabelece ou sugere condutas de modo geral [...]” (BRASIL, 2017, p. 4). Esse documento possui responsabilidade normativa, para definirem regras, padrões ou obrigações (BRASIL, 2017). Em consonância com a CF/88 no Art. nº 59, de forma geral, o sistema legislativo brasileiro dá-se a partir da elaboração de: I– emendas à Constituição; II–leis complementares; III–leis ordinárias; IV–leis delegadas; V–medidas provisórias; VI–decretos. Outros atos normativos são necessários no processo de operacionalização da política pública de Assistência Social. Desse modo, trabalhamos aqui com o conjunto dos seguintes atos como nossa fonte de dados: **Decreto; Instrução Normativa; Instrução Operacional; Lei; Medida Provisória; Resolução da CIT; Resolução do CNAS; Portaria Conjunta; Portaria da SNAS; Portaria do Ministro; Portaria do Secretário Executivo; Portaria Interministerial**. Cada tipo de ato normativo revela, sequencialmente, qual ator público o elaborou, assim como, o conteúdo e força política-legislativa que cada ato possui.

A seleção dos documentos englobou todos os atos normativos, organizados por ano. Todos foram lidos e organizados em quadros, sistematizados por períodos de governo, sendo: 2003 a 2010 correspondente ao governo Lula (785); 2010 a agosto de 2016 referente ao governo Dilma (533); a partir de agosto de 2016 a 2018 vinculado ao governo Temer (240); e de 2019 a agosto de 2020 atribuído ao governo Bolsonaro (165).

As variáveis utilizadas foram: tipo de ato por ano; classificação dos atos normativos pelo Ministério; foco do ato normativo em termos de benefícios, programas projetos e serviços. Para esse conjunto de variáveis, o tratamento dos dados foi a análise estatística descritiva<sup>9</sup> (percentual, frequência etc.). Além disso, trabalhamos com as ementas dos atos normativos por

---

<sup>8</sup> Coletados por meio do site: [http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/atos\\_normati-vos.php](http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/atos_normati-vos.php). Acesso em: 22 mar. 2022. E rganizados em planilha pela autoria.

<sup>9</sup> Recorremos ao auxílio de um profissional de estatística aplicada para manipularmos técnicas com a maior precisão possível no tratamento dos dados da pesquisa.

governo, extraindo os termos e conceitos recorrentes ali tratados, organizando por frequência e recorrência. Para fins de exposição, utilizamos a nuvem de palavras.

Por fim, utilizamos dados da concessão do Benefício Assistencial (BPC) e do PBF, como recurso auxiliar na argumentação construída.

Para a investigação dos dados, utilizamos a análise de conteúdo. Conforme Bardin (1977, p. 42), a análise de conteúdo é um

[...] conjunto de **técnicas de análise** das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Realizamos análise de conteúdo do tipo categorial e temática (BARDIN, 1977). A análise de conteúdo temática comporta um feixe de relações e pode ser graficamente apresentada por meio de uma palavra, uma frase, um resumo: “[...] o tema é a unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura [...]” (BARDIN, 1977, p. 105). Assim, trabalhar com a análise temática “consiste em descobrir os núcleos de sentido que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição podem significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido” (BARDIN, 1977, p. 105).

Na categoria central de sentido – Política Nacional de Assistência Social – entre quatro governos, buscamos as unidades de análise. Aliada à análise temática, recorreremos à análise de tipo categorial. Essa funciona:

[...] por operações de desmembramento do texto em categorias segundo reagrupamentos analógicos. Entre as diferentes possibilidades de categorização, a investigação dos temas, ou análise temática, é rápida e eficaz na condição de se aplicar a discursos diretos (significações manifestas) e simples [...] (BARDIN, 1977, p. 153).

Trabalhamos com categorias *a priori* e *a posteriori*. Assim, exploramos as mais diversas possibilidades de “núcleos de sentido” que poderíamos descobrir ao longo da série histórica (BARDIN, 1977, p. 105). A análise buscou identificar: a) a relação entre a quantidade e conteúdo dos atos normativos do SUAS promulgados por cada governo em análise; b) os fundamentos econômicos, políticos e ideológicos que subjazem e embasam a construção da política de Assistência Social em curso; c) as inflexões, rupturas e continuidades da política de Assistência Social durante os governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro. Para fins de exposição dos resultados, esses foram organizados em quadros, gráficos e tabelas apresentadas ao longo do capítulo 4.

Outrossim, devemos mencionar que em todas as etapas da tese observamos cuidados éticos, a saber:

a) **não negligenciar autores lidos**, buscando compreendê-los dentro da lógica que se inscreve a sua produção e respeitando a propriedade intelectual de cada um, fugindo de deturpações de suas ideias;

b) **inscrever a reflexão sobre os documentos analisados dentro do contexto histórico** em que foram produzidos. Aqui considerávamos que nos documentos importavam saber: quem escreveu, quando, qual objetivo, direcionado a quem, entre outros aspectos (MAY, 2004);

c) por fim, nos comprometemos em realizar a **divulgação da tese produzida** através de diferentes meios e, sobretudo, proceder com a divulgação em espaços de discussão sobre o SUAS, junto aos mais diferenciados atores que o compõem.

A tese se estrutura em quatro seções, incluindo esta Introdução. Na **segunda** apresentamos os determinantes da intervenção do Estado no modo de produção capitalista à luz da crítica da economia política e as imbricações para a política social, em particular a política de Assistência Social brasileira. Inicialmente mostramos o caráter histórico do modo de produção capitalista, sua lógica de funcionamento e as determinações sobre o Estado. Com isso, buscamos apresentar a natureza e o caráter do Estado capitalista mostrando que seu desenvolvimento está totalmente conectado ao desenvolvimento do sistema do capital, e, portanto, das contradições desse sistema. Todo esse percurso analítico tem por objetivo, ainda, mostrar como a Política Nacional de Assistência Social no Brasil, construída após a CF/88 e durante a primeira década dos anos 2000, está alinhada a esse movimento mais geral do capital.

Na **terceira** debatemos a processualidade histórica da intervenção estatal no Brasil entre os governos de Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro, e a análise está organizada tendo em conta os elementos do contexto internacional e nacional, naquilo que diz respeito às alianças políticas, política econômica e intervenção estatal nas políticas sociais. Para nós, esses elementos, em suma, apontam características que dão o tom da direção política e matriz ideológica de cada período de gestão para debatermos as inflexões da Assistência Social entre os governos.

Na **quarta** analisamos a Assistência Social nos governos petistas de Lula e Dilma, no governo pós-golpe de Temer e no governo Bolsonaro. Realizamos um pequeno retrospecto da Assistência Social apresentando os determinantes desta, logo em seguida a CF/88, buscando apresentar a trajetória de lutas em torno da regulamentação da Assistência Social a partir do SUAS por meio de uma revisão de literatura, tendo como interlocutoras importantes pesquisadoras da área (BEHRING, 2011; COUTO, 2014, 2016; MOTA, 2011; SPOSATI,

2011, 2016; BOSCHETTI, 2017; PAIVA, 2006, 2014). A partir disso, identificamos, por intermédio dos atos normativos, os elementos ruptura ou continuidade neoliberal no âmbito socioassistencial e, por outra parte, analisamos as especificidades da Assistência Social dos governos de Lula e Dilma ao governo de Temer e Bolsonaro, em um trânsito do então “choque de gestão”, para o que estamos nominando de “choque normativo reacionário” a uma *nova* agenda programática.

À guisa de conclusões, as inflexões no campo da política de Assistência Social no período estudado demonstram continuidades e rupturas que seguem uma tendência de retrocessos da concepção do direito socioassistencial público e estatal, levada ao cabo por meio de manobras normativas e legislativas que comprometem, inclusive, as conquistas e avanços legais e institucionais do Estado democrático burguês no Brasil, inscritos na CF/88.

A você que se aventura aqui na leitura desta tese um lembrete: quem escreve é uma mulher que perscruta e tenta ir à raiz da problemática enfrentada. E parafraseando Chimamanda, “nossas histórias se agarram a nós”.

## **2 O ESTADO CAPITALISTA, NEOLIBERALISMO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: APROXIMAÇÕES A PARTICULARIDADE BRASILEIRA**

Este capítulo tem por objetivo delinear os determinantes da intervenção do Estado no modo de produção capitalista, à luz da crítica da economia política, e as imbricações para a política social e, em particular, à Política de Assistência Social brasileira.

Ao apresentar as formas que assumem as intervenções estatais na sociedade capitalista, mostramos também os limites que existem na atuação dos governos na promoção do bem-estar operando as políticas sociais. Com isso, buscamos mostrar que as modificações na política social no contexto atual e, dentro disso, na Assistência Social, estão relacionadas aos limites históricos do Estado no capitalismo contemporâneo, marcado pela dominância do capital fictício e pela estratégia neoliberal. Ao apresentar as novas tendências que manifestam as políticas sociais, procuramos estabelecer também as bases teóricas e ideológicas que orientam as ações governamentais no que tange ao enfrentamento das contradições da acumulação capitalista que recaem sobre a classe trabalhadora.

Todo esse percurso analítico tem por objetivo, ainda, mostrar como a Política Nacional de Assistência Social no Brasil, construída após a CF/88 e durante a primeira década dos anos 2000, está alinhada a esse movimento mais geral do capital.

Para tanto, o texto aqui foi dividido em quatro seções. Inicialmente mostramos o caráter histórico do modo de produção capitalista, sua lógica de funcionamento e as determinações sobre o Estado. Com isso, buscamos apresentar a natureza e o caráter do Estado capitalista, indicando que seu desenvolvimento está totalmente conectado ao desenvolvimento do sistema do capital, portanto das contradições desse sistema.

### **2.1 ESTADO E IDEOLOGIA NAS SOCIEDADES REGIDAS PELO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA**

O Estado e os governos, em suas formas concretas de ação – com destaque para as políticas públicas estatais nos mais diversos campos (econômico, político, jurídico, cultural etc.), apesar de singulares, necessariamente se encontram correlacionados –, são partes essenciais das formações sociais capitalistas (MATHIAS; SALAMA, 1983). A intervenção estatal ou suas formas concretas de ação no capitalismo foram mais ou menos intrincadas em determinados momentos históricos, o que nos faz perceber a necessidade de olharmos para a

história dos homens e mulheres nos apropriando de uma base teórica e historicamente situada, se quisermos apreender todos os elementos que envolvem essa complexidade em movimento. A evolução e a importância relativa da intervenção do Estado durante o século XX e o papel que ele tem ocupado, a partir de então, representa um câmbio relativo às suas primeiras atividades de intervenção.

Nakatani e Bogo (2020, p. 17) apontam que o Estado é “[...] a forma social abstrata em suas relações orgânicas na reprodução do capital em geral e da própria sociedade”, relações essas “que se apresentam em suas formas de existência concretas e históricas”. Para Mézáros (2002), o Estado constitui-se como unidade complementar para garantir o comando político do capital e assegurar a produtividade do sistema vigente. Lênin, em *O Estado e a Revolução*, referindo-se às elaborações de Engels sobre o Estado em *A origem da família da propriedade privada e do Estado*, chama atenção para o “caráter inconciliável das contradições de classe” (LENIN, 2010, p. 27). Para ele, é exatamente o caráter inconciliável desse conflito que torna o Estado um necessário produto histórico. E observa que o Estado surge no lugar, na hora e no grau em que as condições de classe não podem, objetivamente, conciliar-se. E vice-versa: a existência do Estado demonstra que as contradições de classe são inconciliáveis (LENIN, 2010).

Gramsci (2017), por sua vez, realizou outra importante análise dentro do campo marxista ao analisar o movimento dos fenômenos econômicos e políticos que marcaram, sobretudo, o século XX. Se, por um lado, nele, o Estado prossegue com seu caráter classista; agora, não mais como apenas o comitê econômico da burguesia, já que algumas demandas das classes subalternas são por ele incorporadas (CARNOY, 1988).

Como vemos, as concepções, ao longo da história, não foram uníssonas, nem mesmo dentro das diversas correntes marxistas<sup>10</sup>. Em realidade, o elemento comum entre todas as análises marxistas ao definirem a natureza do Estado capitalista está na subordinação do Estado ao modo de produção, segundo a estrutura de classes ou frações de classes dominantes (GOUGH, 1982). Assim, conforme esse autor, a classe economicamente dominante é também a classe politicamente dominante.

Ao mesmo tempo, Marx em sua crítica à realidade social sempre retratou os indivíduos em relações sociais constituídas historicamente. Não há, portanto, em sua análise, a produção de maneira abstrata, mas sim a produção em um determinado estágio de desenvolvimento social (MARX, 1985). “Há um movimento contínuo de crescimento nas forças produtivas, de

---

<sup>10</sup> Sugerimos a leitura de Anderson (2019).

destruição das relações sociais, de formação das ideias; de imutável, só existe a abstração do movimento [...]”, e continua afirmando que “na produção social da vida os seres humanos estabelecem relações determinadas, necessárias, independentes da sua vontade, relações de produção, que correspondem a determinado grau de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais” (MARX, 1985, p. 106).

Marx reconhece que a forma de uma sociedade é direcionada a partir do desenvolvimento das forças produtivas (ação dos homens sobre a natureza) e das relações sociais de produção subjacentes (formas estabelecidas de distribuição dos meios de produção e dos produtos; das leis que regulam tal apropriação; dos tipos de divisão do trabalho) e que constituem o substrato base à estruturação das classes sociais (MARX, 2004, 2008, 2011).

É exatamente o conjunto das forças produtivas e das relações sociais de produção que conformam a chamada “infraestrutura” na perspectiva marxiana, que consiste na base material sob a qual se organizam as demais instituições sociais (MARX; ENGELS, 2007). No processo de produção e reprodução da vida social, há ainda outra dimensão, produto e produtora dessas relações representada pela “superestrutura”.

[...] Os homens são os produtores de suas representações, de suas ideias e assim por diante, mas os homens reais, ativos, tal como são condicionados por um determinado desenvolvimento de suas forças produtivas e pelo intercâmbio que a ele corresponde, até chegar às suas formações mais desenvolvidas. A consciência [*Bewusstsejn*] não pode jamais ser outra coisa do que o ser consciente [*bewusste Sein*], e o ser dos homens é o seu processo de vida real. Se, em toda ideologia, os homens e suas relações aparecem de cabeça para baixo como numa câmara escura, este fenômeno resulta do seu processo histórico de vida, da mesma forma como a inversão dos objetos na retina resulta de seu processo de vida imediatamente físico (MARX; ENGELS, 2007, p. 94).

Na perspectiva marxiana, a “superestrutura” (ou seja, as formas sociais que constituem as instâncias jurídicas, políticas, espirituais e de consciências) é condicionada pelas relações de produção que constituem a base econômica e material dos processos produtivos em que se organizam os homens em uma dada sociedade. A estrutura e superestrutura são, portanto, duas faces de uma mesma moeda. “Os mesmos homens que estabeleceram as relações sociais de acordo com a sua produtividade material produzem, também, os princípios, ideias, as categorias de acordo com as suas relações sociais” (MARX, 1985, p. 106). Assim as ideias são produtos da história que está em movimento. O fato de a ideologia, segundo Marx, distorcer a realidade não significa que ela não tenha fundamento na realidade social nem que ela não tenha influência sobre essa realidade. A ideologia na sociedade capitalista cumpre o papel de distorcer e falsear a realidade.

Partimos da referência de que a ideologia em geral possui uma importante função na história de homens e mulheres, uma função social prática (LUKÁCS, 2013). Aqui, a discussão

do conceito de ideologia estará centrada na ótica dos pensadores contemporâneos como Gyorgy Lukács (2013) e István Mészáros (2004). Propõe-se apresentar reflexões sobre a ideologia na intenção de afirmá-la enquanto um ato humano real, voltado a uma ação prática sobre as contradições do cotidiano. Por assim dizer, a ideologia como fruto do próprio desenvolvimento do ser social e, portanto, com uma efetiva utilidade prática social, no que tange à compreensão e à transformação da realidade, considerando a historicidade (SILVA, 2013).

Chauí (1980), estudiosa do tema, em um texto intitulado *Ideologia e Educação*, apresenta o conceito a partir de algumas determinações. Diz a autora ser a ideologia um grupo ou “corpos” de representações e de normas que dizem “*o que se deve e como se deve pensar, agir e sentir*”, de modo que existe uma pré-determinação na forma e nos “atos de pensar, agir, querer ou sentir”, negando a capacidade de novos acontecimentos ante ao que se apresenta na realidade concreta (CHAUÍ, 1980, p. 24).

Conforme a autora supracitada, a ideologia constitui um imaginário universal, ou seja, os interesses e o ponto de vista de uma classe são generalizados por toda a sociedade, o que podemos chamar de universalização do particular. “[...] a produção desse universal visa não só o particular generalizado, mas, sobretudo, ocultar a própria origem desse particular [...]”, que é a sociedade dividida em classes (CHAUÍ, 1980, p. 24).

Para Chauí (1980), a ideologia dominante atua como forma do exercício da dominação de classe e sua eficácia se assenta na capacidade de produzir um imaginário coletivo no qual os indivíduos possam se localizar e se identificar, de modo a legitimar espontaneamente a divisão de classes. “[...] uma ideologia é hegemônica quando não precisa mostrar-se, quando não necessita de signos visíveis para se impor, mas flui espontaneamente como verdade igualmente aceita por todos” (CHAUÍ, 1980, p. 25).

Outro elemento que para Chauí determina a ideologia é por esta ser marcada pela lógica lacunar, é por meio de suas lacunas ou dos silêncios que seus encadeamentos se realizam. A lógica de eternidade também merece destaque, uma vez que a partir dela pode-se ocultar a origem, naturalizar processos e fenômenos, fazendo-nos crer na existência de uma verdade perene. Nas palavras da autora,

[...] a lógica ideológica é lacunar, ou seja, nela os encadeamentos se realizam não a despeito das lacunas ou dos silêncios, mas graças a eles; por outro lado, sua coerência depende de sua capacidade para ocultar sua própria gênese, ou seja, deve aparecer como verdade já feita e já dada desde todo o sempre, como um fato “natural” ou como algo “eterno” [...] (CHAUÍ, 1980, p. 25).

Para Chauí:

[...] Quando fazemos falar o silêncio que sustenta a ideologia, produzimos um *outro*



discurso, o contradiscurso da ideologia, pois o silêncio, ao ser falado, destrói o discurso que o silenciava [...] A lógica ideológica só pode manter-se pela ocultação de sua gênese, isto é, a divisão social das classes, pois sendo a “missão” da ideologia dissimular a existência dessa divisão, uma ideologia que revelasse sua própria origem se auto-destruiria. Por esta razão, a ideologia deve fabricar teorias a respeito da origem da sociedade e das diferenças sociais de modo a poder negar sua origem verdadeira (CHAUÍ, 1980, p. 25).

Acreditamos que a ideologia possui uma função social prática, que no contexto da sociedade capitalista visa escamotear os processos da luta de classes. Mas acreditamos ser no próprio movimento do real o lugar onde se assentam as bases para outro entendimento sobre a realidade social, ou seja, ao mesmo tempo em que a ideologia está para o capital e é usada por ele, é no próprio movimento da realidade concreta que encontramos as bases para novas possibilidades de determinações da vida e de novas consciências. Marx e Engels (2007, p. 94) já afirmavam em a *Ideologia Alemã* que “[...] não é a consciência que determina a vida, mas a vida que determina a consciência”.

Apoiada em Lukács (2013) e Marx (2013), tem-se que a ideologia – no limite da perspectiva ontológica –, funciona como forma de tornar a práxis humana funcional à resolução cotidiana de conflitos existentes na realidade social. Considerar a função da ideologia no interior do processo de reprodução social e vê-la como ato humano que opera sobre os conflitos e contradições, para nós, é fundamental, já que, na discussão do nosso objeto de pesquisa, elevamos a ideologia como uma categoria central e determinante dos processos.

Lukács (2013), ao fazer uma crítica a Gramsci (2017) em relação ao que este escreveu sobre o lugar da ideologia, afirmou que é errôneo compreendê-la em seu uso pejorativo, ou aquela que representa uma realidade social indiscutivelmente existente, como formação discricionária do pensamento de pessoas singulares. Para ele, “[...] enquanto alguma ideia permanecer o produto e pensamento ou a alienação do pensamento de um indivíduo, por mais que seja dotada de valor ou desvalor, ela não pode ser considerada como ideologia [...]” (LUKÁCS, 2013, p. 464).

Lukács refuta a ideia de ideologia como uma hipótese, em última análise, verdadeira ou falsa. Em sua interlocução com Engels, Lukács argumenta em favor de uma concepção ontológico-prática da ideologia.

[...] A astronomia heliocêntrica ou a teoria do desenvolvimento no âmbito da vida orgânica são teorias científicas, podem ser verdadeiras ou falsas, mas nem elas próprias nem a sua afirmação ou negação constituem uma ideologia. Só quando, depois da atuação de Galileu ou Darwin, os posicionamentos relativos às suas concepções e converteram em meios para travar os combates em torno dos antagonismos sociais, elas se tornaram operantes — nesse contexto — como ideologias [...] (LUKÁCS, 2013, p. 467).

Enquanto conhecimento do que é ideologia ela só induz a erro em consequência do

seu caráter predominantemente, gnosiológico. Com certeza é correto dizer que a esmagadora maioria das ideologias se baseia em pressupostos que não conseguem resistir a uma crítica rigorosamente gnosiológica, especialmente quando esta toma como ponto de partida um intervalo vasto de tempo. Nesse caso, porém, trata-se de uma crítica da falsa consciência; contudo, em primeiro lugar, há muitas realizações da falsa consciência que jamais se converteram em ideologias, e em segundo lugar, aquilo que se converteu em ideologia de modo algum é necessária e simplesmente idêntico à falsa consciência. Por essa razão, só é possível compreender o que realmente é ideologia a partir da sua atuação social, a partir de suas funções sociais [...] (LUKÁCS, 2013, p. 480).

Assim, encerra-se aqui o caráter socialmente prático da ideologia em Lukács. A práxis humana constitui a base a partir da qual algo produzido pelos homens pode tornar-se ideologia. No modo ontológico-prático, a ideologia funciona como um pensamento ou prática social que influi sobre a vida cotidiana. Não se trata de um fenômeno próprio apenas ao capitalismo, ou um fenômeno que encerra sua funcionalidade exclusiva na resposta, administração e/ou resolução aos conflitos de classe (LUKÁCS, 2013).

Em nossas sociedades, nada escapa à ideologia (MÉSZÁROS, 2004). Ela é um instrumento ideal em nossa cultura liberal-conservadora. Os que ousam questionar a estrutura objetiva do discurso racional e erudito dominante sofrem um processo de desqualificação da relevância de seus estudos e pesquisas, em nome da objetividade e da ciência (MÉSZÁROS, 2004). Assim, em prol da neutralidade ideológica e objetividade acadêmica, são deslegitimadas categorias teóricas fundamentais no campo da abordagem crítica, não importando a força das evidências teóricas e empíricas que estas tenham, a fim de manter a ordem dominante e sua ideologia oculta.

Em tempos de “escola sem partido”, a afirmativa de Mézáros torna-se ainda mais concreta. Nitidamente, nada escapa à ideologia. O que tem sido difundido socialmente como uma necessidade premente de certa neutralidade ideológica, em realidade, serve para ofuscar uma determinada ideologia, a que quer se impor dominante.

[...] os defensores intelectuais do *status quo* e guardiões “neutros” de sua ortodoxia ideológica podem falsear suas autoconfiantes declarações de fé em suas próprias ideias, combinados com ataques violentos a seus adversários, como um “conhecimento científico” indiscutível, sem se preocupar em apresentar, em favor de suas declarações, nenhuma comprovação extraída das teorias rejeitadas (MÉSZÁROS, 2004, p. 60).

É nessa esteira que a ideologia dominante tem uma grande vantagem na determinação dos fenômenos, uma vez que pessoas, frações de classe ou classes sociais utilizam-se de tal instrumento para controlar efetivamente as instituições culturais e políticas da sociedade. Esses fazem uso, sobretudo, da linguagem em busca do alcance dos objetivos.

[...] a ideologia dominante tem uma grande vantagem na determinação do que pode ser considerado um critério legítimo de avaliação de conflito, já que controla

efetivamente as instituições culturais e políticas da sociedade. Pode usar e abusar abertamente da linguagem, pois o risco de ser publicamente desmascarada é pequeno, tanto por causa da relação de forças existente quanto ao sistema de dois pesos e duas medidas aplicado às questões debatidas pelos defensores da ordem estabelecida (MÉSZÁROS, 2004, p. 59).

A ideologia existe não como uma ilusão, falsa consciência, ou ideia supersticiosa, religiosa, mas como uma consciência prática fundamental da sociedade de classes.

[...] a ideologia não é uma ilusão nem superstição religiosa de indivíduos mal-orientados, mas uma forma específica de consciência social, materialmente ancorada e sustentada. Como tal, não pode ser superada nas *sociedades de classe*. Sua persistência se deve ao fato de ela ser constituída objetivamente (e constantemente reconstituída) como *consciência prática inevitável das sociedades de classe*, relacionada com a articulação de conjuntos de valores e estratégias rivais que tentam controlar o metabolismo social em todos os seus principais aspectos. Os interesses sociais que se desenvolvem ao longo da história e se *entrelaçam conflituosamente* manifestam-se, no plano da consciência social, na grande diversidade de discursos ideológicos relativamente *autônomos* (mas, é claro, de modo algum *independentes*), que exercem forte influência sobre os processos materiais mais tangíveis do metabolismo social (MÉSZÁROS, 2004, p. 65, grifos do autor).

Em qualquer período histórico existem ideologias conflitantes e estas ideologias possuem uma implicação consciente e prática necessária para a organização das principais classes da sociedade em confronto. As formas ideológicas orientadas para a prática são a possibilidade para que os homens conscientes desse confronto se defrontem e lutem (MÉSZÁROS, 2004; CAMPOS; FERRAZ, 2020).

[...] o que determina a natureza da ideologia, acima de tudo, é o imperativo de se tornar *praticamente consciente* do conflito social fundamental – a partir dos pontos de vista mutuamente excludentes das alternativas hegemônicas que se defrontam em determinada ordem social – com o propósito de resolvê-lo *pela luta*. Em outras palavras, as diferentes formas ideológicas de consciência social têm (mesmo se em graus variáveis, direta ou indiretamente) implicações práticas de longo alcance em todas as suas variedades, na arte e na literatura, assim como na filosofia e na teoria social, independentemente de sua vinculação sociopolítica e posições progressistas ou conservadoras (MÉSZÁROS, 2004, p. 66).

A orientação prática, portanto, é fundamental para a racionalidade apropriada ao discurso ideológico que fundamenta e mobiliza ações socialmente viáveis dos sujeitos coletivos reais. Desse modo, a racionalidade ideológica não deve perder de vista o reconhecimento das limitações objetivas das estratégias de luta. Por fim, prever o “fim da ideologia” ou dar a esta apenas uma conotação negativa sempre foi e continua sendo algo irrealista. Para Mészáros:

[...] proclamar “o fim da ideologia” é em si uma ideologia característica. Significa a adoção de uma perspectiva não conflituosa dos desenvolvimentos sociais contemporâneos e futuros [...] ou a tentativa de transformar os conflitos reais dos embates ideológicos na ilusão das práticas intelectuais desorientadas, que imaginariamente “dissolvem” as questões em discussão mediante alguma pretensa “descoberta teórica” (MÉSZÁROS, 2004, p. 109).

De tudo, pode-se extrair a certeza de que o modo como se concebe a ideologia ou o prisma analítico no qual se embasa a compreensão da complexidade da questão ideológica direciona, sem dúvida, a forma pela qual esta é compreendida enquanto função, enquanto razão de ser. A ideologia – na perspectiva ontológica do trabalho – funciona como forma de tornar a práxis humana consciente e operativa, tendo uma função prática na resolução de conflitos existentes na realidade social. Assim, ela exerce uma função social, enquanto consciência prática para a solução dos conflitos sociais e humanos (MÉSZÁROS, 2004; LUKÁCS, 2013).

A exploração tem lugar autônomo dentro do sistema econômico capitalista, ou seja, a extração do excedente do trabalho não requer coerção política nos moldes do feudalismo ou do escravismo. Assim, a extração da mais-valia dá-se no âmbito da produção, graças à existência de um sobretalho, um trabalho excedente, ou seja, um trabalho que vai além do necessário para criar um valor simplesmente igual ao da força de trabalho que o trabalhador vende ao capitalista. Na esfera do mercado é que ocorre a realização da mais-valia. Isso significa que, sendo o capitalismo um modo de produção essencialmente mercantil, os produtos-mercadorias devem ser trocados por dinheiro no mercado. Quando se dá essa troca de mercadoria por dinheiro, a mais-valia, que tinha sido extraída no âmbito da produção, realiza-se na circulação, passando a estar nas mãos do capitalista sob a forma monetária.

Assim, a troca de mercadorias estabelecida na sociedade capitalista, à primeira vista, não aparece como uma relação entre desiguais. Ao contrário, o liame entre os trocadores é tomado, ou aparece como um vínculo de igualdade e de liberdade.

[...] Ainda que um indivíduo A sinta a necessidade da mercadoria do indivíduo B, não se apodera dela pela força, nem vice-versa, mas reconhecem-se mutuamente como proprietários, como pessoas cuja vontade impregna suas mercadorias. [...] Cada um serve ao outro para servir a si mesmo [...] (MARX, 2011, p. 187).

É peculiar do capitalismo a ideia de que todos os homens sejam formalmente “livres e iguais”. A “liberdade” e a “igualdade” representam expressões ideológicas pautadas pela definição de mundo arquitetada pela classe dominante, tornando-se uma espécie de condição necessária para que a exploração tenha lugar neste modo de produção. Neste, o Estado cumpre a função de garantir as condições necessárias para a existência da propriedade privada, tendo como características principais o conflito de classes endêmico (entre, num nível mais geral, o capital e o trabalho) e um sistema econômico com suas próprias leis autônomas (MARX, 2011).

O que Marx nomeia como “capital” não se restringe a um objeto, mas a uma relação, um movimento social e histórico muito abrangente, capaz de incorporar todas as demais relações sociais e alcançar todas as dimensões da vida humana (IAMAMOTO, 2008;

GRESPLAN, 2015). Em Marx, duas formas de capital, comercial e usureiro, são absorvidas por uma nova, criada essencialmente na esfera da produção, que surge e cria o mundo moderno. Então, o “capital industrial”, assim chamado por Marx, (que não se refere apenas aos ramos das indústrias, mas toda e qualquer atividade produtiva de mercadorias), é capaz de catabolizar na esfera da produção o chamado excedente econômico, através do movimento de contratação de trabalhadores por capitalistas.

Marx (2011) dizia que mesmo que o trabalhador receba um salário considerado justo, que representasse o equivalente para permitir uma vida digna e reestabelecer a energia física e mental gasta no processo de trabalho dele e de sua prole, ainda assim o valor pago a ele seria menor do que o valor que o capitalista obtém com esse trabalho. Desse modo, o valor da força de trabalho e o valor produzido pela força de trabalho são diferentes, e essa diferença é a chamada mais-valia. Isto é, o excedente produzido pelo trabalhador para o capital.

O caráter da sociabilidade da órbita do capital revela a invisibilidade do trabalho e expõe a radicalização da alienação. Somente a partir do movimento histórico das relações sociais tomadas como um “vir a ser”, como totalidade histórica não acabada, resgatando o movimento global e ininterrupto do ciclo do capital (qual seja: produção, destruição, troca e consumo), é capaz de oferecer-nos respiros e possibilidades insurgentes frente a ordem do capital (IAMAMOTO, 2007; GRESPLAN, 2015).

Partimos da premissa que na sociedade burguesa quanto mais se desenvolve a produção capitalista, mais as relações sociais de produção se alienam dos próprios homens, como uma potência externa que os domina. Trata-se de uma inversão de sujeito e objeto, é a expressão da autoalienação humana (IAMAMOTO, 2007).

É a partir do desenvolvimento da sociedade burguesa que ocorre o processo de reificação das categorias econômicas, cujas origens se encontram na produção mercantil. O processo de fetichização transforma as relações sociais baseadas nos elementos materiais da riqueza, em atributo de coisas sociais (mercadorias) e converte a própria relação de produção em uma coisa (dinheiro) (IAMAMOTO, 2007).

A mundialização do capital potencializa esse caráter fetichizador do trabalho na órbita do capital e eleva em níveis extremos de barbárie a exploração do trabalho e sua invisibilidade, aumentando cada vez mais a separação entre as desigualdades geradas por essa ordem e as lutas contra elas consubstanciadas na “questão social” e suas expressões (IAMAMOTO, 2007). Assim, o fetichismo é a forma concreta de alienação nas condições da produção mercantil numa sociedade capitalista desenvolvida. O fetiche passa a não mais se restringir à esfera da produção,

mas passa a dominar, subjetiva e objetivamente, todas as esferas da vida social (IAMAMOTO, 2007; BARROCO, 2010). “A sociedade capitalista avançada caracteriza-se pela reprodução do fetiche da forma mercadoria em todas as relações sociais e dimensões da vida social. Isso significa a universalização da *coisificação* e da *mercantilização das relações sociais*” (BARROCO, 2010, p. 46, grifos da autora).

A crítica de Marx à economia política em toda a sua obra está baseada na assertiva final de que o capital é, por assim dizer, uma “criação destruidora” (GRESPLAN, 2015). Ou seja, afirmamos a tese de que o movimento do capitalismo é de destruição, que pode ser criativa ou destruidora, exatamente pelo fato de que o capital é contraditório (GRESPLAN, 2015). O mal-estar dessa civilização é o fato de ser o trabalho despojado dos meios de produção e das condições que fazem com que o trabalhador possa se reconhecer no objeto que produziu. Assim, nesse modo de produção, o trabalhador deixa de ter controle sobre o que produz e sobre a forma como produz (IAMAMOTO, 2008; GRESPLAN, 2015).

No interstício dos séculos XIX e XX, o capitalismo entra em uma fase marcada pelo crescimento do capital financeiro que, por meio da exportação de capital, configura uma economia mundializada e territorialmente moldada com a distribuição do controle de diferentes regiões e países pelas principais potências capitalistas (MONTORO, 2016). Por outro lado, também é um estágio histórico em que a classe trabalhadora adquire a maioria da constituição dos primeiros partidos operários nas últimas décadas do século XIX, no caso da Europa (MONTORO, 2016), e no século XX, tratando-se do Brasil. As crises e guerras são as expressões máximas da destruição capitalista peculiar dessa fase (MONTORO, 2016).

O que diferencia este período de outras fases do capitalismo é que a economia mundial atravessa um crescimento contínuo, sustentado pelas economias centrais (MONTORO, 2016). Ou seja, um grupo muito restrito de grandes nações imperialistas mantém um crescimento que pode ser chamado de “estável” quando comparado a outras fases em que crises mais agudas e constantes são verificadas (MONTORO, 2016). A recuperação e o crescimento contínuo desse período não alteraram a caracterização do capitalismo como imperialista, pelo contrário, reforçaram-na (MONTORO, 2016). O grupo de nações e grandes empresas que lideraram essa recuperação reforçou a existência de uma oligarquia imperialista mundial que ampliou seu alcance para outras regiões que ainda não haviam sido incorporadas à acumulação capitalista (MONTORO, 2016).

As mudanças ocorridas nas etapas mais recentes da acumulação capitalista conduziram a um novo regime sob a dominância da esfera financeira sobre a produtiva. Este novo regime

tem sido objeto de debate de muitos autores, assim como tem sido nominado de modo diferenciado por cada um deles. Campos e Ferraz (2020), em sua revisão, indicam que alguns autores intitularam de “Regime de acumulação predominantemente financeirizado” (tais como Chesnais e Nakatani); outros, como Dumenil e Levy, denominaram de “Modo de regulação com dominância das finanças”; e Guttman chamou de “Globalização financeira”.

Ao lado dessa nova etapa capitalista, vivencia-se um novo paradigma de organização da produção, a partir do esgotamento do “modelo” fordista de produção e pelo surgimento de novas formas de organização do trabalho a partir de um novo modo de estruturação da economia mundial. Importa ressaltar que a chamada predominância da esfera financeira, para nós, não põe em xeque a fonte real de riqueza no capitalismo, a saber, o “valor-trabalho” (CHENAIS, 1998). Neste sentido, a esfera da produção não é possível de ser suplantada, ainda que seus alicerces se corroam ao sorverem parte substancial do valor produzido (MARX, 2004, 2008, 2011).

O fetichismo dos mercados financeiros, que apresenta as finanças como potências autônomas diante das sociedades nacionais,

[...] esconde o funcionamento e a dominação operada pelo capital transnacional e investidores financeiros, que atuam mediante o efetivo respaldo dos Estados nacionais sob a orientação dos organismos internacionais, porta-vozes do grande capital financeiro e das grandes potências internacionais (IAMAMOTO, 2008, p. 109).

Chesnais (2001) afirma que toda essa dominação seria impensável sem a intervenção política e o apoio efetivo dos Estados nacionais. O Estado absolutista foi importante no processo de cercamento de terras assim como nas próprias protoformas do modo de produção capitalista, dizia Marx (MARX, 2013). Neste sentido, somente na vulgata neoliberal o Estado é externo aos mercados (CHESNAIS, 2001).

O Estado, em suas fases (imperialista e neoliberal), passa a atuar de modo mais diretivo, não somente política, mas economicamente, como braço do capital. O triunfo dos mercados é inconcebível sem a ativa intervenção das instâncias políticas dos Estados nacionais nos lastros dos tratados internacionais, como: Consenso de Washington, a formação da OMC, a partir do tratado de Marrakesh, da ALCA, o tratado de Maastricht, que faz emergir a “União europeia” (IAMAMOTO, 2007).

Estamos em tempos de livre curso do capital especulativo financeiro, que exige para tal um “Estado Forte”, um Estado que garanta as condições jurídicas, políticas e financeiras para o livre domínio do capital (MANDEL, 1977). Uma generalização do fetichismo se espraia para todas as esferas da vida social: impregna na sociabilidade; produz um verdadeiro desmonte das

conquistas civilizatórias dos trabalhadores e, sobretudo, “[...] obscurece o universo dos trabalhadores que produzem a riqueza e vivenciam a alienação como destituição, sofrimento e rebeldia [...]” (IAMAMOTO, 2008, p. 118).

Veicula-se pela grande mídia e pelo senso comum em geral a aceitação acrítica da ideologia econômica convencional da inevitabilidade dos recortes sociais para evitar a quebra do Estado, como se a crise atual fosse apenas, e não sobretudo, uma manifestação crua de uma mutação do nosso modelo econômico atual (CARCANHOLO, 2017b). Conforme o autor citado, a cada crise do capitalismo e os ajustes que a acompanham, insistimos em rememorar o saudosismo do chamado Estado de Bem-Estar Social (CARCANHOLO, 2017b). Mas Ferguson (2013, p. 84) nos lembra: “[...] estado social sob o capitalismo é sempre provisório”. Precisamos pensar sobre isso mais de perto.

Marx (2013), em seu estudo sobre as leis britânicas no século XIX, demonstrou como a lei das dez horas e outras legislações fabris foram resultado da luta dos trabalhadores, mesmo que as concessões, ao fim e ao cabo, serviram a longo prazo aos interesses do capital quando se evitava o esgotamento da força de trabalho. Marx (2013) demonstra ali como os interesses econômicos de cada capitalista individual entravam em conflito com seus os interesses coletivos a longo prazo:

[...] o capital não tem, por isso, a mínima consideração pela saúde e duração de vida do trabalhador, a não ser quando é coagido pela sociedade a ter consideração [...] de modo geral, porém isso também não depende da boa ou má vontade do capitalista individual. A livre-concorrência impõe a cada capitalista individualmente, como leis externas inexoráveis, as leis imanentes da produção capitalista. (MARX, 2013, p. 342).

A intervenção do Estado, assim, fez-se necessária para vencer as pressões anônimas do mercado, ou de cada capitalista individual. Ainda que Marx tenha deixado nítido que não se tratou de uma intervenção promovida pelos representantes da classe capitalista, o “[...] estabelecimento de uma jornada normal de trabalho é o resultado de uma luta multissecular entre capitalista e trabalhador [...]” (MARX, 2013, p. 342).

O chamado Estado de Bem-Estar Social após a Segunda Guerra Mundial só se tornou possível por dois fatores (CARCANHOLO, 2017b). Em primeiro lugar, pelo forte ascenso da esquerda, em termos sindicais e partidários, desde o final do século XIX, forçando o capital a conceder certas modificações formais, até para conseguir manter o seu conteúdo (CARCANHOLO, 2017b). Em segundo lugar, a existência de um bloco socialista, fazendo com que o Estado de Bem-Estar Social nos países capitalistas se apresentasse como uma forma de impedir o avanço socialista nesses países (CARCANHOLO, 2017b).



A pressão das classes subordinadas foi de grande importância para explicar a introdução de medidas de bem-estar, ainda que as formas através das quais as pressões das classes tenham sido muitas e distintas. O sistema de seguridade social de Bismarck nos anos 1880, o sistema de desemprego de Lloyd-Georg, de 1911, a melhoria e expansão dos benefícios da seguridade social italiana, em 1969, e a introdução do serviço nacional de saúde e educação na Inglaterra representam as diversas formas de pressão da classe trabalhadora (GOUGH, 1979).

O crescimento dos partidos de trabalhadores de massa, no contexto histórico a partir da segunda metade do séc. XIX, exerceu uma pressão importante para que os antigos partidos das classes capitalistas e pequeno-burgueses realizassem coalizões (GOUGH, 1979). Tais partidos, como esclarece o autor, têm uma longa história que se inicia no período das revoluções burguesas, tendo sido o direito ao voto, uma prerrogativa inicial em todos os países das classes proprietárias e de seus partidos (GOUGH, 1979). “[...] Las fuerzas concretas y las divisiones entre los dos lados en el conflicto de clases en desarrollo bajo el capitalismo monopolista un marco útil para entender el crecimiento de los derechos políticos y sociales, y de aquí el Estado del Bienestar” (GOUGH, 1979, p. 137).

O conflito de classes, por si só, não é o suficiente para explicar as origens e o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social. Assim, nos cabe aqui tentar explicar como os interesses, a longo prazo, da classe capitalista dominante, são levados ao cabo no campo do bem-estar. Sobre essa relação entre a luta de classes, o Estado e as políticas de Bem-Estar Social, duas visões, para nós, são igualmente errôneas. Uma primeira, que parte de um ponto de vista evolutivo na qual o Estado representa uma harmonia de interesses na sociedade, e a outra, mais amplamente adotada no marxismo, de que as reformas de bem-estar sempre funcionam, em última instância, para os interesses do capital (GOUGH, 1979).

Nossa análise enxerga a realidade desde um ponto de vista que a ameaça de um movimento poderoso da classe trabalhadora obriga a classe dominante a pensar de forma mais coerente e estratégica, reestruturando o aparelho do Estado para o fim da manutenção do *status quo*. Corroboramos Oliveira e Teixeira (1989) de que o ideário da seguridade social, implantado pela maioria dos países da Europa Ocidental, sob governos social-democratas e trabalhistas, foi fruto de uma articulação política composta pelos países capitalistas aliados após a Segunda Guerra Mundial, tendo como objetivo a elaboração de novas estratégias de reconstrução de hegemonia:

Esse movimento corresponde, na verdade, a parte de um amplo processo de enfrentamento no plano ideológico, simultaneamente aos projetos fascista e socialista de organização da sociedade, o primeiro dos quais, apesar de derrotado militarmente, demonstrara ter encontrado significativa aceitação em amplos setores de diversos

países, enquanto o segundo estava em plena ascensão ao final do conflito [...]. A democracia liberal procurava demonstrar, em síntese que, como seus interlocutores, também tinha uma proposta avançada para a satisfação das “necessidades sociais” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989, p. 176).

Para a classe trabalhadora, qualquer política que mitigue a dureza, ou que modifique o jogo cego das forças do mercado, é uma política bem-vinda. Entretanto, Ferguson (2013, p. 73) destaca o “[...] fortalecimento da consciência reformista dentro da classe trabalhadora [que] o período [1945-1951] plantou na classe trabalhadora a ideia de que os trabalhadores tinham direito a um emprego, o direito à moradia digna e à saúde”.

Já a classe capitalista possui o interesse claro de que se reduza o descontentamento da classe trabalhadora e garanta a reprodução da força de trabalho necessária (FERGUSON, 2013). Sob o risco de simplificações, esquematicamente, pensamos que a forma particular e concreta desenvolvida pelo Estado capitalista no campo do bem-estar é processada a partir da influência da luta da classe trabalhadora sobre a centralização do Estado capitalista, possibilitando o surgimento de políticas sociais de Bem-Estar Social<sup>11</sup>.

Após a Segunda Guerra Mundial, a intervenção do Estado nas economias capitalistas centrais experimentou um desenvolvimento grandioso. Sabemos que a reivindicação do movimento de trabalhadores, a tomada de consciência dos limites do mecanismo de mercado e sua incapacidade de assegurar um crescimento sustentável sem crise assumiram formas diversas (GIL, 2002).

O autor supracitado sintetiza um pouco dessas formas, sendo elas: 1) o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social por meio da democratização do acesso à saúde, educação, habitação, transporte, cultura, entre outras respostas dadas às reivindicações trabalhistas; 2) a utilização dos instrumentos de política fiscal e monetária como forma de controle da inflação, apoio à demanda global e ao emprego por financiamento público de trabalhos ligados à infraestrutura e aos gastos militares; 3) apoio direto às empresas privadas por meio de subvenções e isenções fiscais; 4) nacionalização de empresas existentes ou a criação de empresas novas em setores considerados vitais para a economia; e 5) regulamentação e controle

---

<sup>11</sup> O período que cobre a segunda metade da década de 1940 até meados da década de 1970 passou a ser chamado de “Era de Ouro” do capitalismo, ou de “30 anos gloriosos”. No entanto, esses anos não somam até 30, nem são tão gloriosos como apregoados (MONTORO, 2012). Eles não atingem 30 anos, porque em meados da década de 1960 aconteceram manifestações da tendência decrecente das taxas de lucro. E eles não são gloriosos porque, embora a ideia ilusória de que o conflito fundamental entre capital e trabalho possa ter sido substituído durante esse período, o que aconteceu foi uma conciliação temporal das classes, produzindo um “avanço” das contradições centrais para o capitalismo.

da atividade econômica privada, particularmente das grandes empresas monopolistas (GIL, 2002).

As primeiras grandes leis sociais da história que instituíram os embriões do Estado de Bem-Estar Social datam dos anos oitenta do século XIX (GIL, 2002). Foi, ao longo desta década, que o movimento de trabalhadores alemães, referência para o emergente movimento europeu de trabalhadores, fortalecido também pela II Internacional, logrou impor ao governo de Oton Von Bismarck as leis de seguro-doença em 1883, de acidente de trabalho em 1884, de seguro à velhice e à invalidez em 1889 (GIL, 2002). Nesta mesma década, o movimento de trabalhadores austríaco alcançou conquistas similares, assim como outros países industrializados em seus mais variados graus (GIL, 2002).

A Segunda Guerra Mundial (1939-1945) abriu a possibilidade de que novas forças produtivas fossem usadas para reconstruir as economias destruídas, especialmente as grandes economias europeias, tanto as que foram derrotadas da guerra (Itália, Alemanha e Japão), como aquelas que saíram vitoriosas (Inglaterra, França, URSS e países da Europa Oriental) (GIL, 2002; MONTORO, 2012).

Um dos logros das lutas sociais foi o de retirar o domínio privado exercido pelas relações entre capital e trabalho, transformando essas intercessões públicas e coletivas. Ou seja, impulsionando o reconhecimento da questão social como uma questão de domínio público, em que o Estado se torna necessário aos processos de reconhecimento e à legalização de direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos, consubstanciados nas políticas e serviços sociais (IAMAMOTO, 2007).

Reagir contra toda e qualquer naturalização da ordem do capital e das desigualdades inerentes a esse processo requer colocar em xeque os fenômenos da mercadorização da vida e dos direitos, que obscurecem a presença viva do trabalho e dos sujeitos coletivos na construção da história, das lutas, das conquistas e dos direitos sociais universais, mediadas pelo Estado (IAMAMOTO, 2007).

## 2.2 O CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO E A ESTRATÉGIA NEOLIBERAL NOS MARCOS DA CONDIÇÃO PERIFÉRICA

Para Carcanholo (2017), o contexto que vem desde os anos 1970 nos mostra haver um forte debilitamento da esquerda, justamente dentro do crescimento do pensamento neoliberal, da crise do chamado socialismo real e do avanço de ideologias conservadoras. Junto a esse

processo, a direita renasce e ganha forças no terreno político e ideológico. Esse é o movimento da luta de classes. Concordamos com o autor que devemos lograr reconstruir a esquerda e suas estratégias, e que estas sejam radicalmente antineoliberais como condição necessária, mas anticapitalista como condição primeira. Se desde sempre não compactuávamos com certos ganhos do neoliberalismo reformado, com retoques de políticas sociais compensatórias, agora estamos mais seguras de que esse período histórico foi fatal. A nova engenharia contemporânea não está disposta a reformas, senão a outra face do neoliberalismo, mais aproximada talvez do liberalismo clássico.

A característica central da crise estrutural do capital iniciada no século XXI se assenta no predomínio da disfuncionalidade da lógica do capital fictício<sup>12</sup> no processo de acumulação do capital total (CARCANHOLO, 2017). Conforme demonstra o autor, os próprios mecanismos do capitalismo produzem e reproduzem as crises (CARCANHOLO, 2017).

Sob o nosso olhar, na atualidade, os impactos destrutivos da crise estrutural do capital são evidenciados nas mais diferentes formas da organização da vida humana (IAMAMOTO, 2007; GRESPAN, 2015; CAMPOS; FERRAZ, 2020). A engrenagem do modo de funcionar deste modelo de acumulação compromete a própria existência humana em seu habitat natural, que é a terra. Afora isso, as condições sobredeterminadas de vida e sobrevivência de maior parte da população do planeta são cada vez mais penosas e miseráveis (IAMAMOTO, 2007; GRESPAN, 2015; CAMPOS; FERRAZ, 2020). O solapamento de direitos conquistados historicamente, seguido de processos de mercantilização crescente em todos os âmbitos ou dimensões da vida social, exemplificam o que as crises capitalistas são capazes de catapultar<sup>13</sup>. (IAMAMOTO, 2007; GRESPAN, 2015).

Esses elementos são importantes de serem resgatados, pois só assim vamos entender o movimento atual do capital em sua fase financeirizada, assim como o fundamento das crises econômicas, que está na ocorrência de uma desvalorização dos valores existentes, em lugar de uma valorização. A diferença entre o valor do produto e o salário fica com o capitalista. E o capital é justamente esse valor que se valoriza. Quem cria o valor é a força de trabalho, mas como o capitalista compra essa força, ele passa a ser proprietário daquilo que o trabalhador

---

<sup>12</sup> Para análises mais aprofundada desse fenômeno, ver: Carcanholo (2017) e Sabadini (2015).

<sup>13</sup> Carcanholo (2017, p. 53), ao explicar os atuais desdobramentos da crise do capital, nos afirma “[...] la masa de capital superacumulado, como siempre, necesita de (nuevos) espacios de valorización. Tampoco es ocasional que, en este momento, reaparezca el discurso por una mayor reforma del Estado, con ampliación de las privatizaciones, reducción de los gastos públicos en sectores de incidencia social y la profundización de las reformas en los sistemas de pensiones y jubilaciones. Se trata de crear/expandir mercados para la actuación de esos capitales sobrantes”.

produziu. Na aparência, é como se o capital pudesse se autovalorizar (MARX, 2001; GRESPAN, 2015).

Quando este capital, na tentativa de se autovalorizar tenta “produzir” riqueza através da especulação imobiliária ou financeira, por exemplo, mais cedo ou mais tarde, se instaurará uma crise econômica. Marx (2011, 2013) define o capital como contraditório, ou seja, negador de si.

No momento presente, o capital fictício opera, sobretudo, sob as bases da chamada securitização e das trocas dos produtos derivativos (GOMES; NAKATANI, 2015). Sua forma implica a existência de um determinado modo de operar do sistema mundial capitalista comandado por instituições internacionais e estatais, que propõe formas econômicas e políticas de intervenção pública específicas (GOMES; NAKATANI, 2015). Para Gomes e Nakatani (2015), a atual crise capitalista consiste numa crise estrutural do capital, tendo em vista sua natureza, extensão e profundidade. Também afirmam que as medidas tomadas para lidar com ela produzem impactos cada vez mais severos para os trabalhadores em escala mundial (GOMES; NAKATANI, 2015).

Apesar de ter se espreado durante as décadas de 1980 e 1990, as raízes históricas do neoliberalismo remontam antecedentes teóricos-ideológicos que merecem nota. O neoliberalismo é um chamado ao retorno dos princípios liberais, que assumem, em cada realidade nacional, formas e táticas particulares. Trata-se de um novo modelo em que designa ao Estado um papel diferenciado daquele defendido pelo liberalismo clássico do século XVII e XVIII e seus precursores Adam Smith, Jean-Baptiste Say e David Ricardo. Ainda, esse é um fenômeno a ser observado a partir de uma processualidade histórica não linear, abarcando particulares fases temporais e desdobramentos geopolíticos (CAMPOS, 2012).

As teses precursoras do chamado neoliberalismo foram apregoadas por Ludwig Von Mises, Friedrich August Von Hayek, Milton Friedman e outros, a partir da crítica ao Welfare State, ao consenso “keynesiano” e ao intervencionismo estatal (MISES, 1987, 1977; HAYEK, 1984; FRIEDMAN, 1985. Conforme Harvey (2005), o neoliberalismo constituiu-se numa estratégia econômica e ideológica capitalista de manutenção das relações sociais em um contexto de novas necessidades e formas, dada uma economia financeirizada.

Conforme o autor, o neoliberalismo se tornou hegemônico como modalidade de discurso e passou a afetar tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas compreenderem e viverem o mundo.

Estamos assumindo como referência que o neoliberalismo risca a história ao menos por “[...] dois grandes momentos em termos de estratégia e tática na América Latina [...]” (CAMPOS; FERRAZ, 2020, p. 13). O entrecurso de uma fase a outra se nota com o “[...] redirecionamento do discurso, pelo volume de recursos, pelas ações voltadas para as novas prioridades dos organismos internacionais e, também, processualmente, seu desdobramento nas contrarreformas [...]” (CAMPOS; FERRAZ, 2020, p. 13).

As proposições do Consenso de Washington foram transformadas em bases para as contrarreformas implementadas, de forma mais ou menos diferenciadas, nos mais diversos estados nacionais (BATISTA, 1994). Sendo elas: 1) Disciplina Fiscal; 2) Focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infraestrutura; 3) Contrarreforma Tributária, estabelecendo maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos; 4) Liberalização Financeira; 5) Taxas de câmbio competitivas; 6) Liberalização do comércio exterior; 7) Eliminação de restrições ao capital externo; 8) Privatização; 9) Desregulamentação das legislações de proteção ao trabalho; 10) Propriedade Intelectual (BATISTA, 1994; CARCANHOLO, 2002).

[...] Em essência, as medidas do Consenso representaram a vitória político-cultural da burguesia rentista e prepararam o terreno para a inserção da América Latina na etapa contemporânea do imperialismo, na qual a região se torna uma plataforma de valorização dos capitais estrangeiros por meio de compras e expropriações maciças de bens públicos e da especulação financeira (CASTELO, 2013, p. 623).

Assim, a primeira fase do neoliberalismo no continente latino-americano esteve atrelada a valores antidemocráticos. Essa primeira fase foi marcada por uma política econômica rígida, e os impactos nas condições de vida dos povos não puderam ser ofuscados (CASTELO, 2013).

A segunda fase do neoliberalismo no continente ocorreu nos anos 1980, quando presidentes foram eleitos com uma plataforma tipicamente liberal. Ao contrário dos anos 1970, o neoliberalismo (res)surgiu na região a partir de pleitos eleitorais da democracia representativa (CASTELO, 2013). Desde o início do século XXI, a agenda política latino-americana “[...] girou em torno do Consenso de Washington, que previa uma série de medidas para acabar com a crise da dívida externa, a estagnação econômica e os altos índices inflacionários” (CASTELO, 2013, p. 623).

O ciclo neoliberal no Brasil teve início com Fernando Collor de Mello, em 1990; e, depois do seu *impeachment*, foi levado ao cabo por Itamar Franco até 1994 (OLIVEIRA, 2018). Em 1995 assume o poder o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC)<sup>14</sup>, que firmou uma

---

<sup>14</sup> Ex-senador, ex-ministro das relações exteriores e ex-ministro da Fazenda no governo de Itamar Franco.

nova aliança entre as classes dominantes (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010). Esse pacto passou a comandar a sociedade brasileira formada, sobretudo, por frações financeiras e internalizadas, apoiadas pelo grande capital internacional, e geridas no âmbito do poder estatal por novos intelectuais orgânicos que se apoiavam nas teses neoliberais (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007). Foi um período de promoção da estabilização monetária, aprofundamento da abertura comercial e financeira, com acelerados processos de privatização das empresas estatais, e desregulamentação do mercado de trabalho (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

Concordamos com Oliveira (2018) ao dizer que para se caracterizar o ciclo neoliberal não basta apenas, ou exclusivamente, voltar o olhar para as análises das políticas monetárias recessivas e às políticas fiscais ortodoxas. É preciso creditar considerável importância ao plano das contrarreformas sociais, pois talvez seja neste plano que o neoliberalismo se torne um marco como um período singular na história brasileira. Nas palavras do autor, “[...] é a política de antirreformas sociais antirregulacionista, antidireitos do trabalho e direitos sociais em geral que marca o neoliberalismo [...]” (OLIVEIRA, 2018, p. 66).

A exemplo de políticas antissociais e antitrabalhador no Brasil deste período, não podemos esquecer das Contrarreformas da Previdência<sup>15</sup>. O discurso propagandeado pela mídia se firmava no paradigma do Estado mínimo, mas em realidade o que havia era o Estado máximo (OLIVEIRA, 2018). Por isso, vamos dar particular relevância no próximo item deste capítulo às reflexões sobre política social a partir do neoliberalismo. Já que será inegável a partir das linhas a seguir que “[...] o anti-intervencionismo valia apenas para o lado do trabalho e do trabalhador e de seus direitos recém-adquiridos. Para as privatizações, o Estado brasileiro utilizou todos os recursos, desde a coerção até os recursos do BNDES, que não foram poucos” (OLIVEIRA, 2018, p. 68).

Nos governos de FHC, vive-se um processo de aprofundamento do modelo econômico que Filgueiras<sup>16</sup> (2006b) chama de liberal periférico.<sup>17</sup> Para Nakatani e Oliveira (2010), tais governos, mesmo mantendo-se afinados ao modelo neoliberal, tiveram as suas políticas econômicas e dinâmicas macroeconômicas modificadas ao longo do período de tais gestões, e as modificações mais nítidas ocorreram entre o primeiro governo e o segundo de FHC.

---

<sup>15</sup> A primeira contrarreforma foi realizada por FHC, e incidiu sobre os trabalhadores privados. A contrarreforma da previdência feita por Lula atacou os funcionários do Estado (OLIVEIRA, 2018).

<sup>16</sup> Esse autor será bastante utilizado a partir de um de seus trabalhos intitulado *Bloco de poder e política econômica no governo Lula*, uma versão preliminar datada de 2006a.

<sup>17</sup> Segundo Filgueiras (2006b, p. 180), “[...] o modelo econômico neoliberal periférico é resultado da forma como o projeto neoliberal se configurou, a partir da estrutura econômica anterior do país, e que é diferente das dos demais países da América Latina, embora todos eles tenham em comum o caráter periférico e, portanto, subordinado ao imperialismo [...]”.

Ainda conforme esses autores, o primeiro mandato de FHC foi marcado inicialmente pela estratégia do Plano Real de estabilização monetária que, para além de uma estratégia de combate à inflação, combinou contrarreformas estruturais de caráter liberal. Tais contrarreformas puderam ser notadas nas relações entre capital/trabalho, quando se observou um processo de precarização do trabalho em favor do capital; na perda de hegemonia do capital industrial para o capital financeiro; na abertura comercial e financeira; nas privatizações e no processo de concentração e centralização de capitais de natureza parasitária (FILGUEIRAS, 2006a; NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

A dinâmica macroeconômica oriunda do Plano Real e de sua política econômica teve como característica uma profunda instabilidade, uma vez que a abertura comercial gerou crescentes déficits nas balanças comerciais e de transação correntes, o que fez com que, para assegurar a manutenção do câmbio, o governo oferecesse títulos públicos com rendimentos acima da média internacional (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010). Esse processo gerou um endividamento externo e interno do setor privado nacional, bem como do Estado<sup>18</sup>. Somando-se a isso, as taxas de juros altas estimularam, portanto, investimento financeiro em detrimento de investimentos produtivos, o que gerou desemprego e precarização dos postos de trabalho (FILGUEIRAS, 2006a; NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

Diante das decisões tomadas pela gestão estatal e dos acontecimentos apontados anteriormente, Filgueiras (2006a) afirma que os primeiros quatro anos de políticas neoliberais do governo de FHC somente reforçaram as características que marcam e estruturam o modelo liberal periférico:

[...] **instabilidade congênita**, que [...] pode ser minorada, mas não superada. Na sua forma mais “pura”, com **predomínio absoluto do capital financeiro**, só pode se manter nos diversos países da América Latina – ainda assim com reiteradas crises arrasadoras – enquanto durou o ciclo de privatizações das empresas públicas na região e o fluxo de capitais internacionais foram abundantes (FILGUEIRAS, 2006a, p. 6, grifos nossos).

No segundo governo de FHC, ocorreu uma mudança na estratégia de combate à inflação; agora a tática se deu por meio de câmbio flutuante (com influência direta sobre a instabilidade das taxas de crescimento) e uma política de ajuste fiscal permanente (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010). A meta da inflação foi pré-estabelecida em nível bastante baixo e as taxas de juros permaneceram altas, provocando aumento ainda maior da especulação financeira e uma queda nos investimentos produtivos. O resultado foi baixo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e uma elevação nas taxas de desemprego (FILGUEIRAS, 2006a).

---

<sup>18</sup> Ver dados em Nakatani e Oliveira (2010).



[...] O resultado final desse círculo vicioso, além de uma grande elevação da carga tributária – para compensar o baixo crescimento do PIB, que limita a arrecadação do Estado – é a **manutenção permanente de uma taxa de juros elevada e de grandes superávits fiscais**. Ambos com impactos deletérios sobre o crescimento, o emprego e a distribuição de renda (FILGUEIRAS, 2006a, p. 7, grifos nossos).

Filgueiras (2006a) afirma que houve uma peculiar continuidade entre o segundo governo FHC e os governos de Lula, mantendo o mesmo modelo econômico, a mesma política macroeconômica e a mesma política social. Conforme o autor, essa contiguidade deu-se, pois a direção política do capital financeiro se manteve sob o mesmo bloco de poder dominante. Aliado ao fator já citado, Filgueiras (2006a) também defende que o processo de “transformismo”<sup>19</sup> que viveu Lula e as principais lideranças do PT foi um outro importante elemento para a continuidade do mesmo modelo econômico entre os governos de FHC e Lula (CAMPOS, 2012).

Do ponto de vista do ciclo histórico, o Brasil encontrava-se caracterizado dentro da chamada estratégia democrático-popular, formulação que encontra no PT, desde sua formação em 1980, sua “[...] forma de expressão organizativa e política [...]” (IASI, 2017, p. 279). Ainda conforme esse autor, a experiência política do PT no âmbito governamental se insere no debate sobre a característica da Revolução Burguesa no Brasil<sup>20</sup>.

### 2.3 POLÍTICA SOCIAL, SEGURIDADE SOCIAL NO CONTEXTO NEOLIBERAL DA AMÉRICA LATINA E BRASIL

A primeira fase das experiências concretas neoliberais dá-se com a instauração da autocracia burguesa na América Latina. Neste momento, abrem-se também as portas para que dirigentes latino-americanos, em sua maioria, com formação clássico monetarista das escolas de Chicago e Harvard, implementem as diretrizes neoliberais na Latinoamérica (BATISTA, 1994, p. 9). Havia um monopólio no debate acadêmico do continente quanto à adesão das ideias neoliberais. “[...] Sob a invocação de slogans charmosos – globalização, transnacionalização –

<sup>19</sup> Para Carlos Nelson Coutinho, transformismo é o fenômeno de cooptação das lideranças políticas e culturais das classes subalternas, buscando excluí-las de todo efetivo protagonismo nos processos de transformação social. Para uma análise aprofundada ver Coutinho (1989).

<sup>20</sup> Esta, que conforme IASI (2017, p 280), já foi tida como “[...] não realizada, incompleta, tardia e até mesmo ‘superada’ [...]” enquanto temática. O que ocorre, segundo o autor, é o abandono da diferença qualitativa entre “revolução burguesa” e “revolução proletária”, ou, por assim dizer, da “emancipação política” e “emancipação humana”, para a completa aceitação de certo “aperfeiçoamento da ordem econômica, social e política” pela via do processo de “democratização da sociedade burguesa”, admitindo copiosamente a economia capitalista e a forma burguesa do Estado como algo invencível.

assume-se na América latina, no discurso e na ação, postura da dependência extrema virtualmente e total” (BATISTA, 1994, p. 9).

A propagação e a implantação das ideias neoliberais serviram para abrir as portas das economias latino-americanas aos grandes capitais mundiais, por meio de um mecanismo muito mais persuasivo e argumentativo, em lugar de algo autoritário nos moldes mais tradicionais (ANDERSON, 1995). Justamente por essa razão, torna-se difícil combater tais ideias.

[...] Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples ideia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando, ou negando, têm de adaptar-se a suas normas. Provavelmente nenhuma sabedoria convencional conseguiu predomínio tão abrangente desde o início do século como o neoliberal hoje [...] (ANDERSON, 1995, p. 12).

Os modelos de políticas sociais estão sempre vinculados às dimensões econômicas, políticas e sociais de sua época (MAURIEL, 2008). Na América Latina, as etapas de desenvolvimento econômico sempre foram determinantes na formulação da política social. Assim, está claro que as diferentes formas que a política social assumiu na região e suas ferramentas não se encontram dissociadas das dinâmicas econômicas, sociais e políticas de cada etapa. Isso implica causas diretas que apontam as linhas de conexão entre o modelo de desenvolvimento econômico, que na América Latina é dependente, e as políticas de proteção social insuficientes (CASTELO, 2013).

Precisamos considerar a existência de particularidades do sistema capitalista periférico na América Latina, o que torna cada vez mais precárias as condições de reprodução material da vida dos povos latino-americanos. Numa dimensão mais particular ao objeto desta tese, é premente lançarmos um olhar sobre as atuais tendências da política social, considerando a processualidade histórica do modo de produção capitalista e seus determinantes históricos e estruturais que fixa a “Nuestra América” em uma dimensão periférica, dependente e superexplorada na realidade da totalidade capitalista. Sobre o lugar e forma que ocupa a América Latina no capitalismo desde os primórdios do seu desenvolvimento, Marini (2000) afirma que

[...] desenvolvendo sua economia mercantil, em função do mercado mundial, a América Latina é levada a reproduzir em seu seio as relações de produção que se encontravam na origem da formação desse mercado, e determinavam seu caráter e sua expansão. Mas esse processo estava marcado por uma profunda contradição: chamada para contribuir com a acumulação de capital com base na capacidade produtiva de trabalho, nos países centrais, a América Latina teve de fazê-lo mediante uma acumulação baseada na superexploração do trabalhador. E nessa contradição que se radica a essência da teoria da dependência latino-americana (MARINI, 2000, p. 110).

Assim, a expansão do capital mercantil, que inicialmente instaura nos países periféricos um processo embrionário de acumulação de capital, situa-os como coadjuvantes aos países centrais desde a colonização. Desde então, a América Latina passa a cumprir no âmbito geral de reprodução do capital em esfera mundial uma dada estrutura histórica marcada por uma relação de dependência e subordinação (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010).

Assim, ao analisar os eixos de atuação social dos Estados latino-americanos a partir dos anos 2000, quando emergem projetos políticos do novo-desenvolvimentismo<sup>21</sup> (CASTELO, 2013), nos deparamos com os programas de transferência de renda, que constituem a atual Rede de Proteção Social na maioria dos países da América Latina, cujo objetivo é a redução da pobreza e da extrema pobreza (SILVA, 2014). São programas não contributivos, orientados às famílias que vivem na situação de pobreza ou pobreza extrema (SILVA, 2014).

Para além dos resultados imediatos dos programas, há características essenciais que indicam a relação entre as novas tendências da política social e aspectos próprios do capitalismo dependente, por exemplo a superexploração do trabalho. Em primeiro lugar, está o condicionamento às exigências externas, pois, para conseguir empréstimos e se reorientar em um momento de crise financeira, a América Latina teve que estabelecer políticas sociais seguindo as orientações e interpretações dos organismos internacionais. A diminuição da pobreza serviu como condição para os acordos de empréstimos com o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI) (MAURIEL, 2008).

Para Mauriel (2008, p. 241), os “[...] programas com metas estabelecidas focalizados nos mais pobres, que aparecem combinados com a busca pela recuperação dos custos e privatizações dos serviços de saúde e educação, foram apresentados como forma mais eficiente de alocar os recursos escassos”. Assim, os programas estão dentro da lógica imposta pela condição de dependência que os países latino-americanos estão inseridos.

A mundialização do capital aqui, sob a hegemonia financeira, é construída sob as bases arcaicas de nossa herança histórica colonialista e patrimonialista (OLIVEIRA, 2018). A nossa inserção histórica na divisão internacional do trabalho carrega a história de nossa formação social, que imprimiu particularidades entre a organização da produção, o Estado, a sociedade o

---

<sup>21</sup> Sobre esse novo-desenvolvimentismo, Castelo (2013, p. 345) diz que “[...] a economia vulgar derrotou a Economia Política desenvolvimentista, que viu alguns de seus intelectuais mais influentes aderirem às teses neoliberais na sua versão social-liberal. Formou-se, portanto, um novo bloco ideológico conservador que congrega, no seu interior, representantes da economia vulgar na sua versão atual do social-liberalismo e do novo-desenvolvimentismo, com hegemonia dos primeiros, que trazem consigo a miséria ideológica da economia marginalista do bem-estar [...]”. Ainda, conforme Sampaio Jr. (2012, p. 672), esse novo-desenvolvimentismo foi apenas um “[...] esforço provinciano para dar roupa nova à velha teoria da modernização como solução para os graves problemas das populações que vivem no elo fraco do sistema capitalista mundial [...]”.

universo político-cultural das classes, grupos e indivíduos. Esse padrão moderno arcaico radicalizou a “questão social” no Brasil (OLIVEIRA, 2018).

Então, num contexto como este descrito anteriormente, “[...] características universalistas e redistributivas da Política Social foram transformadas pelas estratégias de extração dos superlucros, desenvolvendo-se, assim, a redução de direitos, [...]” (CAMPOS, 2012, p. 31), transformando as políticas sociais em ações pontuais e compensatórias direcionadas para lidar com os efeitos mais perversos da crise (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Essa transformação citada configurou-se como uma nova forma de lidar com a “questão social”<sup>22</sup>, utilizando, para tanto, dois argumentos (MONTAÑO, 2002). Um primeiro, que enfatizava a crise e a suposta escassez de recursos, a fim de legitimar a desresponsabilização social do Estado e, desse modo, a expansão dos serviços comerciais alocados na sociedade civil. E um segundo, que afirmava a existência na atualidade de uma “nova questão social”, implicando, diante disso, um novo tratamento à “questão social”, mais adequado à realidade atual. No entanto, frisa o autor que “[...] a “questão social” – que expressa a contradição capital-trabalho, as lutas de classe, a desigual participação na distribuição de riqueza social – continua inalterada [...]” (MONTAÑO, 2002, p. 54). Para ele, o que se apresenta na realidade é o surgimento de novas expressões ou manifestações da “questão social”. Da mesma forma,

[...] constata-se hoje uma renovação da “velha questão social”, inscrita na própria natureza das relações sociais capitalistas, sob outras roupagens e novas condições sócio-históricas na sociedade contemporânea, aprofundando suas contradições e assumindo novas expressões na atualidade. Ela evidencia hoje a imensa fratura entre o desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social e as relações sociais que o sustentam [...] (IAMAMOTO, 2008, p. 164).

A “questão social” no contexto do chamado Estado de Bem-Estar Social era alvo de políticas sociais internas à ordem econômico-política e configurava-se como uma resposta política e não somente repressiva, ao passo que, no novo contexto de neoliberalismo, as

---

<sup>22</sup> Entendemos a questão social conforme Yamamoto (2008, p. 155): inseparável da sociabilidade capitalista e das configurações assumidas pelo trabalho e pelo Estado na expansão monopolista do capital. “[...] A gênese da *questão social* na sociedade burguesa deriva do caráter coletivo da produção contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho –, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos [...]”. A autora afirma que a questão social reúne o conjunto das desigualdades e lutas sociais, produzidas e reproduzidas no movimento contraditório das relações sociais e, nesse sentido, assume configurações objetivas que condicionam a vida dos indivíduos sociais assim como dimensões subjetivas oriundas das ações dos sujeitos sociais na construção da história. Em suma, concordando com a ideia da autora, afirmamos que a questão social é a expressão de uma arena de lutas políticas e culturais em que disputam projetos societários com diferentes interesses de classe para a condução das políticas econômicas e sociais, em cada contexto nacional.

políticas sociais apresentam tendências externas à ordem social, e a satisfação do Bem-Estar Social torna-se pertencente ao âmbito privado, imediato e individual (MONTAÑO, 2002).

[...] O projeto neoliberal, que confecciona esta nova modalidade de resposta à “questão social”, quer acabar com a condição de *direito* das políticas sociais e assistenciais [...] Cria-se em substituição, uma modalidade polimórfica de respostas às necessidades individuais, diferente segundo o poder aquisitivo de cada um. **Tais respostas não constituiriam direito, mas uma atividade filantrópico/voluntária ou um serviço comercializável assim como a qualidade do serviço responde ao poder de compra da pessoa, a universalização cede lugar à focalização e descentralização, a “solidariedade social” passa a ser localizada, pontual, identificada à auto-ajuda e ajuda mútua** (MONTAÑO, 2002, p. 55, grifos nossos).

Para o autor, o novo tratamento dispensado à questão social, dentro da estratégia neoliberal, passa por três tipos de resposta, quais sejam: a precária intervenção estatal, o que o autor chama de **precarização**; a **re-mercantilização**; ao lado da **re-filantropização** da “questão social” (MONTAÑO, 2001). Sendo as duas últimas partes do caminho seguido pelo processo de privatização das políticas sociais.

A privatização de políticas sociais só interessa na medida em que possam ser convertidas em processo econômico rentável; aquelas atividades ou serviços assistenciais ou funções assistenciais que não represente um lucro interessante para a “iniciativa privada” serão mantidas no Estado, serão transferidas para o “Terceiro Setor” ou diretamente eliminadas (MONTAÑO, 2008, p. 190).

Dentro disso, a re-mercantilização se caracteriza pelo processo de transformação dos serviços sociais em mercadorias, tanto produzidas sob a lógica da acumulação capitalista, como distribuídas e apropriadas via mecanismos de mercado. Ou seja, são “[...] transpassados para o mercado e vendidos ao consumidor, como uma nova forma de apropriação da mais valia do trabalhador [...]” (MONTAÑO, 2002, p. 56).

Esse caminho da re-filantropização já havia sido identificado por Yazbeck (1995) ao estudar a política social nos anos 1990. Naquele estudo, a autora lançava seu olhar para o governo FHC e o Programa Comunidade Solidária, e de forma perspicaz ela já apontava tendências que mais tarde se consolidaram na realidade e que também foram debatidas por Raichelis (2013) e outros. Raichelis (2013, p. 618) observou esse movimento nos anos 2000, e segundo ela o “[...] Estado passa à defesa de alternativas que envolvem a família, as organizações sociais e a ‘rede filantrópica de solidariedade social’, abdicando de políticas universais ancoradas no direito de cidadania [...]”.

Concordamos com Behring (2010) ao dizer que se faz necessário aperfeiçoar a apreensão dos fundamentos da crítica marxista da economia política para realizar com profundidade a análise sobre o lugar estrutural do fundo público no capitalismo. Conforme nos ensina a autora, nos tempos de Marx “[...] o Estado não extraía e transferia parcela significativa

da mais-valia socialmente produzida [...] não se apropriava do trabalho necessário como hoje vem fazendo pela via tributária [...]” (BEHRING, 2010, p. 14). Assim, é preciso um esforço, para quem procura entender o social, com vistas a buscar o sentido do aumento da importância do fundo público no processo de valorização capitalista, sobretudo, em um contexto de crise do capital.

Um primeiro elemento para se entender a relação entre o fundo público e o processo de valorização do capital é apontado por Salvador (2010), o qual afirma que, historicamente, o fundo público vem favorecendo a acumulação de capital e apresentando características regressivas, tanto no lado do financiamento tributário, quanto na destinação dos recursos. Salvador (2010) caracteriza o orçamento público brasileiro como financiado, sobretudo, pelos mais pobres e trabalhadores, sendo, ainda, apropriado, de maneira predominante, pelos ricos. Portanto, a história revela que, o financiamento tributário no Brasil é regressivo, ou seja, operado por tributos indiretos que incidem sobre o consumo, a tributação direta ficando limitada a incidir sobre os salários.

O elemento inovador e – e por que não dizer? – mais avassalador dessa questão diz respeito aos impactos da atual crise do capital para o fundo público e em como dá-se a reorganização do Estado para contê-la. Assim,

[...] observa-se que os impactos da crise do capital sobre o fundo público se dão em duas dimensões. Primeiro, na sua formação, implicando “reformas” tributárias regressivas, à medida que o fundo público se torna vital numa perspectiva anticíclica, diga-se de contenção da crise, e implicando também o desencadeamento de mecanismos de renúncia fiscal para o empresariado, para “proteger o emprego”. Segundo, na sua destinação. De que maneira? Adquirindo ativos das empresas “adoecidas” também sob o argumento de proteger o emprego, apropriando-se de recursos de reprodução do trabalho para sustentar essa movimentação; interferindo diretamente nos processos de rotação do capital, tendo em vista propiciar a sua valorização de forma mais acelerada, por meio de parcerias público-privadas (mecanismo fundamental que forma a base do Plano de Aceleração do Crescimento no Brasil), contratos e compras estatais; pelo fornecimento de crédito; dentre outros expedientes (BEHRING, 2010, p. 31).

Pode-se afirmar que, em razão dos mecanismos apresentados, o fundo público assume hoje um papel estrutural no circuito do valor, criando contratendências à queda das taxas de lucro e se constituindo como elementar no processo de reprodução ampliada do capital (BEHRING, 2010). Entendemos que essa situação é fundamental para compreender a tendência a que o Estado, e, em decorrência, as políticas sociais, no capitalismo contemporâneo, apresente-se “[...] mínimo para o trabalho e máximo para o capital [...]” (NETTO; BRAZ, 2007, p. 227).

Nesse contexto, em que a concepção hegemônica é de Estado mínimo para o trabalho (NETTO; BRAZ, 2007), especialmente em sua capacidade de intervenção nas expressões da questão social, uma nova concepção de pobreza foi adotada no plano internacional.<sup>23</sup> Tal concepção reforça, no plano do pensamento, a responsabilidade dos indivíduos por sua situação de vida.

Os organismos internacionais mencionados anteriormente apresentam diversas explicações para as causas da pobreza, quais sejam: incompetência para executar corretamente os ajustes e as “reformas” tidas como indispensáveis, fragilidade política decorrente da corrupção, restrições econômicas que impedem a geração de emprego e renda<sup>24</sup> (CAMPOS, 2012). Os mesmos organismos afirmam que as condições sociais existentes nos países periféricos são um preço necessário a ser pago até que suas economias venham a crescer.

[...] Os programas de “alívio à pobreza” focalizados nos “mais afetados”, ou nos mais “vulneráveis”, continuam sendo recomendados, mesmo reconhecendo-se que os problemas sociais não são “residuais” e que os “mais afetados” são na realidade a maioria (SOARES, 2003, p. 100).

Leite (2015) mostra como o Banco Mundial vem interpretando a pobreza em seus relatórios sobre o desenvolvimento mundial, sobretudo os de 1990 e de 2000-2001. O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (RDM) de 1990 conceitua a pobreza como a incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo, levando-se em conta o consumo. Assim, como causas explicativas para a pobreza, a partir do pressuposto da “incapacidade”, são mencionadas a “carência de recursos” e a “falta de oportunidades de obter rendimento”. Conforme destaca o autor, não se apresentam fatores “externos” aos próprios pobres que determinassem um suposto “modo de ser” destes. Ao contrário, a pobreza é abordada a partir de uma ênfase nos sujeitos dessa condição social.

No RDM de 2000/2001, a pobreza foi concebida como “privação acentuada de bem-estar”. Neste, a pobreza é pensada em dois âmbitos: de um lado, o dos pobres, suas “carências”, “incapacidades”, “vulnerabilidade”, as “limitações de seus rendimentos”, e de outro, aparecem as “instituições”, sobretudo estatais, tidas como limitadoras frente aos pobres (LEITE, 2015, p. 37). No entanto, afirma Leite (2015, p. 38): “A origem da pobreza, se não é atribuída explicitamente aos pobres, não é vinculada às características, à estrutura e aos processos de

---

<sup>23</sup> Para uma análise da trajetória do tratamento dado à pobreza historicamente pelos organismos multilaterais, ver Mauriel (2008a) e Ugá (2008).

<sup>24</sup> Importante sinalizarmos que as supostas causas da pobreza aqui apontadas não dizem respeito aos sujeitos dessa condição social.

reprodução da sociedade inclusiva [...]”. Assim, ainda no RDM 2000/2001, os pobres são tomados como “carentes” e “incapazes”.

De todo o exposto no parágrafo anterior, importa destacar a forte ênfase dada pelo Banco Mundial não à pobreza enquanto condição social, mas aos *indivíduos* que vivem na pobreza, sendo tal realidade explicada, ainda aos olhos dessa instituição, por supostas características desses sujeitos.

Se a pobreza é vista hegemonicamente, na contemporaneidade capitalista, como decorrente não das características do modo de produção vigente, mas de alegados atributos dos próprios indivíduos pobres, como enfrentá-la?

Conforme Silva e Silva (2008), a proteção social na América Latina, recentemente, tem sido marcada pela disseminação e implementação de programas de transferência de renda, havendo particularidades segundo os países. Nesse contexto, a população em situação de pobreza e de extrema pobreza foi identificada como público-alvo prioritário de tais políticas.

Para compreender essa forma de responder às expressões da questão social, o pensamento de Amartya Sen nos parece central<sup>25</sup>. Em sua análise, o indivíduo deve ter a *liberdade* para escolher o que considera para si, fonte de bem-estar. Assim, o autor defende que existem infinitas combinações de coisas que uma pessoa é capaz de fazer ou de ser – as várias funcionalidades que ela pode atingir, tornando o bem-estar algo impossível de ser definido de modo universal (SEN, 2000).

[...] Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo [...] (SEN, 2000, p. 29).

O pensamento de Sen (2000) desloca-se da dimensão da renda, que se relaciona com a questão do “ter” e que representa certa estrutura externa aos indivíduos, para a dimensão das capacidades dos indivíduos de “ser” e de “fazer”, que representa as características internas aos indivíduos (CAMPOS, 2017). Neste aspecto reside o ideal de “igualdade”. Apesar de o autor realizar críticas e apontar fragilidades à ideia de igualdade – ancorado, sobretudo, na “noção de diversidade humana” –, ele busca responder à seguinte questão: “igualdade de quê?”. A igualdade, para Sen, está justamente na igualdade de capacidades de funcionar de várias maneiras para o alcance do bem-estar, o que varia de indivíduo para indivíduo (CAMPOS,

---

<sup>25</sup> Dizemos que o pensamento do autor nos parece central porque inúmeras concepções que ele desenvolve ao longo de sua obra foram mais ou menos “incorporadas” em formas mais de fundo do tratamento dadas à questão social na atualidade, a exemplo da sua ideia de “desenvolvimento de capacidades” que estão implícitas em algumas modalidades das políticas de transferência de renda, e também como estratégia fundamental em vários programas de proteção social básica da PNAS.



2017). Cada indivíduo deve funcionar a partir de sua capacidade de realizar-se ou de concretizar realizações (MAURIEL, 2010). Trata-se de uma busca por um tipo de liberdade que permite escolher entre estilos de vida diversos e a partir de várias coisas que uma pessoa pode considerar importante “fazer” ou “ter” (SEN, 2010).

Devido a isso tudo, o cerne do problema, para Sen, está na liberdade dos indivíduos. Não se trata de um predicado para o conjunto da sociedade, no sentido de garantir um princípio geral. Em Sen, a liberdade passa a se identificar com o desenvolvimento das “capacidades” individuais, enfatizando mais o potencial do indivíduo em resolver determinada situação frente às condições do mercado (MENDONÇA, 2012, p. 70).

Assim, Sen (2010) aponta a pobreza como privação de capacidades ou liberdades, em vez de meramente como um nível insuficiente de renda. O autor parte da ideia de que o baixo nível de renda não é o elemento único ou central que explica a privação de capacidades.

O que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos *meios* (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os *fins* que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as *liberdades de* poder alcançar esses fins (SEN, 2000, p. 112, grifos do autor).

Em Sen (2010), a renda constitui-se um importante instrumento (meio) para se alcançar capacidades, e, por sua vez, é o aumento delas que possibilita o indivíduo alcançar um maior poder de auferir renda. Parece mesmo um exercício tautológico. Sen (2010) define que a ordem das coisas deve se firmar em que o aumento da capacidade conduza a um maior poder de alcançar renda, e não o inverso. É justamente a dissociação entre a pobreza de renda e pobreza de capacidade que traz ao autor a possibilidade de focalizar as características individuais – e não estruturais – da pobreza (MAURIEL, 2010).

Desse modo, para o autor em questão, as políticas sociais são centrais na eliminação da pobreza à medida que possibilite melhoras na educação básica e melhores serviços de saúde, elevando assim, diretamente, a qualidade de vida dos indivíduos. A educação e a saúde na perspectiva de Sen (2010) aumentam o potencial individual para a obtenção de renda, rumo ao fim da pobreza de renda (SEN, 2010; CAMPOS, 2017). No entanto, alerta Sen (2010) que a redução da pobreza de renda não pode, em si, ser a motivação maior de políticas de combate à pobreza, sob o risco de se entender equivocadamente, ou, de forma restrita, a concepção de pobreza, pois é justamente com base no aumento das capacidades humanas que é possível a expansão das produtividades e do poder de auferir renda (SEN, 2010).

É com base nessa ideia, como elucida Mauriel (2008a), que Sen defende a transferência de renda somente em último caso, a exemplo de crises de fome coletiva e desemprego em massa em função de alguma calamidade. Pois, para se combater as privações, é preciso combater as deficiências de capacidades e não de renda. Nos casos em que cabem as provisões públicas, Sen posiciona-se contrário aos serviços públicos universais e defende a eficiência das ações focalizadas para capacitar aqueles que menos têm capacidades. Sen defende a “equidade” no âmbito das capacidades (MAURIEL, 2010).

Analisar as inflexões na política de Assistência Social assumida nos governos petistas de Lula e Dilma, bem como nos governos de Temer e Bolsonaro, buscando identificar continuidades e rupturas no interstício de cada governo, é o nosso objetivo na presente tese. Entendemos que cada uma das gestões governamentais constrói suas políticas e ações a partir de determinada matriz econômico-política e ideológica. Estamos fazendo um esforço de verificar no interior desses ao menos as principais tendências, que poderiam conformar certa estrutura econômico-política e ideológica que os represente.

Partindo do entendimento de que a Assistência Social cumpre um papel importante à reprodução da ordem do capital, buscaremos identificar a atual concepção ideológica expressa na PNAS (2004), que serve de base e constructo para toda a operacionalização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Como diria Ferreira Gullar (2010, p.91) em um dos seus poemas, “estamos dentro de um dentro que não tem fora e não tem fora porque o dentro é tudo o que há e por ser tudo é o todo: tem tudo dentro de si até mesmo o fora se, por hipótese, se admitisse existir”. Essa identificação é importante para avaliar as continuidades e rupturas presentes na política de Assistência Social entre os anos 2003 a 2020, que será apresentada no capítulo quatro, tendo como base a análise dos atos normativos relativos à Assistência Social.

#### 2.4 O CONSTRUCTO IDEOLÓGICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL NOS ANOS 2000

No Brasil, a partir dos anos 2000, observa-se um esforço institucional em integrar as políticas de Assistência Social, de segurança alimentar e nutricional e de transferência de renda. Tal esforço foi intensificado com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004. Tratou-se de uma das principais iniciativas do governo na área social, naquele ano. A Política Nacional de Assistência Social, aprovada em novembro de 2004, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, ampliou a materialidade da Assistência Social,

como pilar do sistema de proteção social brasileiro, no âmbito da seguridade social, por meio de definições, princípios e diretrizes (IPEA, 2007).

A concepção de assistência presente naquela política liga-se à ideia segundo a qual a assistência deve assegurar um mínimo de proteção social às famílias que dela, de fato, necessitem para garantir convivência comunitária. De acordo com a PNAS, a assistência é concebida como um direito à proteção social e à seguridade social e tem um duplo efeito, qual seja: “[...] suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e [...] desenvolver capacidades para maior autonomia [...]” (BRASIL, 2004, p. 10). A ideia, aqui, é a de que tal política não desenvolva ações assistencialistas ou de tutela, mas ações que capacitem o indivíduo, que lhe deem certa autonomia para resolver de forma individual sua situação de vida (CAMPOS, 2012). Nas palavras de Behring (2003, p. 157),

[...] a política social estaria focada nos que estão em desvantagem de capacidades – os pobres – transformando-se numa estratégia política para lidar com os que não têm condições de ingressar no mercado formal de trabalho, e moldando o comportamento, político, econômico e civil do exército industrial de reserva.

A Assistência Social, a partir de suas novas tendências, busca inserir produtivamente os seus usuários capazes para o trabalho através do desenvolvimento de “capacidades”, “autonomia” e “protagonismo”, a fim de promover sua “sustentabilidade” e superar as situações de “risco” e “vulnerabilidade” (CAMPOS, 2012). O indivíduo, nesta concepção, é convocado a administrar a sua vida. “[...] No entanto, essas ações culminam com a inserção precária dos indivíduos no mercado de trabalho e/ou com a responsabilização dos sujeitos por sua situação de vida [...]” (CAMPOS, 2012, p. 149).

A generalização da ênfase nos programas de transferência de renda, sobretudo a partir dos anos 2000, é outro indicador de que a estratégia governamental tem sido a de garantir um mínimo de renda à população para que essa alcance sua sobrevivência e seu consumo (CAMPOS, 2012). O esforço, a partir dessas novas formas da política social, tem sido o de conclamar o apoio mútuo para que as pessoas e as famílias cuidem de si mesmas. O conteúdo teórico e ideológico dessa política, exemplificado por meio dos conceitos “autonomia”, “protagonismo”, “capacidades”, “emancipação”, “risco” e “vulnerabilidade”,<sup>26</sup> utilizados no

---

<sup>26</sup> Parece-nos que essa combinação seria a “chave” do “sucesso” da Política de Assistência Social, seu fim último, sua razão de ser. Esses conceitos parecem, ainda, ter uma “lógica etapista”, por assim dizer, vez que, ao atuar com uma população tida como em “risco” e “vulnerabilidade”, a partir do desenvolvimento de “capacidades” dos indivíduos e famílias, estes lograriam “protagonismo”, “autonomia” e “emancipação”.

interior de seus documentos, reforçam essas tendências. “A ideia central é possibilitar que o indivíduo se autossustente [...]” (CAMPOS, 2012, p. 150).

Assim sendo, o fortalecimento de vínculos familiares também viabiliza essa tendência, uma vez que, se um indivíduo não puder se sustentar, ele terá esse sustento garantido pela família, que estará com os vínculos fortalecidos (CAMPOS, 2012). Como mencionamos anteriormente, “[...] trata-se de um acirramento da individualização, no qual toda e qualquer responsabilidade, no que tange à manutenção e à reprodução do trabalhador e de sua família, é transferida ao indivíduo [...]” (CAMPOS, 2012, p. 151). Essa concepção de Assistência Social presente na PNAS, a nosso perceber, coaduna-se com as interpretações e proposições feitas por Amartya Sen. Como vimos, para este, a redução da desigualdade e da pobreza será alcançada a partir da distribuição de “capacidades”.

As ideias e proposições desse autor se adéquam perfeitamente ao que se vivencia no campo da seguridade social brasileira, na atualidade, no que se refere a suas tendências hegemônicas. Hoje há redução de direitos e limitações das possibilidades preventivas e redistributivas das políticas sociais, avançando para a implementação da privatização, da focalização e da descentralização, o chamado trinômio do neoliberalismo. Behring (2003), aponta quatro direcionamentos dados às políticas sociais no país, a saber: ênfase em programas de “combate à pobreza”; garantia de condições de consumo por parte dos pobres através de programas de transferência de renda; apelo à família, ao voluntariado e ao “terceiro setor”; e a instauração de uma dualidade discriminatória entre os que podem e os que não podem pagar por serviços sociais (articulação entre mercado livre e assistencialismo).

Como parte da política social, o escopo da Assistência Social passa a ser compreendido em termos de seguranças sociais que essa política de proteção deve garantir.

**Proteção Social: segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia:** através de benefícios continuados e eventuais que assegurem: proteção social básica a idosos e pessoas com deficiência sem fonte de renda e sustento; pessoas e famílias vítimas de calamidades e emergências; situações de forte fragilidade pessoal e familiar, em especial às mulheres chefes de família e seus filhos (BRASIL, 2004, p. 33 e 34, grifos nossos).

Este redirecionamento é reiterado, conforme aponta o relatório de acompanhamento e análise das políticas sociais do IPEA:

Os direitos sociais construídos até a década de 1970 ancoraram-se diretamente ao exercício passado ou presente do trabalho. A deterioração progressiva do mercado de trabalho, marcado pela restrição de oportunidades e de renda e pelo crescimento progressivo do desemprego e da informalidade, alterou aquela realidade, legitimando de maneira crescente o reconhecimento de direitos de acesso a benefícios públicos na forma de renda ou de garantia a alimentação (IPEA, 2007, p. 80).

A PNAS (2004) refere-se apenas ao desafio maior de enfrentar a questão social. No entanto, não podemos saber o sentido que, no trecho a seguir, é dado à expressão “questão social”. Para tanto, entende-se que a descentralização é uma estratégia fundamental:

Frente ao desafio de **enfrentar a questão social**, a descentralização permitiu o desenvolvimento de formas inovadoras e criativas na sua implementação, gestão, monitoramento, avaliação e informação. No entanto, a compreensão de que a gestão democrática vai muito além de inovação gerencial ou de novas tecnologias é bastante limitada neste país. A centralização ainda é uma marca a ser superada (BRASIL, 2004, p. 7- 8, grifos nossos).

A partir desse fragmento do texto da Política Nacional de Assistência Social, é possível identificar que prevalece no interior desse documento a ideia de “questão social” como algo a ser “resolvido” a partir da distribuição e da partilha de responsabilidades, assim sendo um “problema de gestão”. Nessa passagem, em específico, a divisão de responsabilidade entre os entes federados aparece como uma estratégia inovadora. Parece-nos que se toma a questão social como uma questão de desigualdade socioterritorial. Aliadas a essa estratégia e dentro da mesma lógica, outras formas de enfrentamento da questão social, assim entendida, dar-se-iam a partir da divisão de tarefas entre os entes familiares e da comunidade. Assim, a concepção de “questão social” que se busca reforçar no interior da PNAS nos parece estar diretamente vinculada a um tópico relativo à gestão para que se chegue a sua “solução”.

A forma de gestão no sistema descentralizado e participativo proposto pela LOAS, em seu capítulo III, artigo 6º, implica na participação popular, na autonomia da gestão municipal, potencializando a divisão de responsabilidades e no co-financiamento entre as esferas de governo e a sociedade civil (BRASIL, 2004, p. 9).

Ainda que não tratando especificamente da Assistência Social, Leite (2011) mostra como, nas formas hoje hegemônicas de pensar o enfrentamento da pobreza, defende-se um suposto protagonismo da “sociedade”, a partir de um maior engajamento da chamada sociedade civil, a qual, por sua vez, é tomada no interior da Política de Assistência Social como suposto agente de um sistema descentralizado e participativo. Conforme aponta Leite (2011), defende-se, nas formas atualmente hegemônicas de pensar o trato da pobreza, o protagonismo da “sociedade”, a partir de um maior engajamento e fortalecimento da “sociedade civil” para mobilizar a participação dos cidadãos na luta contra a pobreza e a “exclusão social”. Para o autor, o modo de conceber a sociedade civil em tais formas de pensar produz implicações na forma de entender a cidadania na sociedade capitalista contemporânea.

Expressa-se, aí, uma fissura na sociedade. Temos, de um lado, os “incluídos”, com seu protagonismo contra a pobreza, e, de outro, os “excluídos”: passivos, sem “capacidade ativa” e em prol dos quais se exerce uma cidadania protagonista. O “protagonismo da sociedade” é, na verdade, um protagonismo exercido por — e

restrito a — parte dessa mesma sociedade (LEITE, 2011, p. 293).

Entendemos que a Assistência Social tem cumprido a função social prática de ser “[...] suporte inicial para que os indivíduos cuidem de si mesmos [...]” (CAMPOS, 2012, p. 123), como se isso fosse factível para todos, no capitalismo.

É no interior da PNAS que será possível encontrar, com muita ênfase, a tendência de eleger/responsabilizar a família e outras instituições quanto à proteção de seus membros. A PNAS, em todo o seu texto, orienta-se pelo fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. As ações, serviços, programas e projetos buscam priorizar ou focalizar o trabalho com famílias, considerando-as como espaços de proteção e solidariedade interna. O programa que traduz essa tendência é o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), no âmbito da Proteção Social Básica do SUAS, enquanto o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) se inscreve na Proteção Especial, ofertando apoio, orientação e acompanhamento especializado às famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos (CAMPOS, 2012).

A PNAS elege a família como “[...] instituição primária de proteção [...]” (CAMPOS, 2012, p. 128), e seus serviços, programas, benefícios e projetos orientam-se a partir disso com vistas ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Entendemos que, ao fazer essa eleição, existe uma tendência em responsabilizar a família e outras instituições (sobretudo as não estatais) quanto à proteção de seus membros.

Conforme Behring (2003), a atuação através de ações, cuidados e serviços que restabeleçam vínculos pessoais, familiares, de vizinhança ou de segmento social no âmbito da Assistência Social retoma, de certo modo, a ideia proudhoniana da sociedade como um agrupamento de famílias, ideia essa em que se perde a noção de classe social. Isso implica o fim da perspectiva de coletivização e politização das demandas sociais.

A centralidade colocada na família pode também ser usada como mecanismo para responsabilizá-la pelas situações de violência e desigualdades produzidas por esse modo de produção e reproduzidas na sociedade. Nesses termos, reforça-se uma postura neoconservadora e moralizante ainda não superada nesta sociedade, quando se responsabiliza a família em seus processos de vivência e tentativas de superação das manifestações da questão social cotidianas, como no caso do latente desemprego, da pobreza e fome (CAMPOS, 2012; CAMPOS; FERRAZ, 2016).

Consideramos que, subjacente a essa nova forma de pensar a pobreza, à política social e, mais especificamente, tratando-se de nosso objeto, ao novo desenho assumido pela

Assistência Social no Brasil a partir da PNAS, está implícita uma determinada concepção de sociedade e um projeto societário. De igual modo, acreditamos que existem determinados conceitos matriciais que conformam e, ao mesmo tempo, expressam essa nova concepção e que seus sentidos hegemônicos contribuem para reforçar ideologicamente um determinado sentido ou conceito de sociedade.

O conceito “capacidade” aparece sete vezes no texto da PNAS, remetendo à necessidade do desenvolvimento de capacidades individuais ou da família (CAMPOS, 2012; CAMPOS; FERRAZ, 2016). “Capacidade” é ali entendida como a qualidade de quem é apto a fazer determinada coisa, a compreendê-la; diz respeito a competência, aptidão, faculdade, habilidade; inteligência, talento e valor. Trata-se, pois, de fazer com que o indivíduo e sua família possam cuidar de si.

A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social, tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de **desenvolver capacidades** para maior **autonomia**. Neste sentido ela é aliada ao **desenvolvimento humano e social** e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais. O desenvolvimento depende também de capacidade de acesso, vale dizer da redistribuição, ou melhor, distribuição dos acessos a bens e recursos; isto implica em um **incremento das capacidades de famílias e indivíduos**” (BRASIL, 2004, p. 10-11, grifos nossos).

Uma visão social capaz de entender **que a população tem necessidades, mas também possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas**. Assim, uma análise de situação não pode ser só das ausências, mas também das presenças até mesmo como desejos em **superar a situação atual** (BRASIL, 2004, p. 10, grifos nossos).

O conceito “autonomia” é encontrado na PNAS doze vezes, fazendo menção à necessidade de desenvolver a autonomia do usuário e sua família. O conceito “protagonismo” é observado oito vezes no interior da PNAS. O conceito “emancipação”, mesmo que, explicitamente, seja observado poucas vezes no interior da PNAS, ocupa um lugar central na composição da concepção de Assistência Social, por se tratar da finalidade última que se quer alcançar a partir de todo o trabalho a ser desenvolvido, em parte, pela política de assistência, conforme a citação a seguir preanuncia. No entanto, instiga-nos a busca de refletir sobre de que emancipação está se falando.

Assim, essa perspectiva de análise reforça a importância da política de Assistência Social no conjunto protetivo da Seguridade Social, como direito de cidadania, articulada à lógica da universalidade. Além disso, há que considerar a diversidade sociocultural das famílias, na medida em que estas são, muitas vezes, movidas por hierarquias consolidadas e por uma solidariedade coativa que redundam em desigualdades e opressões. Sendo assim, **a política de Assistência Social possui papel fundamental no processo de emancipação destas, enquanto sujeito coletivo** (BRASIL, 2004, p. 40, grifos nossos).

Em virtude do que foi mencionado, os conceitos “autonomia”, “capacidade”, “protagonismo” e “emancipação” conformam e expressam, segundo nosso entendimento, o marco conceitual e regulatório da proteção social não contributiva no Brasil nos anos 2000. A preocupação em observar tais conceitos e o significado que eles assumem no interior da concepção da PNAS faz-se necessário para avaliar em que medida eles permanecem ou não, e se existem outros conceitos que expressam uma nova direção ideológica, que pode ser somada à trajetória da Assistência Social em entre os anos de 2003 e 2020.

Para nós, é premente na atuação com as políticas sociais a crítica e deciframento de seus determinantes econômicos, que singularizam a contraditoriedade entre sua condição de direito conquistado pelos trabalhadores e de sua refuncionalização como processo de coesão à ordem e apaziguamento da conflitualidade dos processos de luta social. Portanto, o nosso horizonte está localizado para uma Assistência Social que socializa e não individualiza os sujeitos. Esse é o lugar que deve ocupar a Assistência Social nos processos do desenvolvimento humano, que passa pela formação de uma nova consciência social.



### 3 OS GOVERNOS LULA, DILMA, TEMER E BOLSONARO: A POLÍTICA SOCIAL E A TRAJETÓRIA EM SEUS ÚLTIMOS 17 ANOS

“Sem dúvida o nosso tempo...  
prefere a imagem à coisa [...] Ele considera que a ilusão é sagrada,  
e a verdade é profana”

(Guy Debord)

O objetivo aqui é apresentar uma síntese da processualidade histórica da intervenção estatal no Brasil entre os governos de Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro, e como a Assistência Social, uma política pública de seguridade social, é afetada pelas condições externas e pelas estratégias e alianças políticas escolhidas no interior das relações sociais. Está dividido em quatro subitens, sendo que cada um abordará um respectivo governo, tendo em conta os elementos do contexto internacional e nacional, naquilo que diz respeito às alianças políticas, política econômica e intervenção por meio das políticas sociais. Esses elementos juntos apontam características que dão o tom da direção política e matriz ideológica de cada período de gestão para debatermos as inflexões da Assistência Social entre os governos. Esses elementos, adensados pelas reflexões anteriores, permitirão analisar os atos normativos.

Como já abordado no capítulo anterior, nos anos de 1990 a América Latina vivia a plenitude da marcha programática, econômica e ideológica do Consenso de Washington. A *Nuestra América* passou a aderir, em massa, a cartilha do FMI com suas receitas neoliberais (BATISTA, 1994).

De forma mais ampliada, no âmbito do contexto latino-americano, os bons ventos pareciam indicar que o ciclo neoliberal seria rompido com a ascensão de governos de centro-esquerda – Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil (2003); Hugo Chávez, na Venezuela (1999); Nestor Kirchner, na Argentina (2003); Tabaré Vazquez, no Uruguai (2005); Evo Morales, na Bolívia (2006); Michelle Bachelet, no Chile (2006); Manuel Zelaya, em Honduras (2006); Daniel Ortega, na Nicarágua (2007); Rafael Correa, no Equador (2007); Fernando Lugo, no Paraguai (2008); e Mauricio Funes (2009), em El Salvador (MEDEIROS, 2020).

Duas décadas depois, tais ventos não foram suficientes para modificar o registro da condição periférica e dependente que está cravada de modo estrutural na América Latina. Ao contrário disso, a tentativa de equacionar políticas redistributivas, regulação de agentes econômicos e integração dos partidos políticos de esquerda aos jogos eleitorais foi um malogro. E aqui concordamos com Netto (2013, p. 101): “[...] a concentração de renda não vai ser nunca

eficientemente enfrentada se não se enfrentar o que neste continente está por trás dela, que é a concentração da propriedade”<sup>27</sup>.

Ou seja, nossa reflexão se sustenta no reconhecimento de que “[...] o mundo mudou muito, só não mudou uma coisa: a lei geral da acumulação e seus efeitos” (NETTO, 2013, p. 109). Porém, reconhecemos aqui que: “[...] para a luta revolucionária, a redução das desigualdades e a reversão dos mecanismos de pauperização absoluta são extremamente importantes” (NETTO, 2013, p. 91).

No Brasil, o governo FHC deixa alguns indicadores sintomáticos<sup>28</sup>. A taxa de desocupação atingiu 10,5 em dezembro de 2002, e a média anual neste mesmo ano foi de 11,7%. O Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) demonstrava uma perda do poder de compra de 14,7% no ano 2002 (esse foi o percentual mais alto desde 1995, anos após a implantação do Plano Real). A taxa de inflação para o ano de 2012 alcançou o patamar de 12,5, sendo o maior percentual alcançado desde 1995. Para complementar os indicadores sociais do ano de 2002, o percentual de pobreza foi de 24,4 % e de extrema pobreza, de 8,9%. Por fim, a desigualdade de renda em 2002 também é digna de nota. Conforme dados da Síntese dos Indicadores Sociais 2002/IBGE, naquele ano foi de 25,5% a porcentagem mais pobre da população com renda total igual à de 1% mais<sup>29</sup>. Esse é o cenário no qual Lula foi eleito em 2002, por uma maioria esmagadora do povo brasileiro que queria dar um basta representado pelo governo FHC.

### 3.1 GOVERNOS LULA – 2003 A 2010

“Nunca antes na história deste país...”<sup>30</sup>

A verdade é que compreender os caminhos – e descaminhos – da intervenção estatal brasileira buscando apontar alguns limites e contradições dos projetos que estiveram em curso na história tão recente é também estar certa de que não existe uma leitura única sobre tal história. Concordamos com Carvalho (2018) justamente no estrito aspecto de que é substancial reconhecer a existência de diferentes ordens de análises. Na categorização que a autora faz das

<sup>27</sup> Netto (2013, p. 102) acrescenta que “[...] concentração de poder político, de concentração de propriedade, deriva da concentração de renda, desmanchar esse nó é uma tarefa que não será operada pelo novo assistencialismo estatal. Neste caso, eu diria que continuaremos a enxugar gelo”.

<sup>28</sup> Dados retirados do IPEADATA e IBGE.

<sup>29</sup> Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

<sup>30</sup> Famosa frase usada nos discursos oficiais e extraoficiais do ex-presidente Lula para destacar as inovações que ele considerava a partir de seu governo.

mais diferentes leituras sobre esse período no país, ela afirma que para uns, a economia brasileira só cresceu de forma mais acelerada “[...] porque foi favorecida, entre os anos de 2003 e 2011, pela alta nos preços das *commodities* que exportamos: petróleo, minério de ferro e soja [...]” (CARVALHO, 2018, p. 9). Nas palavras da autora: a visão do “Brasil que deu sorte por quatro ou cinco anos, mas o azar voltou a prevalecer” (CARVALHO, 2018, p. 9). Para nós, Carvalho (2018) caracteriza o grupo que reclama essa análise, de uma forma simplista.

Outro grupo de analistas classificado pela autora supracitada<sup>31</sup> é formado por aqueles que afirmam ter ocorrido uma sucessão de erros,

[...] e que o maior crescimento nos anos 2000 seria mera consequência das condições macroeconômicas criadas no fim da década de 1990, após a estabilização dos preços e a adoção do famoso tripé macroeconômico composto pelo regime de metas de inflação, pelas metas de superávit primário e pela taxa de câmbio flutuante (CARVALHO, 2018, p. 9)

Igualmente, a utilização exagerada do Estado é que teria levado a economia ao colapso passadas as gestões de Lula. “[...] A solução para a crise estaria, portanto, na volta e no aprofundamento do modelo adotado nos anos 1990 [...]” (CARVALHO, 2018, p. 9). Esses nós identificamos como os “neoliberais ortodoxos” com formação clássico monetarista nas escolas de Chicago e Harvard, caracterizado por Batista (1994) e Anderson (1995), como representantes do neoliberalismo do Consenso de Washington.

Carvalho (2018) ainda indica que há analistas<sup>32</sup> que consideram que esse período não foi nem uma coisa, nem outra. Para esses, “[...] a crise econômica seria essencialmente política, causada pela propaganda negativa da imprensa, pela má-fé do Congresso ou até mesmo por um boicote do empresariado financista [...]” (CARVALHO, 2018, p. 10). Neste caso, não seriam os erros do governo Lula ou Dilma Rousseff os responsáveis pela crise, mas ao contrário seriam as repercussões de seus acertos, pelo incômodo que provocaram nas elites econômicas e financeiras do país (CARVALHO, 2018).

Entendemos que olhar com atenção aos movimentos das nossas alianças políticas que levaram a determinados processos decisórios no que se refere às políticas econômicas é fundamental para compreender o país na geopolítica internacional. Neste subitem, dialogaremos com Fabrício Augusto de Oliveira, Luis Filgueiras, Paulo Nakatani, Francisco de Oliveira, entre outros teóricos.

---

<sup>31</sup> Laura Carvalho denomina o grupo de “a valsa brasileira”, mas não lista quais analistas seriam.

<sup>32</sup> Laura Carvalho também não lista quais analistas seriam.

A eleição de Lula, em 2002, foi um marco histórico para o Brasil. Alguns dizem que a origem humilde do presidente – família nordestina que migrou para o estado de São Paulo –, a pouca escolaridade formal (ensino fundamental completo), tendo por profissão a de torneiro-mecânico, e atuado como sindicalista no Sindicato dos Metalúrgicos na região do ABC paulista e partícipe da fundação do PT e da Central Única dos Trabalhadores (CUT) podem ter contribuído para tal acontecimento singular. Certo é que o PT foi um importante partido político na luta contra a ditadura e ganhou um significativo crescimento nas décadas de 1980 e 1990 (OLIVEIRA, 2012).

A candidatura de Lula em 2002<sup>33</sup> era controversa na medida em que, por um lado, despertava muita esperança em alguns grupos e, por outro, grande receio gerava a outros. Ela acontece em um momento de insatisfação, causada pela crise econômica e social no país, fruto dos ajustes econômicos e fiscais do pacote neoliberal. Havia expectativa, de parte do campo da esquerda, de uma ruptura com o modelo liberal aplicado no país a partir de 1990 (OLIVEIRA, 2019; NAKATANI; OLIVEIRA, 2010). Uma mudança de direção que poderia gerar um processo dinâmico de desenvolvimento econômico, visto que a trajetória ideológica e política do PT era no campo da esquerda (GONÇALVES, 2014).

Num intrincado jogo de poder, Lula (PT) é eleito<sup>34</sup> com quase 53 milhões de votos, que representava 61,27% dos votos válidos contra seu oponente de então, José Serra (PSDB) (OLIVEIRA, 2018). A vitória eleitoral da Frente Democrática e Popular liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que realizou coligações tanto com os partidos de esquerda – como o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido Comunista do Brasil (PC do B) – quanto com os partidos conservadores, como o Partido Liberal (PL), assumidamente de direita (OLIVEIRA, 2012). Sobre essas chamadas coligações e coalizões, Oliveira (2018) teceu uma severa crítica: “[...] Siglas de suposta orientação ideológica oposta se uniram, indiscriminadamente, com toda espécie de agrupamentos incluindo os de salteadores” (OLIVEIRA, 2018, p. 116).

Compartilhamos do entendimento de que a ascensão de Lula à presidência da República tornou-se possível dada a uma adequação moderada do discurso político do partido, em conjunto com a afirmação de compromissos econômicos assumidos durante a campanha presidencial<sup>35</sup> (OLIVEIRA, 2012, 2019; SAFATLER, 2018; NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

---

<sup>33</sup> O PT já havia sido derrotado em outras três eleições presidenciais nos anos de 1989, 1994 e 1998 (OLIVEIRA, 2012).

<sup>34</sup> A liderança de Lula fortalecia uma identificação dos novos eleitores do partido com o PT (BAKER *et al.*, 2016; CABELLO; RENNÓ, 2010).

<sup>35</sup> Durante a corrida eleitoral, Guido Mantega, economista e assessor econômico de Lula, concedeu uma série de entrevistas para garantir, sobretudo à comunidade econômica internacional, que a proposta de gestão do então

A *Carta ao povo brasileiro*, de 22 de julho de 2002, entregue em plena campanha eleitoral, foi elementar para deixar explícito o que se chamou de “caminho do crescimento econômico com estabilidade e responsabilidade social” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 5). Nessa carta, o Partido dos Trabalhadores, na campanha para a presidência da República, afirmava uma “vasta coalizão, suprapartidária, para abrir novos horizontes para o país” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 1). Foi ali que Lula e sua equipe alterou seu discurso com vistas a obter credibilidade no mercado financeiro e angariar o apoio de frações das classes dominantes brasileiras<sup>36</sup> (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010; OLIVEIRA, 2012).

Em janeiro de 2003, Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a presidência da República com amplo apoio popular de brasileiros ávidos por mudanças na condução da política e da economia deste país. Ocorre que, pouco tempo depois, grande parte de seus eleitores e parte dos militantes do Partido dos Trabalhadores já haviam se decepcionado com aquele que foi eleito sob o símbolo da mudança, aquele que mudaria os rumos da aridez econômica do país e ofereceria novas direções para o desenvolvimento (OLIVEIRA, 2012, 2018; NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

A partir do governo Lula, novas conformações político-econômicas desenharam um novo momento neoliberal para o Brasil. Aos mais otimistas, que acreditaram no discurso de transição e de que a conformação da política econômica alinhada à estratégia neoliberal seria decomposta posteriormente, a resposta veio ainda nos primeiros anos de gestão. O desenlace deu-se com a contrarreforma da previdência dos servidores públicos, a contrarreforma tributária e a aprovação da lei de falências, maior liberalização cambial e a retomada das privatizações (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

Para Marques e Mendes (2004, p. 3, grifos dos autores), a

[...] reforma [da previdência] caracteriza-se por ser mais um passo decisivo na **destruição do Estado** (processo iniciado no governo Collor), desconsiderando completamente a necessidade da promoção da universalização da cobertura do risco-velhice e adotando a agenda do FMI, do Banco Mundial e dos arautos do capital

---

presidenciável não ameaçava o desenvolvimento do capital (OLIVEIRA, 2012, 2019; NAKATANI; OLIVEIRA, 2010). Disse ele ao jornal Folha de São Paulo, em junho daquele ano: “não temos mais propostas radicais como em 1989” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2016). O assessor do governo garantiu em vários momentos que a plataforma de governo petista estabelecia propostas claras, afirmando o compromisso com a responsabilidade fiscal e em “manter as regras do jogo”, para honrar com os contratos, garantir o pagamento da dívida externa e cumprir com as metas de inflação (FOLHA DE SÃO PAULO, 2016). Lula então comprometeu-se a honrar com todos os compromissos com os credores internacionais (OLIVEIRA, 2012).

<sup>36</sup> Melliandro Mendes Galinari, Luciana de Souza Pereira analisaram o *ethos* institucional do PT em dois momentos históricos distintos recorrendo à *Carta de Princípios* (de sua fundação), a *Carta ao Povo Brasileiro* (de 2002).

financeiro com relação aos fundos de pensão.

A contrarreforma da previdência em 2003 consistiu em: elevação do valor teto para contribuição ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS); a introdução de idade mínima para todos os funcionários públicos federais (55 anos para mulheres e 60 para homens); e a contribuição previdenciária compulsória de 11% por parte dos servidores inativos, sendo essa alíquota incidente sobre a parcela do rendimento que excedesse o teto de contribuição para o INSS (BARBOSA, 2013).

Quanto à contrarreforma tributária, Marques e Mendes (2006, p. 63) indicam que essa resultou em “aumento da carga tributária deixando de implementar propostas como a do imposto sobre a fortuna e a redistribuição da renda”.

Assim, o argumento central que estabelecemos aqui é que, sobretudo no primeiro mandato do governo Lula, nem se enfrentaram, nem se superaram as formas históricas de inserção passiva periférica brasileira. Em absoluto, tais formas se atualizam e coadunam com a nova fase do desenvolvimento do capitalismo em escala mundial. Configura-se um processo de adaptação passiva e regressiva do Brasil ao sistema econômico internacional, em geral, e ao sistema mundial de comércio, em particular (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

A melhora dos indicadores conjunturais de vulnerabilidade externa dos países em desenvolvimento pode ser atribuída ao ciclo ascendente da economia internacional (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007; NAKATANI; OLIVEIRA, 2010). Assim, o governo Lula, mesmo dando continuidade às contrarreformas neoliberais<sup>37</sup>, com a mesma política econômica do governo anterior, sem modificar a inserção do Brasil na economia mundial, vivenciou um momento de conjuntura internacional muito favorável, o que propiciou níveis positivos na balança comercial (ver Quadro 1 com indicadores sociodemográficos selecionados ao final desse subitem).

A economia brasileira tem sido historicamente marcada pela forte vulnerabilidade externa nas esferas monetário-financeira, produtivo-real, tecnológica e comercial. No entanto, como veremos, esse cenário começará a apresentar algumas mudanças dessa histórica condição em relação ao contexto internacional (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007; CAMPOS; FERRAZ, 2020).

---

<sup>37</sup> Lula implementou a contrarreforma da previdência dos servidores públicos, iniciou uma contrarreforma sindical e uma contrarreforma das leis trabalhistas, alterou a Constituição para facilitar a independência do Banco Central, aprovou a lei de parceria público-privada, a fim de iniciar uma nova fase de privatizações no país, e reforçou as políticas sociais focalizadas (FILGUEIRAS, 2006b).

Durante os mandatos do governo Lula, o Brasil passou a apresentar uma nova dinâmica no seu comércio exterior, evidenciada em reiterados e crescentes superávits na balança comercial. “A conjuntura internacional tem provocado o crescimento da demanda de matérias-primas e produtos agrícolas (*commodities*) e o aumento de suas cotações internacionais, com melhora nos termos de troca do Brasil” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 61). Assim, a partir dos elementos apresentados anteriormente, podemos afirmar que a conjuntura internacional sobredeterminou os crescentes superávits comerciais e a melhora dos indicadores de vulnerabilidade externa do país (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007; CAMPOS; FERRAZ, 2020).

Nos oito anos que corresponderam aos seus dois governos, Lula logrou alcançar uma taxa de crescimento anual de 4%, e, para tanto, não realizou nenhuma reforma de consistência estrutural, de modo que o crescimento obtido foi fruto da bonança da economia mundial que se expandiu à taxa de 5% ao ano entre 2003-2008, além do grandioso crescimento da China a taxas superiores a 10%, que resultou em um aumento espetacular dos preços das *commodities* (OLIVEIRA, 2019).

Esses elementos foram favoráveis ao país, à medida que passamos a gozar de uma expansão das reservas externas, de uma redução do grau de vulnerabilidade, assim como de um fortalecimento das finanças do Estado (OLIVEIRA, 2019; CAMPOS; FERRAZ, 2020). Essa foi a base, ou respaldo econômico, que garantiu as condições necessárias para se implementar os programas de transferência monetária no Brasil (OLIVEIRA, 2019; CAMPOS; FERRAZ, 2020).

Depois das veredas econômicas definidas por Collor e percorridas também por FHC, Lula andou a passos largos pelos mesmos caminhos abertos pelos seus antecessores. Ele permitiu, em grande medida, o aumento da autonomia do capital, ao mesmo tempo em que limitou o poder das classes trabalhadoras e da arena política, de diminuir a desigualdade social e aumentar a participação democrática (OLIVEIRA, 2018). “[...] Se FHC destruiu os músculos do Estado para implementar o projeto privatista, Lula destrói os músculos da sociedade, que já não se opõe às medidas de desregulamentação” (OLIVEIRA, 2018, p. 130).

Lula, desde o primeiro mandato, isolou os movimentos sociais e a organização da sociedade civil (OLIVEIRA, 2018). Para o autor, o antigo argumento leninista-stalinista de que os sindicatos não mais teriam função num sistema controlado pela classe operária emergiu no país de forma repaginada (OLIVEIRA, 2018). Notou-se que muitos movimentos sociais praticamente desapareceram da agenda política; além disso, tivemos a nomeação de vários ex-

sindicalistas a ministros, como foi o caso da nomeação de um ex-sindicalista influente da CUT para ser ministro do trabalho (OLIVEIRA, 2018). A grande problemática está no fato de que “[...] a vitória eleitoral anula as esquerdas no Brasil. Ou seja, toda a crítica é imediatamente identificada como de ‘direita’ [...]” (OLIVEIRA, 2018, p. 120).

Ferraz (2019, p. 358-359) chama atenção que

[...] as gestões petistas no governo federal estimularam uma situação de silêncio e colaboração entre governo, movimento sindical e movimentos sociais. O apoio aos governos petistas, a desmobilização para proteger o governo contra a ofensiva das oposições, conservadoras ou não, [...] [utilizou] duas estratégias: [...] incorporação de militantes petistas e de movimentos sociais a milhares de cargos administrativos de função comissionada no Executivo e nas empresas estatais e o controle sindical dos fundos de pensão; segundo o atendimento de algumas necessidades dos setores mais empobrecidos da população brasileira por meio do programa Bolsa Família, da ampliação do acesso ao crédito e dos aumentos reais do salário mínimo.

Como estratégia de retórica, Lula utilizou-se de um discurso metafórico para justificar a não adoção de medidas radicais em seu governo. Lula dizia “[...] preciso agradecer aos mercados para reconstruir as bases de um país destruído por políticas nocivas [...]” (OLIVEIRA, 2012, p. 280). Portanto, o confronto com o capital, especialmente com o capital financeiro não se figurava num primeiro momento.

Em contrapartida, o desempenho econômico interno se tornou insignificante e perpetuou a inserção internacional do país apoiada em produtos industriais de baixo e médio teor tecnológico e na exportação de produtos primários, ou seja, “[...] do ponto de vista estrutural, a política econômica reforça um padrão de especialização produtiva que tende a distanciar o Brasil ainda mais dos países desenvolvidos e mesmo de outros países periféricos” (FILGUEIRAS, 2006a, p.13).

Foi um período de simbiose: por um lado, políticas progressistas com objetivos redistributivos que não confrontaram com os interesses do capital e dos super-ricos da sociedade<sup>38</sup>, por outro, políticas econômicas estiveram submetidas aos interesses da fração da classe burguesa mais associada ao capital fictício. Para Oliveira (2018), a mágica de Lula estava em “[...] transformar a miséria em ativo financeiro. É isso que o Bolsa família faz. Oito anos de governo [...] destinaram cerca de 14 bilhões de reais anuais aos pobres e mais de 200 bilhões de reais para os detentores de títulos da dívida pública interna” (OLIVEIRA, 2018, p. 134). Para Netto (2013, p. 100), “no governo Lula registramos [...] uma mudança [...] no índice de

---

<sup>38</sup> Salama (2010, p. 172) destaca: “A porcentagem de pobres diminui e o número de bilionários aumenta”. Entre 2002 e 2003, o número de milionários brasileiros cresceu cerca de 6%, segundo estudo elaborado pelo banco americano de investimento Merrill Lynch e a consultoria Capgemini em seu Relatório Mundial da Riqueza.



Gini, no Brasil. Não se pode negar que esses impactos [...] são residuais, embora tenham um papel sócio ideológico enorme”.

Podemos então dizer que houve durante os mandatos do governo Lula uma política de conciliação e crescimento, apesar da ortodoxia. Se por um lado ele não rompeu com a cartilha ortodoxa, como dissemos, ele foi altamente beneficiado com o atípico crescimento da economia mundial. No caso do Brasil, fez as exportações triplicarem (OLIVEIRA, 2019). Houve efetivamente uma expansão do emprego. O número total de empregados em 2003 era de 29,5 milhões e em 2010 era de 44,10 milhões de empregados. Em 2003 a taxa de desemprego era de 12,3% e em 2010 caiu para 7% (Quadro 1), com melhorias no mercado de trabalho, assim o Estado, já contando com receitas mais expressivas, pôde desempenhar e ampliar seus gastos (OLIVEIRA, 2019).

O fato é que Lula conseguiu, mesmo com os atropelos da crise *subprime*, sustentar o crescimento econômico sem desprezar as regras do capital e, ao mesmo tempo dar continuidade à política de inclusão dos pobres. Ninguém discorda que, neste período, não somente os índices de pobreza caíram [...] assim como a desigualdade diminuiu, seja medida pelo polêmico Índice de Gini ou pela vantagem sobre os lucros, devido ao aquecimento da economia [...] não há discordância nem mesmo de Lula, de que foi um período em que os ricos se locupletaram com ganhos fabulosos no Sistema financeiro [...] (OLIVEIRA, 2019, p. 111).

No âmbito das forças políticas, Lula no segundo mandato teve maioria no Congresso, mas as negociações com o executivo foram mais amplas do que na primeira gestão, o que significa dizer que “[...] o governo será mais fraco do que no primeiro mandato, e a cobrança dos apoios será mais forte, na forma de nomeações para os cargos de primeiro escalão e para as grandes entidades federais [...]” (OLIVEIRA, 2018, p. 117).

Oliveira (2019) tipifica a hegemonia construída pelos governos do PT, como uma “hegemonia às avessas”, fazendo uma provocação gramsciana para explicar os regimes políticos que, avalizados por uma intensa participação popular (a “socialização da política”, segundo Antônio Gramsci), ao chegar ao poder praticam políticas que são o avesso do mandato de classes recebido nas urnas (OLIVEIRA, 2018, p. 122).

Marques (2005) destaca outros aspectos importantes. Em estudo sobre a importância do Bolsa Família para os municípios brasileiros, demonstra em números como o PBF, sob o mecanismo de inspiração na teoria econômica Keynesiana, faz com que parte do incremento de renda da população mais pobre retorne aos cofres públicos, sob a forma de arrecadação de tributos. Desse modo, o Bolsa Família, mesmo que atenda uma pequena parte das necessidades sociais de parcela da população, constitui-se num mecanismo, ao fim e ao cabo, custeado pelos trabalhadores. Outro aspecto é o impacto do Bolsa Família para os municípios brasileiros.

[...] para o conjunto das regiões, quanto menos desenvolvido for o município – o que transparece na baixa transferência do ICMS – maior será a importância relativa do Programa Bolsa Família [...] não há dúvida de que o Bolsa Família é responsável por boa parte das atividades econômicas realizadas no município (MARQUES, 2005, p. 27).

Se analisarmos a distribuição da carga tributária brasileira, compreende-se quem financia o Estado Brasileiro:

[...] Nos últimos dez anos, a despeito das dificuldades de crescimento econômico do país, da elevação do desemprego e da queda da renda dos trabalhadores, a **arrecadação de impostos continua quebrando** todos os **recordes históricos** e reforça a **injusta estrutura tributária brasileira** (SALVADOR, 2007, p. 81, grifos nossos).

Separamos os tributos em diretos e indiretos<sup>39</sup>, a partir de suas bases de incidência, a saber: renda, a propriedade, a circulação e o consumo de bens e serviços. O resultado da equação dos tributos arrecadados pelo Estado brasileiro onera muito mais os trabalhadores, que são responsáveis por 61% das receitas arrecadadas pela União, já que a arrecadação tributária do país advém de impostos cobrados sobre o consumo.

No caso da população alvo do Bolsa Família, principalmente famílias definidas como extremamente pobres, a propensão marginal a consumir é das mais elevadas, quando não “igual” a um. Assim, **o aumento da renda da população mais pobre resultante da política pública em parte retorna aos cofres públicos**, sob a forma de incremento na arrecadação de tributo (MARQUES, 2005, p. 9, grifos nossos).

Isso somado a uma parcela considerável da receita pública, que é destinada ao pagamento e encargos da dívida, beneficia duplamente o capital rentista, que já era privilegiado pela menor tributação<sup>40</sup> (SALVADOR, 2007). Importa destacar aqui que o aumento da carga tributária indireta só foi possível a partir de muitas modificações ocorridas nas legislações tributárias infraconstitucionais (SALVADOR, 2007).

Conforme já mostrado no capítulo dois, a pobreza passa a ser trabalhada como uma questão administrativa, passível de ser equacionada a partir de uma boa gestão. Nas palavras de Oliveira (2018): “Lula despolitiza a questão da pobreza e da desigualdade” (OLIVEIRA, 2018, p. 70). Isso fica evidenciado na forma como a PNAS (BRASIL, 2004a) busca resolver as expressões da questão social, seja por meio de mecanismos de gestão, como a descentralização

<sup>39</sup> São tributos diretos aqueles que incidem sobre a renda e o patrimônio e que, em tese, não são passíveis de transferência para terceiros. Já os indiretos incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, sendo passíveis de transferência para terceiros, ou seja, uma transferência através dos preços dos produtos adquiridos pelos consumidores (SALVADOR, 2007).

<sup>40</sup> A partir da concepção keynesiana que começou a ecoar nos anos de 1930, o Estado começa a ocupar um papel central na economia, em especial através da produção pública no processo de acumulação capitalista (SALVADOR, 2007).

político-administrativa, como se o fenômeno da pobreza fosse determinado apenas por disparidades regionais, seja por intermédio dos mecanismos de partilhas entre os atores sociais (família, indivíduos, sociedade civil, Estado e mercado). Nas duas formas identificadas, a pobreza é tomada como uma questão a ser respondida a partir de esforços operacionais e de gestão, frutos de uma reorganização administrativa. Em nenhuma delas, coloca-se em evidência os mecanismos geradores de concentração de renda e riqueza.

Acrescenta-se como um traço dessa forma de gerir administrativamente a pobreza a centralidade dos programas de transferência de renda baluartes da política de Assistência Social lulista. Sobre isso, Netto (em uma análise em junho de 2008, período pré-eleitoral) afirma que: “ninguém vai mexer no Bolsa Família [...] vão continuar operando uma redução residual da desigualdade pela minimização da indigência”.

Quando completou 10 anos de governo petista, justamente em 2013, já com Dilma Rousseff exercendo o seu mandato, o próprio partido apresenta balanço dos seus 10 anos<sup>41</sup> e autodeclara a ruptura com o modelo neoliberal, argumentando que este teria sido substituído pelo modelo desenvolvimentista (PT, 2013), quando na verdade se tratou de um novo-desenvolvimentismo (CASTELO, 2013). Para o partido, de 2003 a 2013 o país viveu um “decênio glorioso” (GONÇALVES, 2014, p. 8).

Os argumentos reunidos aqui para analisar a economia e a política brasileira cuidaram de considerar o padrão histórico e padrão de inserção internacional do Brasil. Seguimos, portanto, “avançando” rumo ao neoliberalismo, sob os parâmetros, do então já denominado “modelo liberal periférico” (FILGUEIRAS, 2006b), empreendido desde FHC. Assim, o governo Lula reafirmou a política econômica herdada do governo anterior e, apoiado no melhor desempenho conjuntural do setor externo, deu novo fôlego ao referido modelo, “[...] legitimando-o politicamente e soldando mais fortemente os interesses das diversas frações de classes participantes do bloco de poder dominante (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 24).

Para Gonçalves (2014), a análise de desempenho empreendida pelo próprio PT em comparação com os governos anteriores ao seu, no caso, os governos de FHC (1995-2002), não pode ser considerada incorreta, mas, de algum modo, insuficiente, justamente por deixar de lado dois elementos importantes: a perspectiva histórica e a comparação com as experiências internacionais recentes.

---

<sup>41</sup> Essa análise feita pelo Partido dos Trabalhadores pode ser consultada em detalhes em Partido dos Trabalhadores (2013).

No quadro 1 apresentamos uma síntese do desempenho socioeconômico do Governo Lula. Em que pese a manutenção de uma política macroeconômica de ajustes fiscais, são inegáveis os avanços em diversas áreas sociais quando observamos os indicadores sociais em seus dois governos. Queremos aqui destacar o crescimento percentual de 251% no número de famílias beneficiadas pelo PBF a partir da implementação do programa entre os anos 2003 a 2010.

Assim, associado à política de aceleração do crescimento e do aumento do potencial produtivo do país, Lula implementou: (i) medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário; (ii) aumento das transferências de renda e do valor do salário-mínimo como promotores da aceleração do desenvolvimento social; e (iii) retomada do papel do Estado no planejamento de longo prazo e elevação dos investimentos públicos (PASSOS; GUEDES, 2015).

Os avanços podem ser observados a partir da redução da inflação, aumento do salário-mínimo real, redução da pobreza e da extrema pobreza, crescimento real do número de beneficiários do BPC, redução da mortalidade infantil, dentre outras melhorias.

De igual modo, destacam-se no governo a formulação de Políticas de Promoção da igualdade racial, incluindo na agenda do governo uma histórica demanda dos Movimentos negros do país. Uma população que historicamente tem sido negligenciada pelo Estado brasileiro.

Outra variável importante, associada à Política de Assistência Social, foi a redução da taxa de mortalidade infantil no Brasil. Alguns autores associam essa redução à implementação de determinados Programas sociais (como o Bolsa Família e Estratégia de Saúde da Família, no caso do Brasil) (FRANÇA *et al.*, 2017; RASELLA *et al.*, 2018). Em seu primeiro ano, a taxa de mortalidade infantil (menores de 1 ano por mil nascidos vivos) era de 26,1, alcançando, em 2010, a taxa de 18,6<sup>42</sup>. Destacam-se a cobertura vacinal e a implantação da Política Nacional de Atenção Integral à saúde da Mulher (2004-2007). Nos princípios e diretrizes dessa política, chama a atenção que “[...] a taxa de mortalidade infantil entre os filhos das mulheres que não tiveram nenhuma assistência ao pré-natal e ao parto nas áreas urbanas foi de 42 por mil nascidos vivos e na rural chegou a 65 por mil nascidos vivos” (BRASIL, 2004b, p. 30).

No campo da Assistência Social, observou-se um grande empenho do governo federal em fincar as bases para a construção de uma política pública estruturada em um sistema único.

---

<sup>42</sup> Nos objetivos do Milênio, a taxa de mortalidade infantil pactuada foi de 15,7. A queda mais acentuada nesta taxa ocorreu na região Norte (-58,6%).

Criou-se o Ministério de Desenvolvimento Social, e o SUAS foi a ele acoplado. A regularidade das conferências possibilitou um esforço de construção de descentralidade e de participação em torno na Assistência Social. A criação de um aparato normativo e regulatório foi tomada como base para a síntese a seguir:

Quadro 1 – Síntese do desempenho socioeconômico do Governo Lula – 2003 a 2010

Indicadores socioeconômicos	2003 - Primeiro ano	2010 - Último ano
Taxa Média Anual de Desemprego – PME/IBGE/IPEADATA	12,3%	6,7%
Índice de inflação – IPCA/IBGE	9,3% a.a.	5,9% a.a.
Salário-mínimo real – IPEADATA	R\$ 526,44	R\$ 875,94
% da população abaixo da linha da pobreza – necessidades calóricas	35,80%	21,4%*
% da população abaixo da linha da extrema pobreza – necessidades calóricas	15,20%	7,3%*
Nº de Famílias beneficiadas do BF – MDS	3.615.861	12.778.220 (taxa de crescimento de 251%)
Nº de beneficiários do BPC – idosos	821.287**	1.583.853 (taxa de crescimento de 93%)
Nº de beneficiários do BPC – pessoa com deficiência	1.077.615**	1.706.522 (taxa de crescimento de 58%)
IDH	0,788	0,699***
Taxa de Mortalidade Infantil	26,1	18,6
Expectativa de vida ao nascer	71,04	73,48
Cobertura vacinal infantil	72,97	74,66
% de crianças em creche (0-3 anos)	8,97%	16,51%
% de crianças na pré-escola (4-5 anos)	74,67%	72,04%
% crianças o Ensino Fundamental (6-14 anos)	110,81%****	101,06 %****
Política Nacional de Assistência Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 2003 IV CNAS;</li> <li>✓ 2003 Criação do Programa Bolsa Família;</li> <li>✓ 2004 Aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social na perspectiva de implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS);</li> <li>✓ 2004 Criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)</li> <li>✓ 2005 Aprovação da Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS;</li> <li>✓ 2005 V CNAS;</li> <li>✓ 2006 Aprovação da Norma Operacional de Recursos Humanos do SUAS/NOB-RH/SUAS;</li> <li>✓ 2007 Aprovação do Plano Decenal do SUAS – SUAS Plano 10;</li> <li>✓ 2007 VI CNAS;</li> <li>✓ 2007 Regulamentação do Benefício de Prestação Continuada (BPC);</li> <li>✓ 2007 Implantação do Sistema de Acompanhamento das Ações Socioeducativas</li> </ul>	

	(SISPETI), do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; ✓ 2007 Criação da Rede Nacional de Capacitação Descentralizada; ✓ 2007 Implementação do Monitoramento dos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS – (Censo CRAS 2007) ✓ 2008 Criação do primeiro indicador para acompanhamento dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) ✓ 2008 Lançamento do Projovem Adolescente; ✓ 2008 Tramitação no Congresso Nacional do Projeto de Lei do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (Projeto nº 3077/08); ✓ 2009 Tipificação Nacional dos Serviços socioassistenciais; ✓ 2009 VII CNAS.
Políticas de Promoção da igualdade racial	Lei nº 10.639/2003 – Obrigatoriedade do ensino de “história e cultura afro-brasileira” nas grades curriculares dos ensinos fundamental e médio.
	Criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR); em 2008, essa secretaria ganhou <i>status</i> de ministério.
	Programa Brasil Quilombola (PBQ) (2004).
	Decreto nº. 6.261/2007 (Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola).
Reformas implementadas	Reforma da Previdência – Emenda Constitucional nº 41/2003; Reforma Tributária – Emenda Constitucional nº 42/2003.

Fonte: IBGE, vários anos e indicadores; IPEADATA; MDS; DATASUS; EDUCACENSO. Sistematização: CAMPOS, STOCCO, OLIVEIRA, GARCIA, 2021

\* Dados do ano de 2009;

\*\* Dados de 2004 (primeiro ano com dados);

\*\*\*OBS: para 2010 foi utilizada uma nova metodologia, com a metodologia antiga seria 0,813.

\*\*\*\* Aqui foi considerada a **Taxa** de Escolarização **Bruta** – razão entre o número total de **matrículas** (independentemente da faixa etária) e a população correspondente na faixa etária prevista (seis a 14 anos de idade) no ensino fundamental. Por isso, o resultado foi superior a 100% (pois engloba retenção e outros fatores).

Perry Anderson (2011, p. 48) questiona: “Que balanço da experiência brasileira posta em movimento no governo Lula [...] é possível neste momento? [...]”. Parafraseando Frigotto (2005, p. 1090), o governo Lula pode ser representado pela frase “mudanças que conservam”. Ou seja, mesmo partindo de uma pauta progressista e ter promovido alguns ganhos sociais relevantes, demonstrados pelos indicadores sociais (destacados anteriormente), o governo Lula, ao fim e ao cabo, conserva o mesmo modelo econômico neoliberal. Concordando com Montoro (2018), não menosprezamos as chamadas reformas progressistas ou aquelas políticas que a luta dos trabalhadores, por meio de reivindicações, pode alcançar. De forma geral, elas têm um

duplo valor: por um lado, aliviam as condições de exploração, e, por outro, são pedagógicas ao revelarem que somente a classe trabalhadora organizada por seus próprios meios pode ganhar as reivindicações, mostrando assim as possibilidades ilimitadas que se supõe sua organização plenamente independente.

### 3.2 GOVERNOS DILMA 2011 A 2016 (INTERDITADO)

A gestão de Dilma Rousseff se iniciou em 2011 já com a herança de um contexto internacional afligido por duas crises sequenciais (OLIVEIRA, 2019). Desde a crise das *subprimes* de 2008/2009, o Brasil passa a implementar uma política anticíclica de incentivo ao consumo (CARCANHOLO, 2017; CAMPOS; FERRAZ, 2020). Mesmo assim, não foi o bastante para impedir a queda da demanda por *commodities*, colocando em xeque os logros do “[...] *espetáculo do crescimento* [...]” (OLIVEIRA, 2019, p. 12).

Na opinião de Oliveira (2019), ante um quadro extremamente desfavorável ao Brasil, como já apontado, a presidenta Dilma Rousseff, para garantir êxito em suas gestões, gozava de duas alternativas: uma seria desfazer as alianças com o capital e levar ao cabo reformas históricas importantes pautadas pela classe trabalhadora, ou sucumbir deliberadamente aos compromissos com o modelo econômico ortodoxo do tripé macroeconômico<sup>43</sup> (OLIVEIRA, 2019). Ao analisar o governo Dilma, o autor diz que a presidenta desconsiderou essas duas alternativas e optou, assim como Lula, pelo sustento de um crescimento aliado a uma série de políticas econômicas incorretas (OLIVEIRA, 2019; CAMPOS; FERRAZ, 2020).

Em análise realizada por Marquetti, Hoff e Miebach (2016), os autores constatam que a taxa de lucro aumentou entre 2003 e 2007, caindo entre 2008 e 2010. Mesmo com esse declínio, a taxa de lucro era superior à observada no início da década. A queda da lucratividade em decorrência da redistribuição da renda em favor do trabalho, a queda acentuada da taxa de lucro e a tentativa de reduzir a taxa de juros no início de 2011 põem em xeque o acordo de classes que caracterizou o governo Lula (MARQUETTI; HOFF; MIEBACH, 2016; OLIVEIRA, 2019).

Assim, nos quase seis anos que Dilma esteve no comando do país, foi possível observar uma variação de decisões econômicas, políticas e fiscais na tentativa de sustentar a lucratividade do capital<sup>44</sup>, a distribuição de renda e ao acesso aos recursos públicos (MARQUETTI; HOFF;

---

<sup>43</sup> Este tripé está assentado em um câmbio flutuante, metas inflacionárias e geração de superávits.

<sup>44</sup> O relatório da consultoria Capgemini apontou que no Brasil em 2015 houve queda de quase 8% no número de milionários no país.

MIEBACH, 2016; OLIVEIRA, 2019). A política econômica que se desenhou, a partir de meados de 2011, se arriscou no crescimento econômico e na recuperação da competitividade da indústria.

Desse modo, Dilma inicialmente optou por reeditar o pacote de políticas anticíclicas aplicado nos governos de Lula e operou a política econômica a partir das seguintes medidas; a) abundância de créditos aos Bancos (subsidiados pelo BNDES<sup>45</sup>); b) investimento ao consumo (via bancos públicos), assim como; c) combinado à desvalorização do câmbio; d) promoveu um enorme montante de desonerações fiscais e tributárias para as empresas reduzirem seus custos, assim como a concessão de subsídios que acabaram reduzindo o superávit primário; e e) o emprego de medidas setoriais para a redução dos custos, como a revisão das concessões de energia elétrica (MARQUETTI; HOFF; MIEBACH, 2016; OLIVEIRA, 2019).

O objetivo era estimular os investimentos por meio da redução dos custos de produção e do financiamento e, assim, sustentar o crescimento da demanda interna e do emprego. Passava-se a tolerar uma inflação acima da meta, na expectativa que o aumento da produtividade induziria, no médio prazo, a convergência da inflação para o centro da meta (MARQUETTI; HOFF; MIEBACH, 2016; OLIVEIRA, 2019).

Essas medidas combinadas atendiam, em grande medida, às reivindicações do capital produtivo, mas se revelaram insuficientes e, em pouco tempo, este segmento do capital se juntou à camada rentista na frente de oposição ao governo (OLIVEIRA, 2019). O setor privado, portanto, se mostrou resistente à realização de novos investimentos, num ambiente externo repleto de incertezas, e fez nada mais do que aproveitar todos os bônus com a obtenção de créditos subsidiados para aumentar sua margem de lucro, ou seja, os subsídios foram, em grande parte, absorvidos pelo setor privado no contexto de queda da taxa de lucro (MARQUETTI; HOFF; MIEBACH, 2016; OLIVEIRA, 2019).

A política governamental resultou na manutenção da taxa de acumulação em nível elevado, apesar de declinante entre 2011 e 2013, e na deterioração das contas públicas (MARQUETTI; HOFF; MIEBACH, 2016).

Entretanto, Dweck e Teixeira (2017, p. 3, grifos nossos) chamam a atenção:

**Ao final de 2014**, frente a novos choques econômicos, houve uma forte desaceleração da atividade, que acelerou a retração da arrecadação e houve piora significativa do

---

<sup>45</sup> É preciso chamar à atenção que o ano de 2013 foi o ápice dos desembolsos que se iniciaram em 2011. Em 2014, a redução dos desembolsos em relação ao ano anterior é quase insignificante – menos de 2%. Por outro lado, 2015 representa queda brusca em relação ao ano de 2014, mais de 25% de redução nas operações do BNDES. Finalmente, 2016, ano do *impeachment*, representa um desencaixe equivalente a menos da metade dos recursos aportados na economia pelo banco no ano de 2013 (BNDES, 2011 a 2016).



resultado fiscal. **Ao longo de 2015, foi rompida a “convenção do crescimento”, e foram adotadas medidas restritivas em todas as áreas, principalmente, na área fiscal, quando foi realizado um dos maiores ajustes fiscais da história recente, maior inclusive que os de 1999 e 2003.**

Um movimento suprapartidário conhecido como “jornadas de junho”<sup>46,47</sup>, liderado e capitaneado por estudantes urbanos, foi o pontapé do questionamento das medidas econômicas de Dilma e que resultou na união de forças políticas de oposição ao governo, ainda no final de seu primeiro mandato (OLIVEIRA, 2019).

Tatagiba e Galvão (2019, p. 72-73) afirmam:

[...] os protestos evidenciam queixas e insatisfações [...], indicando uma conflitividade social crescente que extrapola a capacidade de incorporação política do lulismo. [...] A questão da taxa de juros é especialmente interessante para compreender a mudança no padrão de protestos. A redução da taxa de juros e a adoção de uma “nova matriz econômica” [...] no primeiro ano de governo de Dilma Rousseff geraram resultados inesperados. A resposta ao que Singer (2015) denomina “ensaio desenvolvimentista” foi a pressão pelo “choque neoliberal”, o que desencadeou uma “guerra ideológica” em favor do corte de gastos públicos e da elevação dos juros como forma de combater a inflação. Essa pressão começou a surtir efeito já em 2013, com a retomada da alta dos juros em abril daquele ano.

E as autoras concluem: “[...] os protestos crescem tanto num ano marcado por modesto crescimento econômico e baixo desemprego (2013) quanto naqueles marcados por recessão e desemprego elevado (2015-2016)” (TATAGIBA; GALVÃO, 2019, p. 76).

Para Braga (2015, on-line, grifos do autor): “A despeito da diversidade ideológica das análises [sobre as jornadas de junho de 2013], a conclusão é convergente, pois afirma uma *continuidade essencial* entre as manifestações de 2013 e de 2015”. Para o autor, há um erro nessa análise. Mattos (2015) concorda e chama a atenção que nas “jornadas de junho” a ida às ruas foi majoritariamente de jovens trabalhadores, com renda entre um e cinco salários-mínimos. Braga (2015) chama a atenção para a mudança no perfil das manifestações de março e abril de 2015: população adulta, entre 30 e 50 anos, branca e com renda em torno de 5 salários-mínimos. “Em resumo, estamos diante de uma acentuada reviravolta social e não de uma anacrônica *continuidade linear*” (BRAGA, 2015, on-line, grifos do autor).

A aliança política entre os diferentes setores sociais foi rompida pela crise de lucratividade. A operação Lava Jato ofereceu a munição para as grandes manifestações políticas

<sup>46</sup> Para aprofundamento, sugerimos a leitura do livro *Jornadas de junho – a revolta popular em debate*, com texto de Maria Orlanda Pinassi, Mauro Iasi, Milton Pinheiro, Pedro Fiori Arantes, Plínio de Arruda Sampaio Júnior, Ricardo Antunes e Ruy Braga. Sugerimos ainda o texto de Ruy Braga *Os sentidos de Junho* (Blog da Boitempo). Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2015/07/06/os-sentidos-de-junho/>. Acesso em: 22 mar. 2022.

<sup>47</sup> Tatagiba e Galvão (2019) registraram 1.285 protestos entre o primeiro dia do governo Rousseff e 31/8/2016, momento do *impeachment* (média de 222,6 protestos por ano), sendo que, em 2013, os protestos alcançam o dobro da média do período.

que pediam o impedimento da presidenta Dilma Rousseff. Setores empresariais e estratos médios da sociedade brasileira abandonaram definitivamente qualquer possibilidade de acordo com o governo. Por sua vez, os setores populares tinham poucos motivos para defender o governo devido ajuste protagonizado pela presidenta Dilma Rousseff e sua equipe econômica (MARQUETTI; HOFF; MIEBACH, 2016).

Oliveira (2019) cita, por exemplo, o fato de não ter sido encaminhada uma reforma tributária, tão esperada pelos brasileiros ante a anos de regressividade, em que os custos são pagos pelas classes trabalhadoras.

Ainda assim,

[...] no governo Dilma, o PIB encolheu 8,1% no período de 2014-2016, com uma queda do PIB per capita de 10,4%, de acordo com as revisões estatísticas realizadas pelo IBGE. Foram 11 trimestres de recessão. A qual passou a ocupar o posto de segunda maior da história mais recente do País, só perdendo para a de 1981-1983[...] (OLIVEIRA, 2019, p. 10).

Destacam-se, ainda, as taxas de desemprego que saltaram de 5,9% em 2011 para 12% em 2016 (ver quadro síntese 2) e consideráveis avanços na redução da pobreza – percentual de população na pobreza e extrema pobreza reduziram entre 2011 e 2016, passando de 18,4% e 6,3% para 13,9% e 4,7%, respectivamente). Vemos que o percentual de crescimento do número de famílias beneficiárias do BPC foi de 251% no governo Lula, e no governo Dilma, de 7%. Por outro lado, registra aumento da cobertura vacinal e redução das taxas de mortalidade infantil em seu governo.

Como as bases do crescimento não foram devidamente cimentadas com a realização de reformas estruturais, enquanto os ventos favoráveis da economia internacional sopraram a seu favor, propiciando ao Estado condições de seguir em frente com a política de inclusão, o cenário desenhado por Lula parecia uma realidade e a política econômica exemplar. Quando, no entanto, estes ventos começaram a perder força, levando a economia à desaceleração e à estagnação, com consequente queda das receitas, **o Estado perdeu a condição de sustentar essa política**, sem que, para isso, provocasse rachaduras na arquitetura do modelo neoliberal, do qual não se divorciara, tendo, ao sofrer vetos do capital, e **sem apoio político** suficiente, de render-se novamente à política ortodoxa e começar a fechar as portas do paraíso para os excluídos do sistema (OLIVEIRA, 2019, p. 13).

O impedimento da presidenta Dilma ocorre no momento final do ciclo de governos de esquerda que estavam no poder na maioria dos países latino-americanos. A exemplo disso, Regalado (2019) afirmou em recente entrevista não ser mais possível *uma* nova rodada eleitoral para reverter as sucessivas derrotas e a atual crise da esquerda na América Latina. O intelectual cubano afirma que as forças da direita não estão dispostas a aceitar a alternância no governo e,

por isso, promovem a criminalização de líderes como Lula e Cristina Kirchner. Acrescentamos, aqui, Dilma.

Mas é mister trazer para esse texto uma outra dimensão do *impeachment*: um viés sexista. “Dilma foi a primeira mulher eleita presidenta em um país de cultura marcadamente patriarcal” (MENICUCCI, 2018, p. 67). A seguir (Quadro 2) alguns dados e indicadores que sintetizam o desempenho econômico e social nas gestões de Dilma.

Quadro 2 – Síntese do desempenho socioeconômico do Governo Dilma – 2011 a agosto de 2016

Indicadores socioeconômicos <sup>48</sup>	2011 - Primeiro ano	2016 - Último ano
Taxa de desemprego aberto – PME/IBGE	5,90%	11,2%*
Índice de inflação – IPCA/IBGE	6,5% a.a.	6,3% a.a.
Salário-mínimo real – IPEADATA	R\$ 918,83	R\$ 1.013,46
% da população abaixo da linha da pobreza - necessidades calóricas	18,40%	13,9%**
% da população abaixo da linha da extrema pobreza - necessidades calóricas	6,30%	4,7%**
Nº de Famílias beneficiadas do PBF – MDS	12.851.345	13.847.958 (taxa de crescimento de 7%)
Nº de beneficiários do BPC – idosos	1.658.459	1.948.963 (taxa de crescimento de 17%)
Nº de beneficiários do BPC - pessoas com deficiência	1.848.104	2.382.894 (taxa de crescimento de 29%)
IDH	0,718	0,754
Taxa de Mortalidade Infantil	17,7	14,3
Expectativa de vida ao nascer	74,01	75,5
Cobertura vacinal infantil	85,31	95,07
% de crianças em creche (0-3 anos)	28,09%	26,02%
% de crianças na pré-escola (4-5 anos)	72,76%	80,84%
% crianças o Ensino Fundamental (6-14 anos)	99,31%***	94,34%
Nº casos Zika Vírus	174.003 casos em 2016	
Política de Assistência Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 2011 Aprovação da Lei do SUAS – Lei federal nº12.435 de 2011;</li> <li>✓ 2011 VIII CNAS;</li> <li>✓ 2011 Ratificação da equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS) e reconhecimento das categorias profissionais de nível superior;</li> <li>✓ 2011 Alteração da Lei Orgânica de Assistência Social;</li> </ul>	

<sup>48</sup> Apesar de o governo Dilma ter sido interrompido em agosto de 2016, os dados dos indicadores considerados aqui são referente à média anual.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 2011 Definição sobre habilidade e reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária no campo da Assistência Social;</li> <li>✓ 2012 Instituição do Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (CapacitaSUAS);</li> <li>✓ 2012 Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS-TRABALHO);</li> <li>✓ 2012 Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS);</li> <li>✓ 2013 IX CNAS;</li> <li>✓ 2013 Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social (PNEP/SUAS);</li> <li>✓ 2013 Reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;</li> <li>✓ 2015 X CNAS.</li> </ul>
Políticas de Promoção da igualdade racial	- Lei 12.711/2012 – Reserva de vagas nos institutos e universidades federais para alunos de escola pública, com renda baixa e recorte étnico-racial.
Reformas implementadas	- Reforma na previdência - MP 767/2015 convertida na Lei nº. 13.183/2015.

Fonte: IBGE, vários anos e indicadores; IPEADATA; MDS; DATASUS; EDUCACENSO. Sistematização: CAMPOS, STOCCO, OLIVEIRA, GARCIA, 2021

\* A partir de 2016 a PME foi extinta, o dado apresentado foi retirado da PNADc, e é referente à média anual para 2016;

\*\* Dado calculado para o ano de 2015;

\*\*\* Taxa de escolarização bruta.

Concordamos com Demier (2016) que o golpe vivenciado em 2016 demonstra o caráter da nossa frágil democracia, que não precisou se suprimida para que o capital levasse ao cabo sua estratégia de recomposição de taxas de lucro. Foi por dentro dos próprios mecanismos democráticos que a classe dominante golpeou os direitos da classe trabalhadora.

O atual regime democrático blindado se mostra capaz de, por meio dos seus próprios procedimentos constitutivos, substituir peças políticas incômodas quando for necessário para o capital sem ter de alterar o próprio regime como antes era o padrão clássico dos golpes políticos. Por meio da democracia blindada, a classe dominante brasileira se vê dispensada da tarefa de um golpe de regime propriamente dito, de um golpe militar. É uma democracia tão blindada que se mostra capaz de caçar o sufrágio universal de 54,5 milhões de brasileiros sem ter que recorrer a um golpe de força (DEMIER, 2016, on-line).

### 3.3 GOVERNO TEMER 2016 A 2018

No dia 31 de agosto de 2016 o então vice-presidente em exercício interinamente, Michel Temer, assumiu efetivamente o cargo de presidente do país. Advogado e professor, Temer foi Deputado Federal e ocupou cargos em governo estadual e federal, sempre afiliado ao PMDB.

A sua plataforma de governo foi baseada no documento *Uma ponte para o futuro*, lançado pelo PMDB em 29 de outubro de 2015<sup>49</sup>. Podemos dizer que este documento representava as necessidades do grande empresariado e de seus representantes políticos no poder.

Do ponto de vista político e ideológico, a plataforma de Temer se situava absolutamente oposta à agenda dos governos anteriores, mesmo à do governo Dilma, do qual ele era integrante. Ocorre que os elementos políticos e ideológicos vieram ancorados em um novo direcionamento de política econômica, a ser alcançado por meio de um verdadeiro pacote de reformas estruturais para, supostamente, tornar o Brasil um “país do futuro” (PMDB, 2015, p. 3).

Isso exigiria um esforço por um “Estado ativo” e “funcional” (PMDB, 2015, p. 4). Este Estado ativo e funcional deveria “[...] **distribuir os incentivos corretos para a iniciativa privada** e administrar de modo racional e equilibrado os conflitos distributivos que proliferam no interior da sociedade” (PMDB, 2015, p. 4, grifos nossos).

Ante ao contexto de crise mundial do capital, o governo que ocupou a presidência após o golpe (institucional, parlamentar e midiático) de 2016 reuniu os elementos de um ambiente propício para aprofundar a avassaladora política de destruição neoliberal dos direitos sociais e políticas públicas (SALVADOR; BEHRING; LIMA, 2019). E veremos esse desmonte da Seguridade Social sustentado pelo termo crise e as propostas para sua superação.

O documento *Uma ponte para o futuro* sustenta uma preocupação com a crise fiscal e com certas vinculações orçamentárias. Conforme indicado pelos autores do estudo, fatores como a indexação de benefícios e a falta de uma ampla Reforma da Previdência foram fontes do desequilíbrio nas contas do Governo, o aumento da inflação e a crise econômica de modo geral. Logo, a solução proposta passa por grandes “reformas estruturais”, de ordem orçamentária e de ordem normativa/legislativa (PMDB, 2015).

[...] **Vamos precisar aprovar leis e emendas constitucionais** que, preservando as conquistas autenticamente civilizatórias expressas em nossa ordem legal, aproveite os mais de 25 anos de experiência decorridos após a promulgação da Carta Magna, **para corrigir suas disfuncionalidades e reordenar com mais justiça e racionalidade os termos dos conflitos distributivos** arbitrados pelos processos legislativos e as ações dos governos (PMDB, 2015, p. 16, grifos nossos).

---

<sup>49</sup> O documento *Uma ponte para o futuro* foi produzido pela Fundação Ulisses Guimarães (FUG) e divulgado em Outubro de 2015 durante o congresso da (FUG). Foi amplamente difundido pela mídia nacional. A FUG, instituição privada sem fins lucrativos sediada em Brasília, foi instituída pelo PMDB com a finalidade de ser sua ferramenta para pesquisas. Para maiores informações, ver <https://www.fundacaoulisses.org.br/a-fundacao/>. Acesso em: 22 mar. 2022.

Para corrigir as disfuncionalidades da CF/88, reordenando a justiça, o documento indica 12 medidas consideradas “fundamentais” para o país “chegar ao futuro” (PMDB, 2015, p. 18-19). As medidas “d” e “e” chamam a atenção por revelarem o modo como as metas seriam alcançadas:

[...] d) executar uma **política de desenvolvimento centrada na iniciativa privada**, por meio de transferências de ativos que se fizerem necessárias, concessões amplas em todas as áreas de logística e infraestrutura, parcerias para complementar a oferta de serviços públicos e retorno a regime anterior **de concessões na área de petróleo**, dando-se à Petrobras o direito de preferência;

e) realizar a **inserção plena da economia brasileira no comércio internacional, com maior abertura comercial e busca de acordos regionais de comércio em todas as áreas econômicas relevantes** – Estados Unidos, União Europeia e Ásia – **com ou sem a companhia do Mercosul**, embora preferencialmente com eles. Apoio real para que o nosso setor produtivo integre-se às cadeias globais de valor, auxiliando no **aumento da produtividade** e alinhando nossas normas aos novos padrões normativos que estão se formando no comércio internacional (PMDB, 2015a, p. 18, grifos nossos).

As medidas “h”, “i” e “k” deixam explícita a necessidade de rever as políticas públicas e de realizar reformas na área trabalhista e tributária, por meio de mecanismos amplos de segurança jurídica garantida:

h) estabelecer uma agenda de transparência e de avaliação de políticas públicas, que permita a identificação dos beneficiários, e a análise dos impactos dos programas. O Brasil gasta muito com políticas públicas com resultados piores do que a maioria dos países relevantes;

i) na área trabalhista, permitir que as convenções coletivas prevaleçam sobre as normas legais, salvo quanto aos direitos básicos;

k) promover a racionalização dos procedimentos burocráticos e assegurar ampla segurança jurídica para a criação de empresas e para a realização de investimentos, com ênfase nos licenciamentos ambientais que podem ser efetivos sem ser necessariamente complexos e demorados; (PMDB, 2015, p. 19).

O discurso de que o “O Brasil gasta muito com políticas públicas” é parte de uma retórica daqueles que reclamam o Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital (NETTO; BRAZ, 2007). Na realidade o Brasil aparece nas últimas posições quando se compara o gasto com políticas sociais<sup>50</sup> entre os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Ou seja, ainda em comparação a países que já superaram os desafios históricos como o analfabetismo, a desassistência em saúde, mortalidade infantil, o Brasil ocupa as últimas colocações (GOMES; CRUZ, 2015). Além disso, desde 1999

---

<sup>50</sup> Conforme demonstra Fernandes (2019), a partir de dados do relatório da OCDE, os gastos per capita na área de saúde no Brasil estão entre os mais baixos dentre 44 países desenvolvidos e emergentes. Na educação, os investimentos também são mínimos. Os gastos por aluno representam menos da metade do que gastam os países da OCDE (CERIONI, 2019).

o país vem realizando superávits primários, ou seja, economizando recursos do orçamento público para o pagamento dos compromissos relacionados à dívida pública. Entre 1999 e 2013, o governo economizou em média 3,4% do PIB ao ano de recursos que poderiam ser aplicados em políticas públicas (GOMES; CRUZ, 2015).

Temer desde o princípio se colocou como o “senhor das reformas” que o Brasil precisava realizar para dar fim à recessão e estagnação (OLIVEIRA, 2019, p. 201). Apegado aos princípios citados anteriormente, ele escalou uma equipe de trabalho com capacidade técnica para convencer a população e o congresso sobre a necessidade de reformas. Esse movimento reascendeu as expectativas do mercado e dos agentes econômicos (OLIVEIRA, 2019).

Insistente à ideia de que o ajuste fiscal deveria anteceder qualquer projeto de crescimento em sua gestão, a elaboração de projetos ao Congresso alinhados a este propósito foi a base fundamental para reconfigurar a política econômica de Temer (OLIVEIRA, 2019). Queremos citar aqui pelo menos quatro grandes propostas que foram lançadas pelo governo. Três delas foram aprovadas na gestão do Temer e foram avassaladoras para a classe trabalhadora (OLIVEIRA, 2018; BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2019). Esse conjunto de mudanças constitucionais levadas ao cabo no governo ilegítimo de Temer foi denominado por Campos e Ferraz (2020, p. 9) como “medidas temerárias”, e, na mesma lógica, Boschetti e Teixeira (2019, p. 70) as nomeou como “o draconiano ajuste fiscal e a destruição da seguridade social”, tamanho potencial destrutivo aos direitos sociais e políticas públicas pelo ajuste fiscal.

Marques e Ugino (2017, p. 15) destacam que o projeto para o país, defendido pelo capital financeiro, é formado por três objetivos básicos: a) desnacionalizar o que ainda há de nacional no país; b) diminuir o tamanho do Estado para algo em torno de 10% do PIB; e c) flexibilizar totalmente o mercado de trabalho brasileiro. Assim, “[...] em consonância a nova ordem mundial conformada pelo capitalismo financeiro [...] o Brasil do governo Temer aprovou uma reforma radical que altera significativamente a relação capital/trabalho”.

A Emenda Constitucional n.º. 93, de setembro de 2016, foi responsável pelo aumento do percentual da Desvinculação de Receitas da União (DRU)<sup>51</sup> – de 20% para 30% –, o que

---

<sup>51</sup> Hoje ela é conhecida por DRU, mas importa dizer que esse mecanismo teve suas bases ainda no governo FHC, quando em 1994 foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE), como medida necessária à chamada estabilização da economia. Desde então, esse instrumento foi prorrogado, com algumas alterações. A Emenda Constitucional n.º 61 prorrogou a DRU até 31/12/15. Até então ela consistia na desvinculação de órgão, fundo ou despesa de 20% da arrecadação de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados, seus adicionais e respectivos acréscimos legais (SALVADOR, 2010). Por meio da EC n.º 93, de 8 de setembro de 2016, a DRU foi prorrogada até 31 de dezembro de 2023, e ampliou de 20% para 30% o percentual das receitas de tributos federais que podem ser usadas livremente e altera quais tributos podem ser

representa um aumento do desvio dos recursos da Seguridade Social para o pagamento do superávit primário (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2019; SILVA; CAMPOS; BERWIG, 2019).

A segunda foi relativa à limitação da correção dos gastos primários do governo Federal à inflação, o que modificou o Regime Fiscal no Brasil e deu origem à Emenda Constitucional nº 95 (OLIVEIRA, 2018). Essa é uma Emenda Constitucional que não tem paralelo no resto do mundo<sup>52</sup> (MARQUES; NAKATANI, 2019).

Com sua aprovação em dezembro de 2016, os gastos do governo federal (exceto os gastos com os juros da dívida) foram congelados por vinte anos, tendo como base o que foi efetivamente gasto em 2016. Os valores dos orçamentos dos anos seguintes passaram a ser atualizados apenas pelo índice da inflação. Além disso, seus valores reais poderão ser revisados apenas depois de dez anos (OLIVEIRA, 2018; MARQUES; NAKATANI, 2019).

Tal iniciativa passou por forte oposição dos movimentos sociais, dos sindicatos, dos partidos políticos situados no campo da esquerda e da sociedade civil organizada. Apesar disso, sua aprovação se deu por ampla maioria, tanto na Câmara como no Senado. Foi uma derrota apoiada em argumentos falaciosos do governo, ratificados pela mídia em geral, assim como a partir de uma contenção violenta das muitas manifestações contrárias à Emenda (OLIVEIRA 2018; MARQUES; NAKATANI, 2019).

Essa Emenda à CF/88 objetivou garantir a realização de superávits primários, ainda que isso fosse provocar deteriorações no âmbito da geração de emprego e renda no Brasil, assim como a geração de enormes impactos sobre as políticas sociais, ao desconsiderar o crescimento e envelhecimento populacional do transcorrer de duas décadas (MARQUES; NAKATANI, 2019). Nas palavras dos autores,

[...] a EC 95 submete totalmente o funcionamento do Estado brasileiro aos interesses dos detentores da dívida. O Estado que está sendo gestado nesses anos de vigência da nova regra fiscal é um Estado que se apresenta sem mediações, revelando, de maneira crua, que suas instituições constituem apenas instrumentos de perpetuação da dominação das classes dominantes, particularmente de sua parcela mais imiscuída no mundo das finanças. É por isso que não há lugar para a manutenção das até então existentes. Não é por acaso que, ao mesmo tempo em que o congelamento dos gastos públicos foi proposto, foram encaminhadas propostas que aprofundam a mercantilização da saúde, da educação e da previdência. Ao longo dos vinte anos de vigência da EC 95, pouco restará da presença do Estado nessas áreas, se é que restará algo.

---

desvinculados, incluindo os fundos constitucionais, taxas e compensações financeiras (SALVADOR, 2017; SILVA; CAMPOS; BERWIG, 2019).

<sup>52</sup> A introdução de teto para o gasto público não é novidade no capitalismo. Mas, estudo realizado pelo FMI indica que nada há de paralelo com o aplicado pelo EC 95.



Conforme os autores, portanto, uma gestão estatal volta-se aos interesses de uma parca minoria, ao favorecer a classe dos detentores de maiores ativos econômicos e em desfavor dos trabalhadores que dependem dos serviços do Estado em áreas cruciais como a saúde, a educação, a previdência, assim como a Assistência Social.

Ressalta-se que “juros e encargos da dívida” foi o grupo que acumulou maior ganho em 2018 (22,6%) em relação ao ano de 2016, quando foi aprovado o chamado congelamento de gastos, seguido por outros dois grupos: “amortização da dívida” (11,3%) e “outras despesas correntes” (4,1%). Isso mostra que o “teto” de gastos atinge diretamente os gastos sociais, mas não implica redução de transferências do fundo público para o capital financeiro (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2019, p. 76).

A parcela do fundo público destinada a garantir direitos da Assistência Social e da saúde, entre 2002 e 2018, foi substancialmente inferior ao equivalente de  $\frac{1}{4}$  das despesas do Orçamento Geral da União direcionadas ao pagamento de juros e amortização da dívida (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2019). Esses dados revelam nitidamente que ocorre uma destinação muito maior de recurso público para o favorecimento do capital em detrimento da garantia de direitos da classe trabalhadora. O alvo do ajuste fiscal caminhou em direção à redução nos investimentos sociais, e, em contrapartida, em aumento de recursos ao capital financeiro (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2019).

Os impactos da EC 95/2016 e do aumento percentual de extração da Desvinculação das Receitas da União (DRU) do Orçamento da Seguridade Social são notórios quando se compara as despesas de 2017 e 2018 em relação ao ano de 2006, que já estava sob o impacto desses ajustes. Conforme Boschetti e Teixeira (2019), o orçamento da seguridade social teve redução de recursos em 2017 e 2018, de 1,7% e 0,8%, respectivamente em relação a 2016. As autoras destacam que a política de saúde foi a mais atingida (redução de 7,0% em 2017 e 2,8% em 2018), seguida da Assistência Social (queda de 2,8% em 2017 e 0,5% em 2018) e previdência social (redução de 0,2% em 2017 e 0,3% em 2018) (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2019).

Conforme Boschetti e Teixeira (2019, p. 72) ainda como parte desse “ajuste fiscal permanente”, acrescenta-se a lei da terceirização, a criação do Programa Criança Feliz, assim como a regulamentação das comunidades terapêuticas com prejuízo dos equipamentos públicos já existente no campo da saúde mental.

O valor gasto em 2017 com o programa Criança Feliz foi da ordem de R\$ 186,4 milhões, o que representou um montante maior do que foi destinado aos direitos previstos na LOAS com programas, projetos e ações de gestão no âmbito do FNAS, correspondente a R\$ 156,4 milhões (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2019).

Já em 2018, mesmo com o congelamento de recursos das políticas sociais, o valor gasto com o Criança Feliz teve um aumento da ordem de 21,8%. Este dado revela, portanto, a prioridade programática de tal governo, que trabalhou na lógica da desconstrução do SUAS e do Estatuto da Criança e do Adolescente, assim como reforçou mecanismos clientelistas no âmbito das políticas públicas, estimulou o primeiro-damismo, a responsabilização, em sua ampla maioria, das mulheres pobres pelo cuidado das crianças na primeira infância (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2019).

A redução dos gastos públicos veio, também, acompanhada por propostas de privatizações dos serviços ora executados pelo Estado. Isso não é novidade para um Estado neoliberal que ante a cada crise econômica trata de operar seus mecanismos de forma mais intensa. Essa mudança já era um anseio do grande empresariado, sendo o PMDB um grande porta-voz. Conforme o documento *Uma ponte para o futuro*, era um imperativo que o crescimento automático das despesas não poderia continuar entronizado na lei e na Constituição (PMDB, 2015). “[...] **estabelecer um limite para as despesas de custeio inferior ao crescimento do PIB, através de lei**, após serem eliminadas as vinculações e as indexações que engessam o orçamento [...]” (PMDB, 2015, p. 18, grifos nossos).

Entre os anos de 2002 e 2018, a unidade orçamentária Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) teve uma redução de recursos de 3,6%. Ao mesmo tempo, a unidade orçamentária Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) teve um aumento de recursos de 25,3% (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2019). De acordo com as autoras supracitadas, esse aumento só ocorreu em função da natureza obrigatória de benefícios de transferência monetária, sobretudo o BPC. Este dado revela como a estratégia programática gestada pelo capital, objetivava promover reformas (na previdência, na assistência, reforma administrativa) a fim de reduzir gastos com benefícios, a partir de uma redução de seu valor, enrijecimento dos critérios e aumento do tempo de trabalho para o acesso aos benefícios e aposentadorias (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2019). Isso se expressa em dados: se por um lado, a taxa de variação do número de famílias recebendo o BPC foi de 2% entre 2016-2018; por outro, o percentual de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza passou de 25,5% e 5,8%, respectivamente em 2016, para 25,3% e 6,5% em 2018.

Importa citar aqui a proposta de Reforma da Previdência, enviada ao Congresso ainda em dezembro de 2016, mesmo que sua aprovação só ocorra no governo subsequente. No governo Temer, ela tomou forma de Projeto de Emenda Constitucional nº 287 (PEC 287/2016), e falaremos disso ao discutirmos o governo Bolsonaro.

A terceira proposta de Temer se consolidou na Reforma Trabalhista a partir de um conjunto de artigos e dispositivos da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e firmada na forma da Lei 13.453/2017, sancionada em julho daquele ano. Conforme Oliveira (2018), esta era uma reivindicação antiga da classe empresarial. Isso também pode ser confirmado quando voltamos ao conteúdo do documento *Uma ponte para o futuro*, de 2015. Marques e Ugino (2017, p. 20) destacam que essa emenda

[...] garante a existência de uma miríade de contratos, de forma a flexibilizar totalmente o mercado de trabalho brasileiro, adequando-o à necessidade do capital ser competitivo no quadro de um mundo globalizado cujas as normas de produção consideradas ideais são dadas pela realidade do país que menos direitos – trabalhistas e previdenciários – garantam a seus trabalhadores.

A partir de tais mudanças, concordamos com Marques e Nakatani (2019): a configuração estatal da força de trabalho adequada às condições do capitalismo contemporâneo, a partir de uma estratégia de baixo crescimento e nível de investimento, com grande capacidade ociosa de trabalhadores e direcionada para ganhos na esfera financeira, é levada ao cabo e se torna cada vez mais concreta.

A história já nos mostrou que o governo Temer não teve condições para aprovar a Reforma da Previdência, mas foram feitas pelo partido inúmeras propostas e ela só foi possível na gestão do governo Bolsonaro, que dispunha de força política parlamentar para tal feito. Diante de inúmeros escândalos políticos envolvendo o próprio Temer em várias denúncias, não lhe restava muitas vantagens políticas para mobilizar o legislativo a seu favor (OLIVEIRA, 2019).

Por fim, destacamos aqui a queda na cobertura vacinal infantil e estabilização na taxa de mortalidade infantil. Em termos da Política de Assistência Social, nada muito animador pode ser citado. Inegavelmente vivenciamos uma paulatina destruição da arquitetura do SUAS, desde a sua estrutura organizativa até os princípios e diretrizes norteadores.

Quadro 3 – Síntese do desempenho socioeconômico do Governo Temer – Setembro de 2016 a 2018

Indicadores socioeconômicos	2016 - Primeiro ano	2018 - Último ano
Taxa de desemprego aberto – PNADc/IBGE	11,8%*	11,6%**
Índice de inflação – IPCA/IBGE	6,3% a.a.	3,75% a.a.
Salário-mínimo real – IPEADATA	R\$ 1.012,65	R\$ 1.035,93
% da população abaixo da linha da pobreza – Abaixo US\$5,5 diário	25,5%	25,3%

% da população abaixo da linha da extrema pobreza – Abaixo de US\$1,9 diário	5,8%	6,5%
Nº de Famílias beneficiadas do BF – MDS	13.847.958	14.142.764 (taxa de crescimento de 2%)
Nº de beneficiários do BPC – idosos	1.658.459	2.037.168,667 (taxa de crescimento de 22,5%)
Nº de beneficiários do BPC - pessoas com deficiência	1.848.104	2.566.575,417 (taxa de crescimento de 39%)
IDH	0,758	0,761
Taxa de Mortalidade Infantil	14,9	14,2
Expectativa de vida ao nascer	75,8	76,3
Cobertura vacinal infantil	50,44	77,13
% de crianças em creche (0-3 anos)	28,08	31,80
% de crianças na pré-escola (4-5 anos)	83,94	88,24
% crianças o Ensino Fundamental (6-14 anos)	94,82***	95,73***
Nº casos Zika Vírus	- 2.344 casos em 2018	
Política de Assistência Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 2016 Programa Criança Feliz (PCF) Decreto nº 8.869, de 05 de outubro de 2016;</li> <li>✓ 2016 MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016;</li> <li>✓ 2016 Publicação do Caderno de Orientações Técnicas do Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto;</li> <li>✓ 2017 XI CNAS;</li> <li>✓ 2017 Um Ajuste Justo – Banco Mundial – Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil;</li> <li>✓ 2017 Institui o Plano Progredir.</li> </ul>	
Retrocessos na Políticas de Promoção da igualdade racial	- Extinguiu o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Com <i>status</i> de ministério: a Secretaria de Direitos Humanos (SDH), a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e a Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), passando a fazer parte da estrutura do Ministério da Justiça.	
Reformas implementadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Novo Regime Fiscal – Emenda Constitucional nº 95/2016</li> <li>- Emenda Constitucional 93/2016, que prorroga até 2023 a Desvinculação de Receitas da União (DRU)</li> <li>- Reforma Trabalhista – Lei nº. 13.467/ 2017</li> </ul>	

Fonte: IBGE, vários anos e indicadores; IPEADATA; MDS; DATASUS; EDUCACENSO. Sistematização: CAMPOS, STOCCO, OLIVEIRA, GARCIA, 2021

\* Dado do desemprego aberto calculado para o trimestre ago. a out. de 2016;

\*\* Dado calculado para o trimestre out a dez de 2018;

\*\*\*Taxa de escolarização bruta.

### 3.4 GOVERNO BOLSONARO: DOIS ANOS DE .... (2019 E 2020)

“Será que nunca faremos senão confirmar  
A incompetência da América católica  
Que sempre precisará de ridículos tiranos  
Será, será, que será?  
Que será, que será?  
Será que essa  
Minha estúpida retórica  
Terá que soar

Terá que se ouvir  
Por mais zil anos...”

Caetano Veloso

O governo de Bolsonaro iniciou aprofundando o programa de ajuste, conforme já anunciado desde o processo eleitoral, valendo-se de privatizações de estatais e de rebaixamento dos direitos e do valor da força de trabalho. A desestruturação do Estado e dos serviços públicos, comandada por Paulo Guedes (Ministro da Economia), assim como a conduta genocida do presidente Bolsonaro condenam diariamente à pena de morte milhares de brasileiros. Basta percebermos os números da Covid-19: mais de 211 mil mortos. Estamos vivendo um excesso de mortalidade – termo cunhado pelo Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS), que significa a diferença entre os óbitos esperados no ano e os óbitos ocorridos<sup>53</sup>.

O negacionismo adotado pelo governo Bolsonaro, desde o período de campanha eleitoral<sup>54</sup>, agrava-se em tempos de epidemia (notamos isso, por exemplo, na questão da vacina e do corte de verbas para a Ciência e Tecnologia no país), quando existe maior necessidade de um Estado presente que garanta o exercício dos direitos (CAPONI, 2020). Esse negacionismo explícito do governo, frente ao esmagamento da classe trabalhadora, é a revelação de uma opção política estratégica pela indiferença (GRANEMANN, 2021; FONTES; 2019, 2020).

Compreendemos a crise como um momento impulsionador para mais acumulação capitalista. Seguramente, caso a classe trabalhadora, econômica e socialmente dominada empenhe forças no processo de luta de classes, resta apenas a possibilidade de pequenos ganhos, ou, quiçá, a abertura de um novo patamar da luta social. No entanto, a história revela que, na maioria das vezes, as crises serviram de oportunidades para os grandes capitais recuperarem e incrementarem suas taxas de lucro (GRANEMANN; MIRANDA, 2020; GRANEMANN 2021).

Segundo Nakatani (2020, on-line)<sup>55</sup>:

Nesse momento, estamos em uma crise extremamente grave [...] que está colocando a humanidade em uma encruzilhada. Uma encruzilhada que decorre de [...] uma crise civilizatória na forma de organização capitalista das sociedades [...] que se manifesta em vários domínios (em particular, econômico, social, político e ambiental). No domínio econômico, a crise não é uma crise da pandemia [...] (ela) só trouxe à tona uma série de questões que já estavam colocadas dentro das sociedades capitalistas, desde a crise estrutural que tem início 2007-2008. Essa crise expressa também um estágio do desenvolvimento do capital em que não temos mais alternativas de um

<sup>53</sup> Na 41ª Semana Epidemiológica (entre 4 e 10 de outubro de 2020), a diferença entre os óbitos esperados (média de 22.134) e os observados (29.287) foi de 7.153 vidas.

<sup>54</sup> Expresso por desprezo às universidades, pela pesquisa científica, pelos direitos das populações vulneráveis, pelas comunidades indígenas, LGBTQIA+, populações de rua, mulheres em situação de violência etc.

<sup>55</sup> Transcrição feita pela autora.

retorno de crescimento [...] com uma tendência de estagnação prolongada mais uma década [...] Estamos num momento do desenvolvimento do capital no qual um grupo muito pequeno de grandes corporações internacionais comanda entre 70-80% de toda a produção. Um grupo muito pequeno de capitalistas [que chamamos de elite da classe dominante] é proprietária da maior parte da riqueza acumulada [...] informe da OXFAM diz que 73 milionários da América Latina e Caribe, nesse momento da pandemia, tiveram um aumento de suas fortunas em 48 bilhões de dólares [42 são brasileiros, que tiveram aumento de suas riquezas em 34 bilhões de dólares] [...].

A crise político-econômica vivenciada no país, desde o golpe jurídico-parlamentar até o momento de finalização desta tese, conjugou-se perfeitamente à pandemia, a fim de arquitetar saídas lucrativas aos grandes capitais. Nota-se um oportunismo sem precedentes, a partir das medidas sanitárias mobilizadas pela burguesia e pelo governo Bolsonaro, para o enfrentamento da pandemia no Brasil, ao transformarem a questão sanitária em oportunidades de lucratividade. As políticas governamentais colocam, portanto, em contraposição, “economia *versus* vida” e, aprofunda, explicitamente, a valorização da primeira sobre a segunda. Nessa equação, o resultado observado é o aumento da exploração, das opressões de raça e gênero, violência e fome (GRANEMANN, 2021). Acrescentaríamos aqui o extermínio da população sobrando. Hoje computamos mais de 226 mil mortes por Covid-19 no Brasil, o que corresponde (em termos populacionais) a 41 municípios de pequeno porte do estado do Espírito Santo.

Avisamos ao prezado leitor que existem muitos limites nesta seção do texto, um deles digno de nota tem relação com aquilo que Granemann (2021, p. 2) já dizia sobre as análises e estudos conjunturais. Essas, apesar de serem extremamente necessárias, são produzidas “no calor dos acontecimentos”, “ainda como processo em curso, em plena precipitação”. Diferente daquelas análises feitas a partir de “depuração dos fenômenos”, que são registrados e testados no transcorrer de períodos de média e longa durações.

Apesar dos limites citados pela autora, com os quais concordamos, arriscamos a realizá-lo aqui, pois o nosso objeto de estudo aponta essa necessidade.

[...] Tais análises, porque produzidas à quente, constituem-se por sondagens do pensar a vida social na sua imediatividade, e são exercícios tão perigosos quanto necessários. Necessários por precisarmos conectar momentos e elementos da vida real que se apresentam, na aparência dos fenômenos sociais, de forma caótica e desconexa (GRANEMANN, 2021, p. 2).

Como uma cena em três atos, nossa reflexão se subdivide em: eleição de Bolsonaro, o primeiro ano de seu governo e a crise econômica, social, política, sanitária e ambiental. Isso com base na questão formulada por Perry Anderson (2011): o que a guinada do Brasil para a extrema direita sob Jair Bolsonaro pressagia para o maior país da América Latina, e como isso aconteceu? Como notamos, essa resposta vem anterior ao governo Bolsonaro, mas aqui focaremos nele.

Iniciemos pelas eleições: a vitória de Jair Bolsonaro em 2018 foi possível a partir da confluência de vários fatores. O processo eleitoral que levou Bolsonaro à Presidência foi eivado de vícios e fraudes (FILGUEIRAS, 2020).

O presidente foi eleito difundindo agressões e mentiras nas redes sociais, caluniando adversários políticos e operando, em grande medida, com a utilização de *fake news*. Tais práticas foram financiadas a partir de relações colaborativas com empresários por fora dos mecanismos legais de campanha, doações e utilização de apoios indiretos, caracterizando a prática de caixa 2. Além disso, as relações da família Bolsonaro com o crime organizado do Rio de Janeiro ficaram evidentes (FILGUEIRAS, 2020; BORTONI, 2020).

Fontes (2019, s.p.) destaca que “[...] o atual governo é bifronte<sup>56</sup> e amparado por duas patas destinadas ao emprego da violência (repressão e comunicação). A cabeça bifronte é radicalmente doutrinária e sectária, tanto na concepção de mundo quanto na economia”.

A campanha de Bolsonaro (ANDRADE, 2019, on-line)

[...] mobilizou os movimentos sociais de direita, os grupos religiosos, os empresários e os grandes latifundiários. A extrema direita ocupou as ruas, espalhando ideias apaixonadas, suas verdades e pós-verdades ou suas mentiras e pós-mentiras. Os discursos de ódio passaram a ser ostentados à luz do dia, as ações criminosas se tornaram banais e os assassinos do passado e do presente ganharam muitos defensores públicos, prontos para destruir os inimigos [...].

Desde o primeiro ano do governo Bolsonaro, destacam-se ações contra os interesses dos povos indígenas e quilombolas, incentivo aos desmatamentos, liberação de agrotóxicos ou ainda decreto que permite a impunidade ao proprietário de terra que mate ou mande matar invasores. Podemos citar também a transferência para o Ministério da Agricultura a atribuição de identificar, delimitar e demarcar terras indígenas e quilombolas (antes responsabilidade da Fundação Nacional do Índio e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, respectivamente).

Na equação capitalista, temos avanços tecnológicos até então inimagináveis, um extraordinário crescimento da riqueza material, *pari passu* a um aumento execrável da riqueza e da renda em quase todos os países, crescimento da pobreza, elevação do desemprego estrutural e precarização do trabalho e ataques à democracia burguesa. Isso tudo somado a episódios não isolados de xenofobia, homofobia, misoginia e racismo, assim como a volta do fascismo – no mundo e no Brasil (FILGUEIRAS, 2018).

O atual governo não se configura apenas enquanto um governo neoliberal a serviço do capital financeiro (MARQUES; MENDES, 2004). Bolsonaro e sua gestão expressam uma

---

<sup>56</sup> Na mitologia, o rei Janus é uma divindade bifronte – olhando para o futuro e para o passado.

fascínora convergência entre um projeto ultraliberal – de destruição do Estado brasileiro e dos direitos de trabalhadores – e um projeto explícito já em curso, (neo) ou (proto) fascista de desfacelamento da democracia, dos espaços de dissensão e de debate, e um enrijecimento frente a quaisquer reivindicações de teor popular, conjugado a um controle e vigilância de todas as esferas da vida social (FILGUEIRAS, 2020; FONTES, 2019).

Conforme Filgueiras (2020, on-line), “[...] a sua obra de destruição no âmbito econômico-social, dando prosseguimento ao Governo Temer, é ampla, geral e irrestrita [...]”. Após as medidas que ampliam a precarização do trabalho (contrarreforma trabalhista) e o enxugamento dos gastos sociais para pagamento da dívida pública (Novo Regime Fiscal), tivemos em sequência a Reforma da Previdência que configurou um verdadeiro ataque às aposentadorias e pensões dos trabalhadores (SOUZA; SOARES, 2019). A Reforma da Previdência teve como foco principal a revogação da indexação dos benefícios pelo salário-mínimo (desindexação) e o aumento da idade mínima para a aposentadoria. Assim confirma o texto.

Reforma do orçamento, adaptação da previdência às mudanças demográficas e um esforço integrado de redução dos custos da dívida pública, em conjunto, vão nos encaminhar para uma trajetória progressiva de equilíbrio de longo prazo da situação fiscal, devolvendo previsibilidade ao ambiente econômico e normalidade às atividades produtivas, sem deixar de mencionar a recuperação da capacidade de investimento público (PMDB, 2015, p. 15).

Para Rosa Marques (2019), a proposta da PEC 6/2019 encaminhada ao Congresso pelo governo Bolsonaro

[...] **acaba com a Seguridade Social** (Previdência dos trabalhadores do setor privado da economia, Assistência e Saúde); retira do texto constitucional e transfere para Leis Complementares a definição dos parâmetros gerais do sistema previdenciário, tal como os requisitos de elegibilidade (idade mínima, tempo de contribuição, carência, limites etc.) e as regras de cálculo, de reajuste e de duração de benefícios, o que significa que futuras mudanças não exigirão a maioria qualificada do Congresso para sua aprovação; institui regime de capitalização para os novos segurados, sejam eles trabalhadores do setor privado ou servidores; e “constitucionaliza” questões como equilíbrio atuarial de Regimes Próprios (para servidores) e a possibilidade da introdução de contribuições extraordinárias para os servidores em caso de necessidade para garantir esse equilíbrio, entre outras propostas.

Aprovada a Emenda Constitucional nº 103<sup>57</sup> (BRASIL, 2019), ela altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Essa reforma atinge a todas/os de forma desigual. Marques (2019) destaca que o aumento do tempo de contribuição de 15 para 20 anos para a mulher trará inúmeros prejuízos. Isso porque é

---

<sup>57</sup> Ver Quadro 8 com a sistematização de Atos Normativos do Governo Federal que impactaram a Assistência Social entre 2017-2020



justamente a mulher que tem uma maior propensão de interrupção de sua vida ativa para dedicar-se aos cuidados maternos, aos familiares enfermos etc. Além disso, há grande prejuízo para aquelas mulheres contratadas sem a garantia dos direitos trabalhistas, a exemplo de trabalhadoras empregadas domésticas, trabalhadoras rurais e daquelas que recebem pensão por morte (MARQUES, 2019).

Marques (2019) nos lembra que esse desmonte da proteção social faz parte de um projeto maior e se completa com o congelamento dos gastos públicos federais por vinte anos (já aprovado – Emenda Constitucional 95)<sup>58</sup> e com a proposta de desvincular os recursos, hoje garantidos por força da lei, da educação e da saúde. Marques (2019, on-line) nos lembra que o processo de desmonte da proteção social é “[...] parte de um projeto maior [...]”, em que se soma o congelamento dos gastos públicos federais por vinte anos (aprovado em 2016), assim como as sucessivas tentativas de desvincular os recursos garantidos constitucionalmente para a educação e a saúde.

Nessa direção, a reforma em si representou uma grande derrota para a classe trabalhadora, mas não podemos deixar de citar que a manutenção da indexação dos benefícios pelo salário-mínimo foi uma vitória alcançada, em meio a tantas perdas. Obviamente uma política de valorização real do salário-mínimo é crucial para consolidar melhores condições de vida.

O governo de Bolsonaro/Guedes empenha-se em desaparelhar o Sistema Único de Saúde e em burocratizar as políticas assistenciais de socorro aos segmentos mais miserabilizados da classe trabalhadora (GRANEMANN, 2021). “[...] A combinação de tais ações retardaram a urgência do ganho para a manutenção da vida [...]” (GRANEMANN, 2021, p. 5). Concordamos com Granemann (2021) que a manutenção da concepção de saúde materializadas no SUS e na Seguridade Social em seu conjunto, se mantidas e aperfeiçoadas na direção firmada em 1988, teriam preservado milhares de vidas.

Com a chegada da Covid-19, a crise capitalista mundial apresentou, em 2020, uma nova faceta, e sua classificação como uma pandemia mundial agravou os efeitos da crise estrutural do capital para as classes trabalhadoras e tornou nítidas as medidas de intervenção estatal a serviço de precarizações sem precedentes para uma determinada classe (MARQUES, 2019).

Ainda no contexto da pandemia da Covid-19, que vem marcando o segundo ano do governo Bolsonaro, com a identificação do primeiro caso em solo brasileiro em fevereiro de

---

<sup>58</sup> Ver Quadro 8 com a sistematização de Atos Normativos do Governo Federal que impactaram a Assistência Social entre 2017-2020.

2020, a Assistência Social tem sido um importante campo no enfrentamento dos efeitos sociais e econômicos. Ainda que o governo tenha adotado uma postura negacionista e retardado em adotar medidas econômicas e sanitárias, coube ao Congresso Nacional criar a mais importante medida de diminuição dos impactos da pandemia da Covid-19, a saber: o Auxílio Emergencial (Lei nº 13.982/2020).

Embora não concebido como um benefício eventual já previsto do âmbito do SUAS, o auxílio emergencial tratou-se de um benefício concedido aos trabalhadores informais, microempreendedores, trabalhadores autônomos, desempregados, dentre outros casos, afetados pela paralisação das atividades econômicas não essenciais. O auxílio de R\$ 600,00 (ou de R\$ 1.200 para mães com filhos menores) foi inicialmente concedido por três meses, posteriormente prorrogado por mais dois meses. Em uma segunda prorrogação, em setembro de 2020, foram revistos os critérios de acesso, assim como o valor foi reduzido para R\$ 300,00, a serem pagos em quatro parcelas.

O auxílio contemplou 68,1 milhões de pessoas. Isso significa que, em média, um a cada três brasileiros foram alcançados pela medida. Destes, 29,4 milhões de brasileiros já estavam cadastrados no CadÚnico, sendo que mais de 19 milhões eram beneficiários do Bolsa Família. Em contrapartida, 38,2 milhões de pessoas que acessaram o auxílio estavam fora do CadÚnico. Para essa medida foi destinado o montante de mais de R\$ 230 bilhões (BRASIL, 2021a, 2022b).

O grande contingente de pessoas que receberam o auxílio emergencial, sua operacionalização a partir de uma plataforma digital para registro e solicitação das pessoas não inseridas do CadÚnico foram os principais obstáculos para acesso ao benefício. Outro problema identificado foi a centralização dos pagamentos na Caixa Econômica Federal, o que gerou superlotação e longas filas nas agências bancárias e rede consorciadas, aumentando o risco de contágio à Covid-19 por parte da população usuária (GARCIA *et al.*, 2020; REDE DE PESQUISA SOLIDÁRIA, 2020).

Cabe destacar que o Auxílio Emergencial foi importante para garantir, em meio à crise sanitária e econômica, um alívio emergencial a quase 70 milhões de brasileiros sem segurança de renda. Por outro lado, revelou o enorme contingente de trabalhadores que estão inseridos precariamente no mercado de trabalho e que não gozam de garantias mínimas de renda, conformando o que Marx (2013) identificou como superpopulação relativa.

É neste contexto que reacende um debate sobre os programas de transferência de renda e sobre uma ideia de garantia de renda mínima, no Brasil e no mundo. Na medida em que o sistema do capital se mostra incapaz de incorporar no processo produtivo a massa de

trabalhadores existentes, seja em nível nacional ou mundial, os governos são instados a pensar políticas que deem conta de minimizar e conter a luta de classes.

Reacende também o lugar e a importância do SUAS, sob ataque do governo Bolsonaro, e sua proposta de modificação do CadÚnico. O que é relacional passa a ser remoto. O Quadro 4 demonstra indicadores econômicos e sociais desanimadores. O aumento da taxa de desemprego, a queda do salário-mínimo real e a queda no número de beneficiários do BPC são apenas um desses exemplos. No que diz respeito à Assistência Social, a síntese mostra ausência de direcionamento político em manter a continuidade em sua estrutura organizativa, somada aos retrocessos oriundos das contrarreformas.

Quadro 4 – Síntese do desempenho socioeconômico do Governo Bolsonaro – 2019 a 2020

Indicadores socioeconômicos	2019 - Primeiro ano	2020 - Segundo ano
Taxa de desemprego aberto – PNADc/IBGE	12,7%*	14,3%**
Índice de inflação – IPCA/IBGE	4,31% a.a.	3,13% a.a.
Salário-mínimo real – IPEADATA	R\$ 1.079,82	R\$ 1.064,32
% da população abaixo da linha da pobreza – Abaixo US\$5,5 diário	24,7%	-
% da população abaixo da linha da extrema pobreza – Abaixo de US\$1,9 diário	6,5%	-
Nº de Famílias beneficiadas do BF – MDS	13.760.886	14.274.086 (taxa de crescimento de 3,7%)
Nº de beneficiários do BPC – idosos	2.032.498	2.079.257 (taxa de crescimento de 2,1%)
Nº de beneficiários do BPC – pessoas com deficiência	2.594.623	2.568.939 ( <b>decréscimo de 1%</b> )
IDH	0,762	0,765
Taxa de Mortalidade Infantil	12,9	
Expectativa de vida ao nascer	76,6	76,7
Cobertura vacinal infantil	73,44	63,18
% de crianças em creche (0-3 anos)	22,02	22,30
% de crianças na pré-escola (4-6 anos)	68,51	69,37
% crianças o Ensino Fundamental	76,49***	76,62***
Nº casos Covid-19	<b>7.733.746 casos em 2020 com 196.018 mortes</b>	
Política de Assistência Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 2018 Publicação do Caderno de Orientações Técnicas para o aperfeiçoamento da gestão do PETI;</li> <li>✓ 2019 Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado;</li> <li>✓ 2019 Plano Estratégico do Ministério da Cidadania para o período de 2019 a 2022;</li> <li>✓ 2019 XXII Conferência Nacional de Assistência Social;</li> <li>✓ 2019 GT para construir a Tipificação Nacional do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social (SUAS);</li> <li>✓ 2020 Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda LEI 14.020;</li> </ul>	

	✓ 2020 Nota Técnica nº 20/2020 benefícios eventuais no contexto de Covid-19 no SUAS.
Retrocessos na Políticas de Promoção da igualdade racial	- O Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos, destituiu os representantes dos movimentos negros do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial.
Reformas implementadas	- Reforma Previdenciária – Emenda Constitucional nº. 103/2019.

Fonte: IBGE, vários anos e indicadores; IPEADATA; MDS; DATASUS; EDUCACENSO. Sistematização: CAMPOS, STOCCO, OLIVEIRA, GARCIA, 2021

\* Dado do desemprego aberto calculado para o trimestre jan. a mar. de 2019;

\*\* Dado calculado para o trimestre ago. a out. de 2020;

\*\*\* Taxa de escolarização bruta.

No próximo capítulo, tratamos de olhar para governos de Lula e Dilma, Temer e Bolsonaro por meio dos atos normativos específicos da Assistência Social, promulgados entre os anos de 2003 e 2020.

#### 4 MATRIZES POLÍTICAS E IDEOLÓGICAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS GOVERNOS DE LULA E DILMA, TEMER E BOLSONARO

O objetivo deste capítulo é analisar a Assistência Social nos governos de Lula e Dilma, Temer e Bolsonaro, por meio dos atos normativos específicos da Assistência Social, promulgados entre os anos de 2003 e 2020 (agosto), a fim de identificar nas inflexões continuidades e rupturas no interstício dos governos.

Analisar a política pública de Assistência Social no trânsito dos governos petistas (Lula e Dilma) e governos pós-golpe (Temer e Bolsonaro) é buscar uma intersecção do debate teórico das políticas sociais com a análise crítica dos processos históricos. E esse entroncamento é perpassado por múltiplas determinações dos diferentes grupos. Ianni (1989), ao examinar a obra de Caio Prado Júnior, escreveu:

[...] a história se resgata seletivamente, a partir do presente. Os desafios com os quais se defrontam os grupos e as classes sociais, em certas conjunturas, põem estas ou **aquelas exigências sobre o presente e o passado**, em suas determinações recíprocas. **Cada presente**, a partir da perspectiva deste ou daquele grupo, desta ou daquela classe, **pode suscitar um modo de resgatar o passado**; e imaginar o **futuro** (IANNI, 1989, p. 67).

Seguindo a recomendação de Ianni (1989), partimos do presente marcado por um contexto nacional em que o país é comandado por um presidente eleito com discurso fascista, compondo um governo com inegáveis sinais de “fascistização” e que, tal qual uma moeda, se manifesta a partir de duas faces: uma relacionada à concepção de mundo, com fortes características conservadoras<sup>59</sup>, e outra econômica, marcada pelo ultraliberalismo<sup>60</sup> (FONTES, 2019, p. 2). Nitidamente promovem uma série de mudanças nos âmbitos econômicos, políticos e ideológicos que se concretizam, para nós, dentre outras formas, por meio de uma nova arquitetura de atos normativos. A construção dessa nova arquitetura ocorre em um ambiente de autoritarismo que resulta no comprometimento da existência dos espaços de participação democrática (FONTES, 2019).

Para reconstruir a trajetória histórica do campo socioassistencial, nosso olhar se pauta pelos interesses da classe trabalhadora e busca entender inflexões, continuidades e rupturas, que podem ser tomadas, ora como conquistas, ora como retrocessos na garantia do direito socioassistencial. A entendimento do lugar singularizado da Assistência Social no Brasil

<sup>59</sup> Entendidas por discursos “proto-nazistas e suspostamente anti-sistêmicos” e por “pregações bíblicas descontextualizadas” (FONTES, 2019, p. 2).

<sup>60</sup> Representado pelo arcabouço teórico-prático da Escola Chicago e da Sociedade de Mont-Pélerin (FONTES, 2019, p. 2).

coloca-nos muitos desafios. O tema é deveras amplo, e realizar uma problematização crítica a partir da interlocução do debate sobre a Assistência Social e a realidade brasileira revela-nos contradições advindas da compreensão em sua especificidade de desenvolvimento no Brasil, que trouxe a ela traços bastante característicos.

Como estratégia de estruturação do capítulo, construímos três seções. A primeira apresenta o debate de pesquisadoras do serviço social que problematizam as conquistas e desafios da Política de Assistência Social, marcado por um contexto de desenvolvimento do neoliberalismo no Brasil. Aqui exploramos as discussões que envolveram a processualidade da Assistência Social na construção do SUAS, realizando uma interlocução com: Behring (2011), Couto (2014, 2016), Mota (2011), Sposati (2011, 2019), Boschetti (2003, 2008, 2017) e Paiva (1999, 2006).

Na segunda e terceira seções, discutimos as inflexões da política de Assistência Social entre os governos Lula e Dilma e Temer e Bolsonaro, respectivamente, a partir da análise dos atos normativos promulgados em cada período, a fim de identificar elementos de continuidade e rupturas entre eles.

Nossa questão aqui, nessas duas seções, foi identificar os elementos que caracterizaram dois grandes momentos vividos pela Assistência Social no processo de implantação e implementação do SUAS, entre dois ciclos marcadamente distintos. O primeiro ciclo abrange o que Behring (2011) chama de “choque de gestão”, que resultou na construção de uma arquitetura institucional nova ao campo da Assistência Social no Brasil; o segundo ciclo trata-se do que aqui temos chamado “choque normativo reacionário”, o qual conferiu novos elementos estilísticos à arquitetura institucional da Assistência Social, pós-golpe em 2016, que tornaram evidentes problemáticas já presentes na matriz ideológica conceitual do então “choque de gestão”.

#### 4.1 O DEBATE EM TORNO DAS CONQUISTAS E DESAFIOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL APÓS SEU PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

Organizamos o debate desta seção baseado na produção de Behring (2011), Couto (2014, 2016), Mota (2011), Sposati (2011, 2019), Boschetti (2017) e Paiva (1999, 2006) sobre os elementos fundamentais ao processo de institucionalização, normatização e operacionalização do SUAS no decorrer dos quatro governos estudados. Nossas indagações aqui partem de como se deu tal processo, quais os percalços do caminho e o que podemos considerar como conquistas em termos de concepção, objetivos, diretrizes, organização de

gestão, construções democráticas etc. Ao mesmo tempo, nos perguntamos quais desafios estão postos na atualidade em relação ao direito socioassistencial numa perspectiva ampla de proteção social.

Essa discussão traz um recorrido movimento cursado pela política pública de Assistência Social que, por natureza, está em aberto, considerando os deslocamentos da história. O movimento se expressa em uma forma determinada de concepção, financiamento, controle e participação social, forma de gestão e de operacionalização que refletem princípios, valores, objetivos e diretrizes, que orientam a concretização do direito socioassistencial através dos serviços, programas, projetos e benefícios.

A Assistência Social como política pública é definida pela CF/88, regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742/1993 (BRASIL, 1993)<sup>61</sup>. A rigor, aquele vislumbre da carta constitucional que expressava a defesa de um modelo de proteção social com atributos de cidadania jamais se concretizou em nosso país (PAIVA, 1999). Ao contrário, a configuração histórica das políticas sociais no Brasil e dentro destas, a política de Assistência Social têm se caracterizado pela predominância de um perfil discriminatório e restritivo em termos de direitos sociais, apesar de identificarmos no processo de lutas de classes algumas conquistas civilizatórias e desafios ao longo dos anos (PAIVA, 1999).

Após um interregno de quase uma década de aprovação da LOAS, desde 2004, abriu-se um novo momento da Assistência Social brasileira quando acompanhamos em todo o território nacional a emergência do “choque de gestão” (BEHRING, 2011, p. 86). O “choque de gestão” no argumento da autora serve para dar ênfase a um momento da história da Assistência Social de grande importância rumo à construção dos elementos básicos que compõem uma política pública. Esse “choque” se expressa a partir da criação da Política Nacional de Assistência Social em 2004 (BRASIL, 2004a), por meio da institucionalização do SUAS em 2005 (BRASIL, 2005a); da Norma Operacional Básica (NOB)/SUAS de julho de 2005 (BRASIL, 2005b), que materializa os fluxos de gestão do SUAS; e da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (BRASIL, 2006), que estabelece uma “[...] perspectiva de gestão do trabalho e diretrizes para os planos de cargos e carreira, diretrizes para capacitação, responsabilidades dos/as gestores/as em relação aos/às trabalhadores/as nos vários entes federativos [...]” (BEHRING, 2011, p. 86) .

---

<sup>61</sup> Em 2011, a LOAS foi alterada com uma nova redação dada pela Lei nº 12.435, cuja finalidade foi a adequação normativa às previsibilidades do SUAS.

As normativas e legislações citadas se somaram a inúmeros decretos, resoluções, instruções normativas e operacionais<sup>62</sup>. O então chamado “choque de gestão”<sup>63</sup> (CFESS, 2011) não parou por aí, já que tivemos, sobretudo, até o ano de 2012, outro montante de regulamentações que deram corpo e sustentação em termos de regulação e gestão. Aqui não podemos deixar de citar a tipificação Nacional dos Serviços Sociassistenciais de 2009 (BRASIL, 2009), a Lei 12.235/2011 (BRASIL, 2011), conhecida como nova lei do SUAS, assim como a NOB/SUAS de dezembro de 2012 (BRASIL, 2012), pactuada pela Comissão Intergestora Tripartite (CIT) e aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

O *status* de direito que adquire a Assistência Social é tomado como avanço central por todas as autoras consultadas. Para Couto (2016), essa mudança constituiu uma verdadeira revolução no campo da proteção social brasileira, mesmo demandando mudanças de paradigmas, concepções, legislação, diretrizes operacionais, bem como o rompimento com o passado conservador de mecanismos paternalistas e clientelistas. A única estrutura possível para que a Assistência Social de fato se configure como um direito social se efetiva por meio da participação popular. Isso confere a essa política pública também um sentido de caminhada, de percurso “inconcluso” (COUTO, 2014, p. 389).

Boschetti (2003, 2008) também considerou o alcance do *status* de direito para assistência como um avanço, ao mesmo tempo em que problematizou e defendeu a tese de que um paradoxo deixou difuso o campo de abrangência e atuação da Assistência Social. Em especial, a Assistência Social foi reservada àqueles “incapazes para o trabalho” ou àqueles que por insuficiência de renda não teriam acesso à previdência social. Desde aqueles tempos, a autora apontava ser isso uma problemática, dada as frágeis relações de assalariamento no Brasil, o que já colocava o desafio também de abarcar àqueles que, mesmo capazes para o trabalho, não tinham possibilidade de se inserirem.

Mota (2011) também reafirma que a consideração da assistência como direito constitucional que regula o acesso aos que dela necessitam é uma realidade e um ganho

---

<sup>62</sup> Que podem ser vistas no site: [http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/atos\\_normativos.php](http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/atos_normativos.php). Acesso em: 22 mar. 2022.

<sup>63</sup> Elaine Behring cunhou essa expressão pela primeira vez no Seminário Nacional “O trabalho do assistente social no SUAS”, promovido pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), realizado no Rio de Janeiro nos dias 2 e 3 de abril de 2009. Cabe destacar a importância dos textos produzidos (publicados em 2011) a partir dos debates deste Seminário, que contou com importantes interlocutoras do Serviço Social, pesquisadoras e gestoras do campo socioassistencial, algumas das quais tenho o privilégio e compromisso de dialogar neste texto: Ivanete Boschetti, Elaine Rossetti Behring, Ana Elizabete Mota, Aldaíza Sposati, Berenice Rojas Couto, Mavi Rodrigues, para citar algumas.



civilizatório que não cabe questionamento. Mesmo assim, ela alerta que esse estatuto de direito pode se transformar num argumento “formal abstrato”, caso ele não seja historicizado.

Para a autora, se considerarmos historicamente os determinantes da questão social, o capitalismo tem gerado continuamente uma população excedente, que não pode estar inserida dentro das condições de reprodução da vida através do trabalho. A conquista de direitos é sim um campo de luta das classes subalternizadas. No entanto, o direito pode também ser fetichizado, como em qualquer outro mecanismo próprio ao processo de reprodução social das relações sociais (MOTA, 2011).

Para Mota (2011, p. 69), “[...] a possibilidade desta política se constituir num mito [...]” se coloca na realidade à medida que ela, a Assistência Social, é admitida como o mecanismo elementar para enfrentamento das desigualdades sociais, sobretudo pela via do direito como estratégia de contraposição às expressões das questões sociais.

No campo dos equívocos e problemas advindos do processo de operacionalização, passados alguns anos de implantação dos serviços do SUAS, podemos observar, com novas nuances, aquilo que Mota (2011) e Boschetti (2003, 2008) alertaram, a saber: para o risco de colocá-la em contraposição ao trabalho como garantidora do acesso à renda e aos meios de vida.

Couto (2014), por sua vez, também identificou problemáticas no processo de operacionalização do SUAS, e fez a crítica a todos aqueles serviços que colocaram a Assistência Social como responsável por inserir produtivamente o trabalhador, sujeito de direito, no mercado de trabalho, por meio da chamada “inserção produtiva”. Esse tipo de atuação no SUAS foi não apenas “uma falácia” (COUTO, 2014, p. 397), mas uma forma perversa de responsabilizar os sujeitos.

Primeiro, por produzir impactos mais diretos na percepção dos trabalhadores, sujeitos de direitos que utilizam os serviços da assistência, que passam a acreditar em um “status de qualificado”, conferido por um simulacro de formação e qualificação que acaba por não “inserir produtivamente” esse sujeito e o recoloca em postos de superexploração do trabalho (COUTO, 2014).

Para nós, a operacionalização do direito sociassistencial neste espectro possui uma função social prática na medida em que contribui para um construto ideológico que reforça a meritocracia e a busca por saídas individuais, além de tomar as expressões dessa questão social (pobreza, desemprego etc.), distanciadas da contradição existente entre capital e trabalho.

Em segundo plano, produz impactos àqueles trabalhadores que exercem a atividade técnica nos serviços socioassistenciais, quando se observa uma tendência à certa

“‘secundarização’ do trabalho político com a população” (COUTO, 2014, p. 405). Sobre isso, Couto (2014) é ainda mais contundente: “[...] o Cras deve ser o lugar da discussão da exploração do trabalho sim, mas da formação para o trabalho superexplorado de jeito nenhum [...]” (COUTO, 2014, p. 410).

Em tempos de radicalização neoliberal, o debate da “assistencialização”, que se desenvolveu nos anos 1990 e problematizou certo movimento identificado no âmbito da proteção social, retornou nos anos 2000, mobilizando muitos debates entre pesquisadoras e intelectuais da seguridade social, em especial da Assistência Social.

A assistencialização, para Mota (2011), trata do fenômeno da centralidade que tem a Política de Assistência Social na atualidade no enfrentamento da questão social no Brasil. A autora afirma que a burguesia brasileira realizou uma verdadeira reforma social e moral que tem na estratégia transformista o seu principal recurso para atender às necessidades das populações subalternizadas e trabalhadoras. No entanto, o atendimento dessas necessidades dá-se no leito da construção de um projeto e de uma cultura formadora da hegemonia das classes dominantes, o que faz com que a função prática dessa ideologia, desse novo consentimento social tenha uma função social prática de individualizar, responsabilizar e culpabilizar os sujeitos ante a tamanha desigualdade social (MOTA, 2011).

Sposati (2011) reflete que, ao nominarmos a precarização de políticas sociais como assistencialização, criou-se um desentendimento que resultou por conferir um espectro negativo à política de Assistência Social (SPOSATI, 2011). Afirma a autora que, com o uso do termo “assistencialização da política social”, dissemina-se a ideia da precarização como se fosse algo pertinente e natural à política de Assistência Social, como se esta fosse, de algum modo, “contaminar” as demais políticas sociais com o fenômeno da focalização (SPOSATI, 2011). Conforme a autora,

[...] o contraponto entre “assistencialização e direito” que orienta este debate, tem subjacente a relação entre uma posição idealista que potencializaria a resolutividade da política de assistência social e uma posição niilista que considera que a presença da Assistência Social é o grande fator destrutivo das políticas sociais e da política de assistência social (SPOSATI, 2011, p. 37).

Sobre o debate da assistencialização, Couto (2014) considera que a crítica teórica é de suma importância, pois esta fornece guarnição para pensar e repensar a discussão e estrutura da política pública. O debate em si, para ela, parece ser mobilizado à medida que ocorre um aumento dos recursos para a Política de Assistência Social, ao mesmo tempo em que reduzem os recursos da saúde e da previdência, e com isso assistencializando as políticas sociais, à proporção que se dá ênfase à Assistência Social.

Para Couto (2011), a assistencialização constitui uma categoria que vem culturalmente ameaçando o avanço da concepção e a garantia desse direito sociassistencial e que, muitas vezes, parece que a discussão da assistencialização se fixa com muita facilidade na assistência, por essa assumir a parte assistencial das outras políticas públicas. Assim, para ela, “[...] aquilo que se chama de “assistencialização” é justamente o que Assistência Social faz, mas não deveria fazer [...]” (COUTO, 2011, p. 57).

Para nós, isso reforça a questão de que a Assistência Social não pode ser tratada apenas como o grande guarda-chuva das insuficiências de outras políticas públicas. Caso essa política se comporte de fato nesta lógica de fazer tudo o que outras políticas públicas não dão conta de fazer, facilmente ela pode ser qualquer coisa. Talvez, a grande superestimação que se faz à Assistência Social seja atribuí-la ao patamar de suprir em termos igualitários aquilo que o trabalho, assalariado ou não, deveria fazer, a saber: possibilitar garantia de renda e subsistência da força de trabalho.

Em que medida essa garantia cidadã mínima têm sido assegurada no capitalismo atual? Pereira (2019), refletindo sobre a política social pós-golpe, trata das mudanças dos fundamentos éticos solidários da política social, a partir da máxima burguesa de que o trabalho assalariado é a melhor fonte de bem-estar. Ocorre que a autora também apresenta uma grande problemática contemporânea. A de que existe uma prevalência de moralidades que privilegiam a autorresponsabilização dos indivíduos pela sua segurança social, sob a égide de um sistema caracterizado pela junção de forças neoliberais e neoconservadoras.

Essa mudança de paradigma ético do bem-estar precisa ser correlacionada, inclusive com as mistificações que involucram muitas categorias reclamadas dentro da PNAS. Couto (2014, p. 389), em relação a isso, observa que “[...] se apropriar de categorias tão importantes como participação popular, um patrimônio da dialética, e recolocá-la como se fossem recursos gerenciais do campo da política social [...]” tem sido uma estratégia recorrente do capital nos tempos atuais.

Boschetti (2017, p. 11) também acusa o surgimento de categorias que constituíram certo “duto” para uma espécie de “novilíngua” da política social. A despeito dos avanços institucionais importantes para a consolidação da Assistência Social, tais categorias aportaram um “nítido DNA conservador”, a exemplo de risco, vulnerabilidades, capacidades, vigilância que remetem a uma Assistência Social situada num lugar de controle da classe trabalhadora, ou de ativação para o trabalho precarizado (BOSCHETTI, 2017, p. 12).

O que a autora chamou de “tempo de dança dos conceitos” (BOSCHETTI, 2017, p. 12) poderíamos também chamar de contrarreforma dos conceitos, um perverso maquinismo linguístico observado na formulação de importantes documentos do SUAS, que utilizam categorias teóricas do campo da crítica da economia política, reduzindo-as a meros conceitos gerenciais, tornando-os verdadeiros constructos de responsabilização, individualização e camuflagem da estrutura social que produz toda a desigualdade, a exemplo da categoria teórica “emancipação” (CAMPOS, 2012).

Concordamos com Paiva (2006) que é preciso pensar as políticas sociais para além do horizonte da mera estratégia de acomodação de conflitos, requer referenciá-las no processo de disputa política pelo excedente econômico real das massas historicamente expropriadas, de maneira a não as restringir a “combater” as manifestações mais agudas da questão social (PAIVA, 2006).

Paiva (2006) defende que a Assistência Social deve operar com a articulação orgânica das medidas de prevenção e de proteção, em seus distintos níveis de complexidade técnica, de forma a possibilitar o atendimento das necessidades humanas básicas, e assim contribuir para o real enfrentamento das graves contradições sociais, sobretudo àquelas decorrentes dos processos de pauperização, desigualdade, opressão, superexploração e violência a que são submetidos cotidianamente indivíduos, famílias e amplos segmentos populacionais brasileiros (PAIVA, 2006).

O movimento de acolher necessidades básicas é de fundamental importância para se articular a potencialidade política ou o protagonismo popular (COUTO, 2014). Sobre essa relação, a autora questiona:

[...] como se trabalha com o sujeito que apresenta essa necessidade básica, e que precisa ser atendido, seja qual for a necessidade imediata? Como trabalhar com ele sua consciência de classe, de que ele pertence a uma classe, que está ali naquela condição pela superexploração dessa sociedade? Onde é que os trabalhadores sociais constroem essa reflexão? Certamente que não é na abordagem individual, nunca [...] (COUTO, 2014, p. 396).

Paiva (2006) reafirma a necessidade de insistirmos na densidade político-emancipatória das políticas sociais, entendendo-as como um mecanismo estratégico de distribuição de riquezas produzidas coletivamente e de potencial para uma radical democratização dos modelos institucionais de proteção social.

[...] romper definitivamente com seu aprisionamento numa esfera governamental periférica ou residual, reprodutora de estratégias usuais de mistificação das desigualdades e de ocultamento de suas causas, que reduz suas respostas a programas pontuais, pretensamente reformadores das condutas individuais e grupais, sem qualquer conteúdo ou potência transformadora libertária (PAIVA, 2006, p. 7).

Boschetti (2017) reclama por uma assistência que tenha a potência de ser espaço de mediação para acesso a bens e serviços públicos, fortalecimento de luta política e que trabalhe na defesa da emancipação política. Couto (2011) reafirma a necessidade de incidir sobre a Assistência Social longe dos critérios e da forma mecanicista, que toma a realidade como uma coisa dada, tratando a violência com “[...] banalização e psicologizando as demandas das famílias dentro dos espaços de atendimento [...]” (COUTO, 2011, p. 63). Enfim, a autora defende que a Assistência Social como política social é uma mediação fundamental para colocar em suspenso aquilo que não tem chance de ser resolvido no âmbito do capitalismo.

A associação direta que é feita entre pobreza e Assistência Social embaça o entendimento do campo dessa política, uma vez que ela não tem condições concretas ou legais de superação da desigualdade ou de resolutividade da igualdade (SPOSATI, 2016). A autora afirma que, sob essa ótica, atribui-se expectativas de ordem messiânica à Assistência Social. Há também quem a situe como uma pré-política ou como processadora de um trabalho servil a outras políticas, ou ainda, à amenização de conflitos (SPOSATI, 2016).

É neste aspecto, ao ser elevada à condição de principal mecanismo de enfrentamento da desigualdade social que Mota (2011) insiste em dizer que há um processo de assistencialização da seguridade social e que essa assertiva não se confunde com as chamadas práticas assistencialistas, mas diz respeito à sua centralidade dentre os mecanismos de proteção vigentes. Outro aspecto que ressalta Mota (2011) é aquele de que, nestes mesmos termos, a Assistência Social passa a se constituir numa ideologia que legitima a relação pobreza *versus* Assistência Social e contribui em larga medida para o apassivamento da sociedade. Assim, situar a “[...] a política de assistência social desvinculada da política em si tende a reeditar experiências já testadas e reprovadas [...]” (COUTO, 2014, p. 410).

Neste sentido, é preciso alocar a assistência a serviço do trabalho e da busca pelos direitos de cidadania, sabendo que o primeiro nível de reflexão constitui-se em um importante instrumento de acesso para conquistas mais profundas no sentido de que esta possa deixar de ser “[...] um instrumento de socialização de carências e recursos mínimos para se transformar em processo de socialização política, por meio do qual os seus benefícios e impactos, além da ajuda material, possam contribuir para a ampliação da cidadania” (PEREIRA, 1996, p. 46).

O debate realizado nesta seção procurou apresentar ao leitor, algumas questões que já são consideradas pelas estudiosas da política de assistências sociais dignas de observação, estudo, debate e luta. Partimos, portanto, do acúmulo desses estudos e de suas sinalizações para

adentrarmos em nossa análise sobre as inflexões da Política de Assistência Social a partir dos atos normativos entre os anos de 2003 a 2020.

#### 4.2 QUANDO O VELHO NÃO MORREU E O NOVO NÃO NASCEU: ATOS NORMATIVOS DE 2003 A 2020

Os atos normativos estudados aqui apresentam o trânsito de construção e operacionalização da política pública de Assistência Social no Brasil, durante os anos de 2003 a 2020. Esses atos normativos são desdobramentos não apenas da CF/88, mas também da LOAS, instituída cinco anos após o reconhecimento dos direitos socioassistenciais na lei maior do país. Esta última estabeleceu as bases de uma determinada concepção de Assistência Social, mas não tratou da concepção de um Sistema Único com hierarquização de serviços. Isso somente foi construído a partir da chegada do PT ao poder, e seu processo constitutivo pode ser analisado pelos 1840 atos normativos que se seguiram a partir de 2003, tratando da construção e operacionalização da política pública de Assistência Social.

Queremos, com a análise da série histórica por tipo de ato normativo, alcançar uma dimensão da trajetória percorrida na construção e operacionalização do SUAS, buscando identificar os momentos de inflexão que demarcam mudanças no interior do SUAS e da própria Assistência Social. Isso é relevante, já que cada ato normativo corresponde a um objetivo ou função, notadamente identificada a partir de uma leitura exploratória ao longo da série histórica.

Em termos de análise dos atos normativos por tipo, é mister destacar a diferença entre estes (Quadro 5).

Quadro 5 – Tipos, definições e quantitativo de atos normativos por governo

	<b>Definição</b>	<b>Lula</b>	<b>Dilma</b>	<b>Temer</b>	<b>Bolsonaro</b>
<b>Lei</b>	Ato normativo que tem por função <b>organizar regras para determinado âmbito.</b>	-	1	3	8
<b>Decreto</b>	Ato normativo de autoria exclusiva do <b>Presidente da República.</b> Possui vigência imediata e <b>regulamenta lei existente.</b>	-	3	6	15
<b>Instrução normativa</b>	Ato normativo para <b>disciplinar a execução de lei, decreto ou regulamento.</b>	7	2	2	-
<b>Instrução operacional</b>	Ato normativo que <b>orienta ou estabelece definições técnicas e procedimentos operacionais.</b>	17	46	2	2

<b>Medida Provisória</b>	Ato normativo editado pelo <b>Presidente da República</b> em situações de relevância e urgência que <b>tem força de lei</b> . Precisam de posterior apreciação do Congresso Nacional (Câmara e Senado) para se converter definitivamente em lei ordinária;	-	-	1	9
<b>Resolução</b>	Ato normativo que <b>estabelece normas</b> em conformidade com a CF e a Lei Orgânica, sendo <b>expedidas por colegiado com competência deliberativa</b> ;	376	238	85	44
<b>Portarias</b>	Ato normativo que <b>estabelece instruções e procedimentos de caráter geral</b> , necessários à execução de leis, decretos e regulamentos.	375	241	138	77

Fonte: BRASIL (2017). Sistematização da autora, 2020.

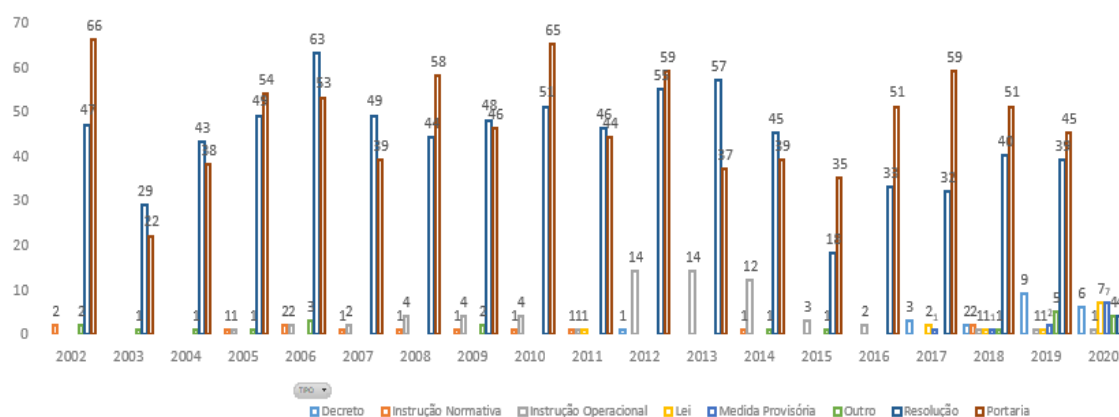
Como uma norma jurídica que estabelece ou sugere condutas de modo geral e abstrato, os atos normativos estabelecem normas, regras, padrões ou obrigações.

O ato normativo é estruturado em três partes básicas: a) a parte preliminar, com a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas; b) a parte normativa, com as normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada; e c) a parte final, com as disposições sobre medidas necessárias à implementação das normas constantes da parte normativa, as disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber (BRASIL, 2017, p. 9).

Uma das primeiras questões a se observar em um ato normativo é: “Qual o objetivo pretendido? Qual problema ele pretende resolver?” (BRASIL, 2017, p. 4). Mediada por essa indagação, nos perguntamos o que leis, decretos, portarias e resoluções pretendiam responder? Essa reflexão se estrutura em duas linhas de análise: frequência e conteúdo. Entendemos aqui que os números expressam parte de um fenômeno que só apreendemos conjugados à análise qualitativa do conteúdo e articuladas à nossa problematização do objeto (apresentadas antes).

Começamos com a análise por tipo de ato normativo. Cada ato tem implicações ou são desdobramentos de atos pretéritos.

Gráfico 1 – Evolução de Atos Normativos por tipo



Fonte: Ministério da Cidadania (BRASIL, 2020). Sistematização da autora, 2020

Uma análise geral dos 1.840 atos normativos nos permite observar que os instrumentos mais utilizados na regulamentação da gestão e execução do SUAS são as portarias e resoluções, representando mais de 90% do total de atos (Gráfico 1), ainda que, ao longo dos governos Temer e Bolsonaro, estes tenham sido menos recorrentes que nos governos anteriores (a redução foi de quase 90% se comparados ao governo Lula). Por outro lado, o que se alterou no governo Bolsonaro foi a maior edição de leis, decretos e medidas provisórias.

Baptista (2007, p. 615) nos lembra que “[...] as portarias ministeriais são importantes instrumentos de regulação de políticas e visam a definir instruções para a execução das leis aprovadas pelo Poder Legislativo, tal como previsto na *Constituição Federal* de 1988”.

Ao analisar o quantitativo desses atos específicos observa-se a existência de dois ciclos: um que se inicia em 2003 e se estende até 2014, coincidindo com os primeiros movimentos de construção de um sistema único, ainda no governo Lula, e sequencialmente com a consolidação do SUAS; e um segundo ciclo que começa em 2015 e se estende até o presente momento, coincidindo com a crise econômica e política que se desenrolou no país após 2014.

O primeiro ciclo abrange o que Behring (2011) chamou de “choque de gestão”. Já o segundo ciclo trata-se do que aqui temos chamado “choque normativo reacionário”, que conferiu novos elementos estilísticos à arquitetura institucional da Assistência Social. “Choque normativo reacionário” aqui se refere ao conjunto de atos normativos promulgados, sobretudo no período pós-golpe jurídico-parlamentar, e que ensejou inúmeras reformas políticas, econômicas e sociais com graves impactos para a classe trabalhadora. Por inúmeras razões, ele se diferencia do então chamado “choque de gestão”. São diferenças de forma e conteúdo, que exploraremos ao longo desta seção.



Se, por um lado, o que Behring (2011) denominou como “choque de gestão” aconteceu de modo espaçado no tempo e com a participação de muitos atores públicos, por outro o “choque normativo reacionário” está ocorrendo de modo apressado no tempo, com pouca ou nenhuma oportunidade de discussão democrática entre os sujeitos que envolvem a política pública, além de representar inúmeros retrocessos e desmontes àquilo que já havia sido considerado como alcance, avanço, conquista no âmbito do SUAS<sup>64</sup>. Assim, o “choque normativo reacionário” é identificado por nós como um verdadeiro desmonte do que vinha se processando em termos de Política de Assistência Social conforme a lógica do SUAS.

Vamos analisar por ciclo. O primeiro tem como marco normativo a criação da Política Nacional da Assistência Social, instituída pela Resolução do CNAS, nº 9, de 2004, que estabeleceu as bases conceituais, na forma de princípios, diretrizes e objetivos, assim como criou o primeiro desenho organizacional de serviços, programas, projetos e benefícios. Cabe notar que, em sua primeira regulamentação, a PNAS não foi instituída na forma de uma lei ordinária, o que expõe uma fragilidade jurídica quanto à regulamentação do direito socioassistencial. Foi apenas em 2011, com a promulgação da Lei 12.435 (BRASIL, 2011), que o funcionamento do SUAS, até então regulamentado por normas operacionais básicas (NOBs, Resoluções, Guias de orientação, Tipificação), foi instituído na forma de lei.

O segundo ciclo, por outro lado, teve como marco o golpe jurídico-parlamentar de 2016 que levou a um acirramento do neoliberalismo no país e imprimiu na política econômica e social um redirecionamento caracterizado pela austeridade fiscal, pela privatização dos serviços públicos e a erosão dos espaços de controle e participação social nas políticas públicas (OLIVEIRA, 2019).

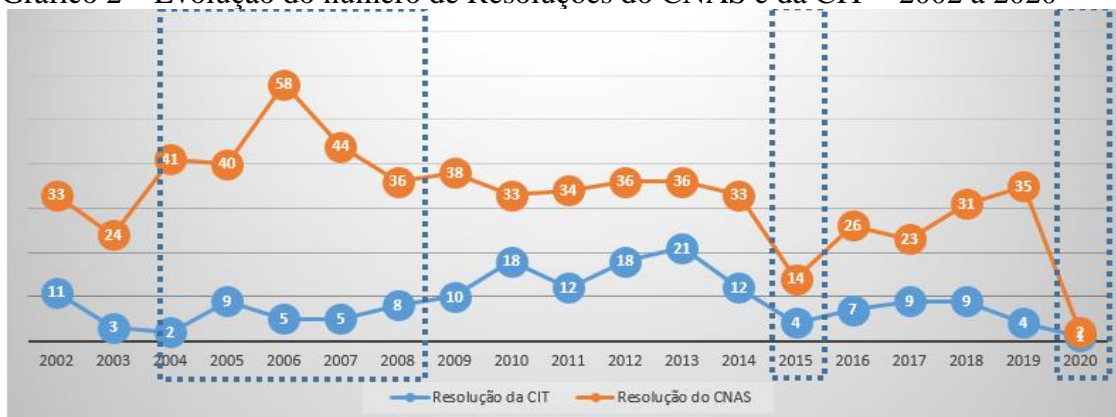
No âmbito da Assistência Social, as mudanças político-ideológicas do novo governo se refletiram no aumento do número de portarias e resoluções, que trataram de adequar a gestão do SUAS às novas orientações governamentais. Também nesse período, é possível observar um aumento na recorrência de leis, decretos e medidas provisórias na operacionalização dos direitos socioassistenciais. Esses atos trataram de promover uma ruptura com o processo de consolidação e expansão do SUAS, por meio da precarização do trabalho técnico e dos serviços ofertados, caracterizando uma orientação reacionária em relação aos princípios do SUAS, aspectos que iremos detalhar nas próximas seções.

---

<sup>64</sup> Fazer menção à Bertold Brecht nestes tempos era um exercício diário: “Que tempos são estes em que é preciso defender o óbvio?”.

No interior da trajetória quantitativa das Resoluções, que correspondem a 40,5% do total de atos analisados, também se identifica a existência de tais ciclos (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Evolução do número de Resoluções do CNAS e da CIT – 2002 a 2020



Fonte: Ministério da Cidadania (BRASIL, 2020). Sistematização da autora, 2020

As resoluções, porém, se subdividem a partir dos dois órgãos colegiados com caráter deliberativo que compõem o SUAS, a saber, o Conselho Nacional de Assistência Social e a Comissão Intergestora Tripartite, que publicam respectivamente: **Resoluções do CNAS** e **Resolução da CIT**. O CNAS, até por seu papel na regulamentação e institucionalização da política, tem sido o responsável pelo maior número de resoluções (Gráfico 2), principalmente durante os primeiros anos da construção do SUAS e no período mais recente em que se processam as mudanças. As Resoluções do CNAS possuem caráter deliberativo e têm origem em discussões colegiadas de representação da gestão e da sociedade civil. Elas deliberam sobre aspectos centrais do SUAS como aprovação e distribuição do orçamento do Fundo Nacional da Assistência Social, normatização das ações e regulação da prestação de serviços públicos e privados da Assistência Social.

Por outro lado, as resoluções da CIT, um espaço que por sua natureza tem uma composição diferenciada, composto apenas por gestores municipais, estaduais e federais, sempre estiveram em menor número do que as resoluções do CNAS. A CIT tem por objetivo melhor operacionalizar a gestão do SUAS, resguardando seu caráter político-administrativo descentralizado, e suas resoluções versam, principalmente, sobre as pactuações entre os três entes federados. A redução no número de resoluções da CIT nos últimos anos reflete as dificuldades que os entes federados têm enfrentado para manter a estrutura organizativa e de serviços do SUAS (Gráfico 2).

Retornando a análise da série histórica dos atos normativos, temos que a Lei nº. 12.435 de 2011 foi a primeira lei<sup>65</sup> promulgada no âmbito do SUAS (governo de Dilma Rousseff) desde a LOAS de 1993. A partir de 2017, as leis tornaram-se recorrentes, sendo que apenas no ano de 2020 foram promulgadas sete leis, um total de 12 leis no período estudado (Quadro 6).

Quadro 6 – Leis da Assistência entre 2017-2020.

LLei	Classificação Geral	Conteúdo	O que altera?
Lei nº 13.431 4/4/2017	Gestão	Estabelece o <b>sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência</b> e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).	- Amplia o art. 208 do ECA que prevê a responsabilidade estatal na garantia de políticas e programas integrados de atendimento à criança e ao adolescente vítima ou testemunha de violência; - Revoga o art. 248 do ECA que atribuía penalidades para aqueles que deixassem de apresentar à autoridade judiciária de seu domicílio, no prazo de cinco dias, com o fim de regularizar a guarda, adolescente trazido de outra comarca para a prestação de serviço doméstico, mesmo que autorizado pelos pais ou responsável.
Lei nº 13.460 26/6/2017	Gestão	Dispõe sobre <b>participação, proteção e defesa dos direitos do usuário</b> dos serviços públicos da administração pública.	- Não altera diretamente o SUAS, mas avança com a incorporação da Carta de Serviços ao Usuário dos serviços públicos de forma geral.
Lei nº 13.684 21/06/2018	Gestão	Dispõe sobre medidas de <b>assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária</b> ; e dá outras providências.	- Estendeu a proteção social aos migrantes por crise humanitária, mas estabeleceu que o reconhecimento de crise humanitária é prerrogativa do Presidente da República.
Lei nº 13.846 18/06/2019	Outra	Institui o <b>Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade</b> , o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade; e altera diversas leis.	- Estabelece <b>revisão dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC)</b> que estavam sem avaliação há mais de 2 anos; - Definiu o pagamento de bônus e gratificação para servidores INSS e médicos peritos a cada gratificação revisada e perícia realizada.

<sup>65</sup> No caso da nossa base de dados, todas as leis foram promulgadas pela presidenta da República em exercício à época.

Lei nº 13.979/2020	Covid-19	Dispõe sobre as medidas para <b>enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus</b> responsável pelo surto de 2019.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Caracteriza e estabelece medidas sanitárias de proteção à coletividade; esteve focada em definir medidas e proteção ligadas à saúde;</li> <li>- Define o que se compreende por isolamento e quarentena;</li> <li>- Reconhece direitos das pessoas afetadas pelas medidas sanitárias.</li> </ul>
Lei nº 13.982/2020	Covid-19	Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre <b>parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC)</b> , e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Amplia o critério de renda para concessão do BPC a pessoas com renda igual ou inferior a 1/4 de salário-mínimo, até 31 de dezembro de 2020;</li> <li>- Autoriza a possibilidade de concessão do BPC para mais de uma pessoa residente no mesmo domicílio;</li> <li>- Durante o estado de calamidade o critério para aferição da renda de concessão do BPC passa a ser 1/2 salário-mínimo respeitando requisitos estabelecidos em lei;</li> <li>- Cria o Auxílio Emergencial de R\$ 600,00 para trabalhadores informais e desempregados que atendessem aos requisitos estabelecidos em lei.</li> </ul>
Lei nº 13.985/2020	Proteção Social Especial	<b>Institui pensão especial destinada a crianças com Síndrome Congênita do Zika Vírus</b> , nascidas entre 1º de janeiro de 2015 e 31 de dezembro de 2019, beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cria pensão especial às crianças acometidas pela Síndrome do Zika Vírus e beneficiárias do BPC, no valor de 1 salário-mínimo;</li> </ul>
Lei nº 14.018/2020	Covid-19	Dispõe sobre a <b>prestação de auxílio financeiro pela União às Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs)</b> , no exercício de 2020, em razão do enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cria Auxílio Emergencial Financeiro de R\$160 milhões para atender ILPIs;</li> <li>- Determinada que o rateio dos recursos será realizado pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e não pelo Conselho Nacional do Idoso;</li> <li>- Autoriza o repasse do recurso para instituições com débitos ou em inadimplentes em relação a tributos e contribuições, bem como não exige a Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social;</li> <li>- Autorizou a utilização dos recursos do Fundo Nacional do Idoso.</li> </ul>

Lei nº 14.021 07/07/2020	Covid-19	Dispõe sobre <b>medidas de proteção social para prevenção do contágio e da disseminação da Covid-19 nos territórios indígenas</b> ; cria o Plano Emergencial para Enfrentamento à Covid-19 nos territórios indígenas; estipula medidas de apoio às comunidades quilombolas, aos pescadores artesanais e aos demais povos e comunidades tradicionais para o enfrentamento à Covid-19; e altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, a fim de assegurar aporte de recursos adicionais nas situações emergenciais e de calamidade pública.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabelece medidas emergenciais para proteção das comunidades, indígenas, comunidades quilombolas, de pescadores artesanais e de demais povos e comunidades tradicionais; - Prevê que a distribuição de cestas básicas seja realizada preferencialmente, mas não exclusivamente, pelo Poder Público;</li> <li>- Indica que a União deve adotar mecanismos para facilitar o acesso ao auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982, e demais benefícios sociais e previdenciários, em áreas remotas. Dentro disso, não indicou articulação com a rede socioassistencial do SUAS e demais instituições específicas de cuidado e proteção desses povos.</li> </ul>
Lei nº 14.022 07/07/2020	Proteção Social Básica e Proteção Social Especial	Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dispõe sobre <b>medidas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher e de enfrentamento à violência contra crianças, adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência durante a emergência de saúde pública</b> de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Amplia medidas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, crianças, adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência;</li> <li>- Fixa que o poder público promoverá campanha informativa sobre prevenção à violência e acesso a mecanismos de denúncia, inclusive por meios eletrônicos;</li> <li>- Os processos que envolvem apreciação de matérias relativas a medidas protetivas passaram a ser considerados de natureza urgente, devendo ser mantidos, sem qualquer suspensão.</li> </ul>
Lei nº 14.027 20/07/2020	Outra	Altera a Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971, para estabelecer regras acerca da distribuição gratuita de prêmios mediante sorteio, vale-brinde, concurso ou operação assemelhada, realizada por concessionárias ou permissionárias de serviço de radiodifusão ou por organizações da sociedade civil.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exige autorização prévia das organizações da Sociedade Civil, dentre elas as entidades ligadas à AS, para realização de sorteios, distribuição de vale-brinde, concurso ou operação assemelhada, com a finalidade de obter recursos adicionais por meio de;</li> <li>- Prevê dentre os objetivos sociais para realização de sorteios, distribuição de vale-brinde, concurso ou operação assemelhada, a promoção da Assistência Social.</li> </ul>

Fonte: Ministério da Cidadania (BRASIL, 2020). Sistematização da autora, 2020.

Das 12 leis (anteriormente listadas), 8 foram aprovadas em 2020, durante o contexto da pandemia da Covid-19, um período de excepcionalidade (Quadro 6), porém nem todas estão relacionadas diretamente ao estado de calamidade pública, isso significa que seu conteúdo e necessidade não têm determinação dada pela emergência ocasionada pela pandemia. Exemplo disso são as Leis nº. 14.018 e nº. Lei 14.027. Das leis classificadas pelo Ministério como

medidas contra a Covid-19, chama atenção o fato de elas não considerarem as estruturas e mecanismos dos sistemas de proteção das respectivas políticas públicas (Quadro 6).

Neste contexto, podemos indicar a criação do Auxílio Emergencial (Lei 13.982), um benefício de caráter eventual que não foi enquadrado como tal, negligenciando em sua operacionalização, as estruturas de serviços do SUAS (Quadro 2). Esse processo aponta para o desmonte em curso da Política de Assistência Social.

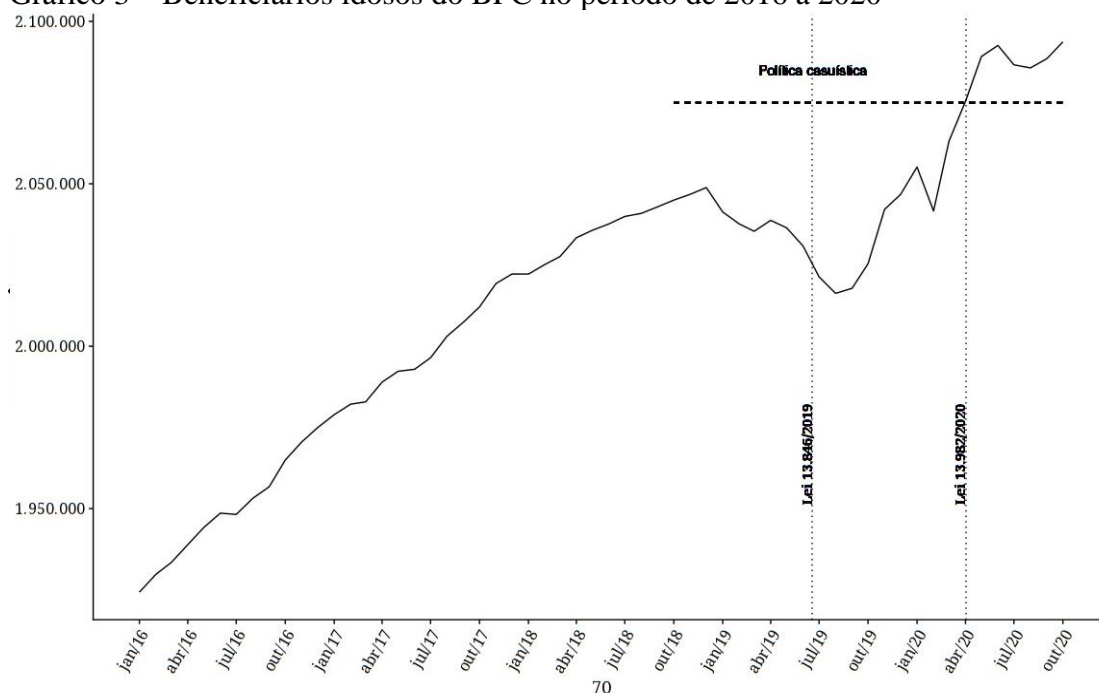
Também foi o caso da Lei 14.021, que estabeleceu medidas de proteção às comunidades indígenas, quilombolas, de pescadores e demais povos tradicionais. Ao desconsiderar a institucionalidade e a estrutura de gestão existente e recorrer à criação de novos benefícios, programas e ações, criou-se uma institucionalidade normativa paralela que, dentre outras coisas, acabou impedindo a inclusão de parcelas importantes da classe trabalhadora na já fragilizada rede socioassistencial do SUAS (Quadro 2).

Ainda no que diz respeito às leis, é possível observar um movimento contraditório, dado que, ao mesmo tempo em que se ampliaram aspectos da proteção social, seja para crianças e adolescentes (Lei nº. 13.431), seja para migrantes (Lei nº. 13.684), também se excluíram direitos já garantidos no ECA e se estabeleceu como decisão monocrática da presidência da República o reconhecimento de crise humanitária (Quadro 6).

Dentro disso, ainda é possível apontar o programa de revisão do BPC (Lei n.º 13.846), em 2019, que abriu a possibilidade de suspensão do pagamento de benefícios às pessoas que não mais atendessem aos critérios, criando ainda um conflito de interesses entre servidores e usuários (Quadro 6). No ano seguinte, no âmbito da Covid-19, os critérios para concessão do BPC foram ampliados (Lei nº. 13.982), inclusive possibilitando mais de um beneficiário do BPC por domicílio, assim como criou uma pensão especial para crianças afetadas pela Zika Vírus (Lei nº 13.985) (Quadro 6). Durante a pandemia, o desafio do acesso por processo digital ao benefício não levou em conta a realidade da população brasileira demandante.

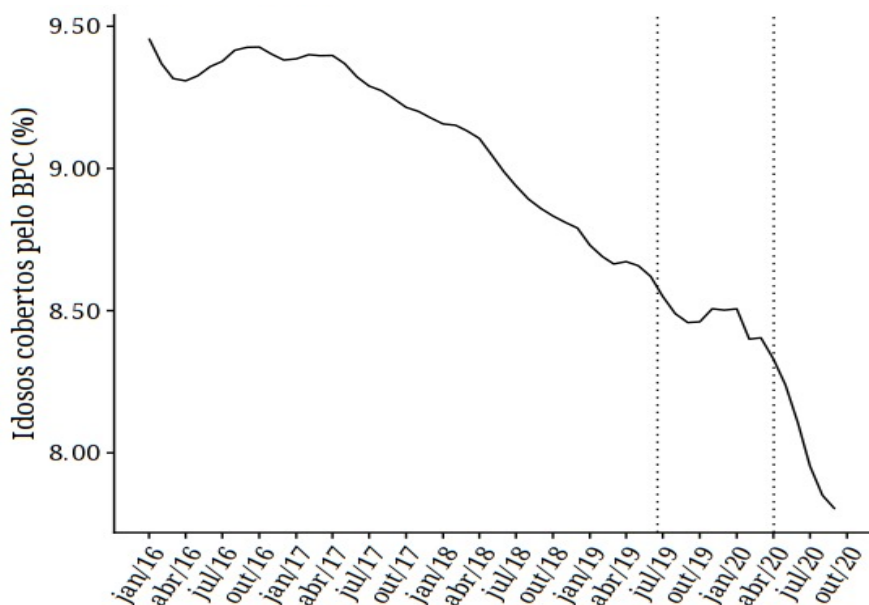
Os gráficos a seguir mostram que o volume de BPC aumentou; no entanto, o número de pessoas acima de 65 anos cresceu ainda mais. Logo, caiu a cobertura. Em termos absolutos houve um aumento desde o final de 2019, mas em termos relativos reduziu.

Gráfico 3 – Beneficiários idosos do BPC no período de 2016 a 2020



Fonte: IBGE – PNAD e Projeção da População (tabelas 5918 e 7358) e dados do BPC do SAGI/MDS, VISDATA 3 (2020). Elaborado por Rodrigo Emanuel, 2020, a partir de estimativas populacionais por faixa etária.

Gráfico 4 – Cobertura do BPC para a população idosa



Fonte: IBGE – PNAD e Projeção da População (tabelas 5918 e 7358) e dados do BPC do SAGI/MDS, VISDATA 3 (2020). Elaborado por Rodrigo Emanuel, 2020, a partir de estimativas populacionais por faixa etária.

O Gráfico 4 demonstra que, mesmo com a ampliação dos critérios do BPC conforme a Lei 13.982/20, a cobertura para o público idoso foi drasticamente reduzida entre o período de acompanhamento – de janeiro de 2016 a outubro de 2020.

A Lei 14.018/20, que tratou do auxílio financeiro para as ILPIs, constitui-se em um elemento cabal do “choque normativo reacionário”. Isso porque, primeiramente, essa legislação retirou da instância de participação e controle social, no caso, do Conselho Nacional do Idoso o poder de deliberar sobre uma parte dos recursos do Fundo Nacional do Idoso e passou para o Ministério da Mulher e dos Direitos Humanos tal poder decisório. Ou seja, o rateio dos recursos, nesse caso específico, tornou-se uma decisão monocrática.

Em segundo lugar, essa legislação foi apresentada sob o discurso de combater o crescimento da violência familiar e, com isso, a suposta necessidade de institucionalizar os idosos. Por fim, considerando que essa lei não tinha relação direta com o estado de emergência, mas foi anunciada como tal, podemos dizer que a ministra aproveitou da ocasião, para também no caso da Assistência Social “ir passando a boiada”<sup>66</sup>.

Ainda sobre a Lei 14.018/20, cabe destacar que ela reforça elementos de segregação e institucionalização por meio da refilantropização, pormenorizando o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e as referências territoriais previstas nos princípios e diretrizes do SUAS<sup>67</sup>. Essa normativa chega ao absurdo de autorizar repasse de recursos públicos para gestão de entidades filantrópicas, que em determinadas situações não se exige a Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS).

Em síntese, o uso desse ato normativo de forma mais intensa nos últimos três anos é uma das evidências das mudanças na forma de normatizar o campo da Assistência Social. Do mesmo modo, o conteúdo das leis reflete também um movimento de institucionalização de uma concepção reacionária de como lidar com as expressões da questão social.

A mudança na forma de normatizar a política de Assistência Social se confirma ainda no uso recorrente de Medidas Provisórias, a partir de 2017, que inclusive deram origem a algumas das leis analisadas até o momento. Nos últimos quatro anos, foram promulgadas dez (10) Medidas Provisórias sendo que, no ano de 2020, em virtude do estado de calamidade resultante da pandemia da Covid-19, observamos sete (7) novas Medidas Provisórias (Gráfico

---

<sup>66</sup> Em reunião ministerial, do dia 22 de abril de 2020, o Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, utilizou essa expressão para indicar como estratégia de governo a ser adotada o envio de projetos de lei ao Congresso Nacional e a instituição de atos normativos sobre temas sensíveis à opinião pública e contrários aos interesses da classe trabalhadora, dado que a cobertura de imprensa estava voltada para o tema da pandemia da Covid-19 (SALES, R. 2020. Transcrição das falas da equipe de Governo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/05/leia-a-integra-das-falas-de-bolsonaro-e-ministros-em-reuniao-ministerial-gravada.shtml>. Acesso em: 22 mar. 2022.

<sup>67</sup> Inegável essa perspectiva, tendo em vista a fala da ministra: “As instituições são tudo na Nação. E muitas delas não recebem repasses, vivem de doações, de quermesses, bingos, são valentes e verdadeiras. Só temos que louvar o que elas fazem no Brasil e especialmente a de Criciúma. É uma referência”. Disponível em: <http://www.engeplus.com.br/noticia/geral/2020/dameres-alves-faz-discurso-em-defesa-do-idoso-e-anuncia-verba-para-asilo-sao-vicente-de-paulo>. Acesso em: 22 mar. 2022.



1). Em resumo, elas trataram de alterações administrativas no organograma dos ministérios e da suplementação de recursos financeiros, especialmente no contexto da pandemia da Covid-19 (Quadro 3). Chama atenção a desestruturação da organização administrativa do antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, criado em 2004, transformado em Ministério da Cidadania, a partir de uma junção com as antigas pastas de Esporte e de Cultura.

Quadro 7 – MP da Assistência entre 2017-2020

MP	Classificação Geral	Conteúdo	O que altera?
MP nº 782 31/5/2017	Gestão	Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.	- Alterou organograma do Ministério do Desenvolvimento Social, incluindo na pasta a estrutura do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário; - Convertida na Lei nº 13.502, de 1 de novembro de 2017.
MP nº 870 1/01/2019	Outra	Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.	- Extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Social (MDSA), em substituição criou o Ministério da Cidadania, que além do MDSA, juntou as pastas de Esporte e Cultura; - Institui a Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. - Convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.
MP nº 908 28/11/2019	Outra	Institui o Auxílio Emergencial Pecuniário para os pescadores profissionais artesanais inscritos e ativos no Registro Geral da Atividade Pesqueira, domiciliados nos Municípios afetados pelas manchas de óleo.	- Criou benefício emergencial para os pescadores profissionais.
MP nº 966 13/05/2020	Covid-19	Dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da Covid-19.	- Tratou de maneira geral sobre a conduta e responsabilização dos agentes públicos no contexto da pandemia da Covid-19.
MP nº 953 15/04/2020	Outra	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 2.550.000.000,00, para o fim que especifica.	- Crédito extraordinário no Ministério da Cidadania para ações da Covid-19.
MP nº 937 2/04/2020	Gestão	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 98.200.000.000,00, para os fins que especifica.	- Crédito extraordinário no Ministério da Cidadania para o pagamento do Auxílio Emergencial.
MP nº 941 2/04/2020	Outra	<b>Abre crédito extraordinário</b> , em favor dos Ministérios da Educação, da Saúde e da <b>Cidadania</b> , no valor de R\$ 2.113.789.466,00, para os fins que especifica.	- Crédito extraordinário no Ministério da Cidadania para ações da Covid-19.

MP nº 929 25/05/2020	Covid-19	Abre <b>crédito extraordinário</b> , em favor dos <b>Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, das Relações Exteriores, da Defesa e da Cidadania</b> , no valor de R\$ 3.419.598.000,00, para os fins que especifica.	- Crédito extraordinário no Ministério da Cidadania para ações da Covid-19.
MP nº 946 7/04/2020	Gestão	<b>Extingue o Fundo PIS-Pasep</b> , instituído pela Lei Complementar nº 26, de 11 de setembro de 1975, transfere o seu patrimônio para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências.	- Transfere recursos do Fundo PIS/PASEP para a União; - Permite um novo saque extraordinário do FGTS, descapitalizando o fundo e colocando em risco seu fluxo de caixa;- A MP significou redução dos mecanismos de proteção do trabalho e dos trabalhadores.
MP nº 991 15/07/2020	Covid-19	Abre <b>crédito extraordinário</b> , em favor do <b>Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos</b> , no valor de R\$ 160.000.000,00, para os fins que especifica.	- Transfere R\$ 80 milhões do Fundo Nacional do Idoso para a criação do auxílio financeiro às ILPIs; - Foi convertida na Lei nº 14.018, de julho de 2020.

Fonte: Ministério da Cidadania (BRASIL, 2020). Sistematização da autora, 2020.

O fato de a primeira MP no campo da Assistência Social ter sido instituída em 2017 e o uso recorrente desse tipo de ato normativo nos últimos 4 anos revelam uma mudança na forma/estilo de normatizar a política pública (Quadro 3).

Na mesma direção, o uso de decretos na regulamentação do SUAS também se tornou recorrente nos últimos 4 anos. Dos 24 decretos promulgados ao longo dos 19 anos, mais de 85% deles foram instituídos a partir de 2017 (Gráfico 1).

Antes disso, havia sido usado 3 vezes, sendo uma delas em 2012, durante o governo de Dilma Rousseff, para regulamentar o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (BRASIL, 1993). Isso nos chama particular atenção, pois salta aos olhos certa proeminência da promulgação de decretos, especificamente, durante os governos de Temer e Bolsonaro.

Por outro lado, a série histórica aqui analisada mostra uma tendência de redução no número de Instruções regulamentando os serviços socioassistenciais (Gráfico 1). Ao longo desse período foram 11 instruções normativas e 66 instruções operacionais (Gráfico 1).

Nos anos de 2003 e 2004, não houve nenhum tipo de instrução (normativa ou operacional) (Gráfico 1), o que caracteriza esses anos como o momento em que a Assistência Social pensava suas bases, conceitos, direção, diretrizes e concepções em torno da construção da PNAS para a estruturação de um Sistema Único de Assistência Social. Mas, a partir de 2005, as instruções ganharam importância na arquitetura institucional do sistema único.

A instrução operacional se constituiu no terceiro tipo de ato normativo mais usado na operacionalização do SUAS, tendo sido recorrente em todos os anos a partir de 2005, com exceção do ano de 2017. Os anos de 2012 a 2014 concentram um elevado número de Instrução Operacional, indicando que a aprovação da NOB/SUAS de 2012 acabou gerando modificações na operacionalização do SUAS, que exigiu a criação de novas instruções para seguir com a gestão do SUAS (Gráfico 1). Nota-se que desde 2017, esse tipo de ato normativo tem perdido importância, tendo sido publicada apenas quatro (4) instruções operacionais.

Assim, ao analisar a trajetória quantitativa dos atos normativos, para além de constatar a existência de dois ciclos, é possível afirmar que uma das características que os distingue está relacionada à forma de regulamentar a política pública de Assistência Social e, por consequência, a operacionalização dos SUAS.

Durante o período de “choque de gestão”, observamos um predomínio das resoluções, portarias e instruções operacionais, em que parte dos atos tem origem em colegiados que contam com a participação da sociedade civil, ou com gestores dos entes federados. De outro modo, no período aqui denominado “choque normativo reacionário” verificou-se o uso mais recorrente de Decretos, Medidas Provisórias e Leis, ou seja, um aumento de atos monocráticos do Presidente da República, evidenciando uma tônica autoritária no âmbito da regulamentação da Assistência Social.

Ainda chama atenção que no período analisado não há Emendas Constitucionais relacionadas diretamente à Assistência Social, diferentemente das demais políticas que compõem o capítulo da Seguridade Social na CF/88, como a saúde e a previdência social. Essa ausência não significa, porém, que a Assistência Social não tenha sido afetada pelas mudanças promovidas na CF/88. Um exemplo dos impactos derivados de Emendas Constitucionais na Assistência Social tem-se com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, (ver Quadro 8) de dezembro de 2016, que instituiu o novo regime fiscal.

Ao fixar os gastos com serviços públicos a partir de 2017, essa Emenda Constitucional teve como resultado uma redução dos recursos destinados à operacionalização do SUAS. A perda de recursos inicialmente estimada era de quase R\$ 200 bilhões, em 10 anos, e de R\$ 868,5 bilhões, em 20 anos (Quadro 7). Cabe destacar que essas estimativas consideraram apenas a manutenção das políticas existentes, não prevendo a expansão da cobertura frente a novas demandas de beneficiários e usuários (IPEA, 2016).

Observando o total de despesas executadas pelo FNAS após 2016, notamos que houve um aumento de 13,2% nos gastos de 2020 em relação a 2016. Boschetti e Teixeira (2019), ao

analisarem os gastos do FNAS após a EC nº 95, ressaltaram que se consideramos individualmente houve crescimento. No entanto, as autoras destacam que esse crescimento pode estar relacionado apenas aos reajustes dos benefícios que são vinculados ao salário-mínimo ou, até mesmo, ao aumento absoluto do número de beneficiários. Do ponto de vista dos recursos destinados aos serviços, projetos e gestão, as autoras mostram que vem ocorrendo historicamente, redução de 39% em 2018 em relação a 2012 nos serviços, e 19% em relação aos Projetos e Gestão (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2019).

Nesse sentido, tais projeções indicaram também o risco de descontinuidade da oferta integral dos serviços, programas, projetos e benefícios, que acabaram se concretizando tanto na redução do número de beneficiários do Programa Bolsa Família, desde 2017, como nas dificuldades de garantir o financiamento dos serviços de proteção social básica e dos serviços de proteção especial no interior das propostas orçamentárias elaboradas no governo Temer (SILVA *et al.*, 2019, p. 309-310).

Outro elemento que se relaciona com tais projeções realizadas pelo IPEA é o programa de revisão dos benefícios previdenciários e assistenciais, instituído pela MP nº. 871, de 2019, convertida na Lei nº. 13.846, já citada anteriormente, que buscou, na prática, adequar a quantidade e abrangência dos benefícios ao novo montante orçamentário, em um movimento identificado por Silva *et al.* (2019, p. 306) como “subfinanciamento” e “desconstrução do SUAS”.

Quadro 8 – Atos Normativos do Governo Federal que impactaram a Assistência Social entre 2017-2020

Ato	Vinculado a qual pasta institucional	Conteúdo	O que impacta no SUAS?
EC nº 95 15/12/2016	Ministério de Economia	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Congela os gastos federais</b>, com exceção dos juros da dívida pública, por 20 anos.</li> <li>- <b>Perda de recursos</b> da Assistência Social, estimada pelo IPEA (2016), de R\$ 199 bilhões em 10 anos, e R\$ 868,5 bilhões em 20 anos;</li> <li>- Pode comprometer os avanços alcançados no combate à pobreza e assim como a continuidade da oferta de programas, projetos, benefícios e serviços que compõem a oferta sócio protetiva criada pela PNAS (IPEA, 2016).</li> </ul>

Lei nº 13.429 31/03/2017	Ministério do Trabalho	Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Amplia e <b>flexibiliza as regras trabalhistas</b> ampliando a contratação temporária de trabalhadores, com impactos na renda dos trabalhadores;</li> <li>- Amplia as demandas da população alvo da política de Assistência Social;</li> <li>- Piora as condições de trabalho das equipes profissionais envolvidas na operacionalização da Política de Assistência Social.</li> </ul>
Lei nº 13.467 13/07/2017	Ministério do Trabalho	Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Altera mais de 117 artigos e 200 dispositivos da CLT<sup>68</sup> (MARQUES; NAKATANI, 2019, p. 232);</li> <li>- Cria condições para a ampliação da informalidade, na medida em que flexibilizou as regras dos contratos temporários, facilitou as demissões e criou a modalidade de trabalho intermitente, aumentando o tempo do “não-trabalho” e a busca por ocupações informais;</li> <li>- Amplia as demandas da população alvo da política de Assistência Social;</li> <li>- Piora as condições de trabalho das equipes profissionais envolvidas na operacionalização da Política de Assistência Social.</li> </ul>
E C nº 103 12/11/2019	Ministério da Economia	Emenda Constitucional nº 103. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Institui uma idade mínima para aposentadoria dos trabalhadores e ampliou o tempo de contribuição para concessão do direito à aposentadoria;</li> <li>- Estabelece regras mais duras para o cálculo dos benefícios previdenciários;</li> <li>- Restringe a concessão de benefícios previdenciários e limitou o direito adquirido ao longo do tempo – pensões por morte;</li> <li>- Ao restringir e postergar o acesso aos benefícios previdenciários - contributivos, amplia a demanda por políticas não contributivas, como a Política de Assistência Social.</li> </ul>

Fonte: Ministério da Cidadania (BRASIL, 2020). Sistematização da autora, 2020.

Se, por um lado, a EC nº. 95 resultou na diminuição de recursos do orçamento público para financiamento da rede de proteção do SUAS, por outro as leis que alteraram as relações de trabalho e o direito previdenciário, ao retirar os mecanismos de proteção, delegam à Assistência Social a hercúlea tarefa de garantir condições mínimas de sobrevivência de grande parte da classe trabalhadora, por meio de uma ampla proteção social, num contexto econômico e social regressivo para os trabalhadores. A piora nas condições de vida não se dá apenas pela ausência de trabalho e renda, mas se vincula também à não garantia de um conjunto extenso de direitos sociais, como habitação, educação, cultura, lazer, saneamento, saúde, entre outros.

Ao analisarem as mudanças institucionais listadas no Quadro 4, Marques e Nakatani (2019, p. 226) apontaram para uma redefinição do “lugar do Estado na economia e na

<sup>68</sup> Para análise dos impactos dessa contrarreforma, ver: Stocco *et al.* (2019).

sociedade”, resultando em um “encolhimento das políticas públicas em geral, e especialmente, das políticas sociais”. Na mesma direção, entendemos que o lugar ocupado pelo Estado vem sendo reclamado pela iniciativa privada e pelo mercado, conforme aparece explicitamente na fala do então Secretário do setor de Previdência e Trabalho, Rogério Marinho, ao explicar a reforma previdenciária: “[...] vamos abrir mão do sistema solidário de repartição e vamos ingressar em um sistema de risco de mercado”<sup>69</sup>.

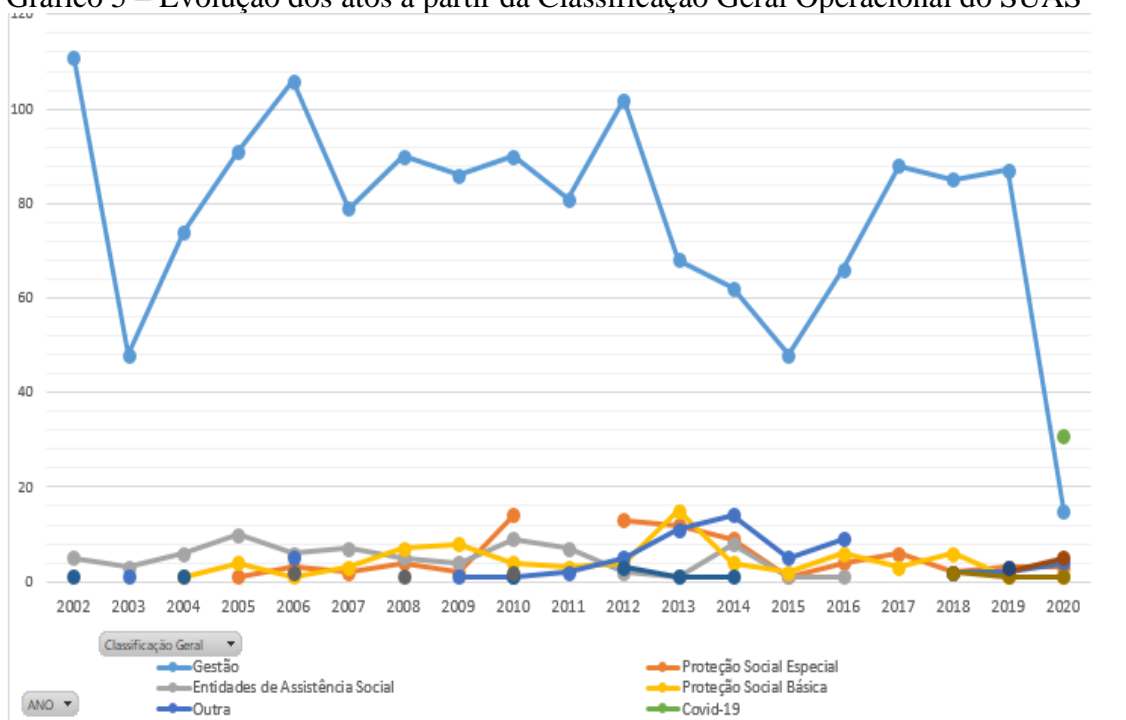
Cabe citar ainda como um retrocesso o Decreto 9.759/2019, embora não se aplique ao CNAS no que tange à sua extinção, mas, conforme Parecer nº 00390 da Advocacia Geral da União, de 15 de maio de 2019, as instâncias colegiadas vinculadas ao SUAS podem ser extintas de acordo com o decreto. Dentre essas instâncias colegiadas, estão as Comissões e Grupos de Trabalho do CNAS, a Comissão Intergestora Tripartite, a Mesa Nacional da Gestão do Trabalho do SUAS, o Núcleo Nacional de Educação Permanente do SUAS. Isto significa inviabilizar o controle democrático da Política de Assistência Social.

Ainda com o intuito de identificar a existência de dois movimentos no interior do processo de institucionalização da Assistência Social no Brasil, a saber, o “choque de gestão” e o “choque normativo reacionário”, toca analisar os atos normativos, considerando as categorias que compõem a Classificação Geral Operacional do SUAS. Fazendo isso, percebemos que, aproximadamente, 81% dos atos normativos foram voltados à gestão do sistema e, em menor grau, aparecem os atos que se referem às entidades da Assistência Social e às proteções sociais (básica e especial) dos serviços. Considerando apenas a trajetória quantitativa dos atos de gestão do sistema, também fica evidenciado os dois ciclos já identificados no Gráfico 5.

---

<sup>69</sup> Trecho do discurso do Rogério Marinho – Secretário do setor de previdência e trabalho, proferido no seminário “A Nova Economia Liberal”, ocorrido dia 15 de março, no Centro Cultural FGV, pela iniciativa da FGV Projetos e o Centro de Economia Mundial da FGV.

Gráfico 5 – Evolução dos atos a partir da Classificação Geral Operacional do SUAS



Fonte: Ministério da Cidadania (BRASIL, 2020). Sistematização da autora, 2020

Em específico, cabe apontar que a partir de 2012, concomitante a uma redução nos atos normativos de gestão do sistema que se estende até 2015, ocorre um aumento no número de atos voltados para a proteção social básica (em 2013) e especial (2012, 2013 e 2014), e dos atos normativos denominados como “Outros” (entre 2012 e 2016). Essa observação é importante, pois sinaliza uma pulverização de ações e programas no interior do SUAS sem considerar a estrutura de proteção social formulada em 2004. Assim, não se trata apenas de enfraquecer ou ignorar a estrutura de proteção já existente, mas sim descaracterizá-la. Além disso, em 2020, surge uma nova categoria de classificação dos atos normativos, dada a emergência da pandemia da Covid-19 e a necessidade de ampliar os serviços socioassistenciais.

Ainda importante destacar que vem diminuindo o número de atos normativos denominados “Entidades de Assistência Social”, sendo que após 2016 não houve nenhum ato classificado com essa categoria. Deixamos aqui esta observação para título de outras investigações. Por quais razões na classificação geral operacional do SUAS há a tendência de redução da classificação “Entidades de Assistência Social”?

Tomando o modelo de organização da gestão do SUAS em que a oferta socioassistencial se divide em programas, projetos, serviços e benefícios, tem-se também a trajetória quantitativa dos atos normativos classificados segundo a oferta socioassistencial que regulamenta.

Quadro 9- Descrição das Ofertas Socioassistenciais.

Oferta Socioassistencial	Descrição	Especificação	
Benefícios	Os benefícios compõem a proteção social básica. Eles <b>representam a segurança social de renda</b> que é operada a partir da <b>concessão de bolsas-auxílios financeiros sob determinadas condicionalidades</b> , com presença (ou não) de contrato de compromissos; e da concessão de benefícios continuados, nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho.	<p><b>Benefício de Prestação Continuada:</b> previsto na LOAS e no Estatuto do Idoso, é provido pelo Governo Federal, consistindo no repasse de 1 (um) salário-mínimo mensal ao idoso (com 65 anos ou mais) e à pessoa com deficiência que comprovem não ter meios para suprir sua subsistência ou de tê-la suprida por sua família. Esse benefício compõe o nível de proteção social básica, sendo seu repasse efetuado diretamente ao beneficiário.</p> <p><b>Benefícios Eventuais:</b> são previstos no art. 22 da LOAS e visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte, ou para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa com deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública.</p> <p><b>Transferência de Renda:</b> programas que visam o repasse direto de recursos dos fundos de Assistência Social aos beneficiários, como forma de acesso à renda, visando o combate à fome, à pobreza e a outras formas de privação de direitos, que levem à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local.</p>	
Programas	Ações integradas e complementares, tratadas no art. 24 da LOAS, com objetivos, tempo e área de abrangência, definidos para qualificar, incentivar, potencializar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais, não se caracterizando como ações continuadas.	Modificam a cada governo	
Projetos		Caracterizam-se como investimentos econômico-sociais nos grupos populacionais em situação de pobreza, buscando subsidiar técnica e financeiramente iniciativas que lhes garantam meios e capacidade produtiva e de gestão para a melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e organização social, articuladamente com as demais políticas públicas. De acordo com a PNAS/2004, esses projetos integram o nível de proteção social básica,	Modificam a cada governo

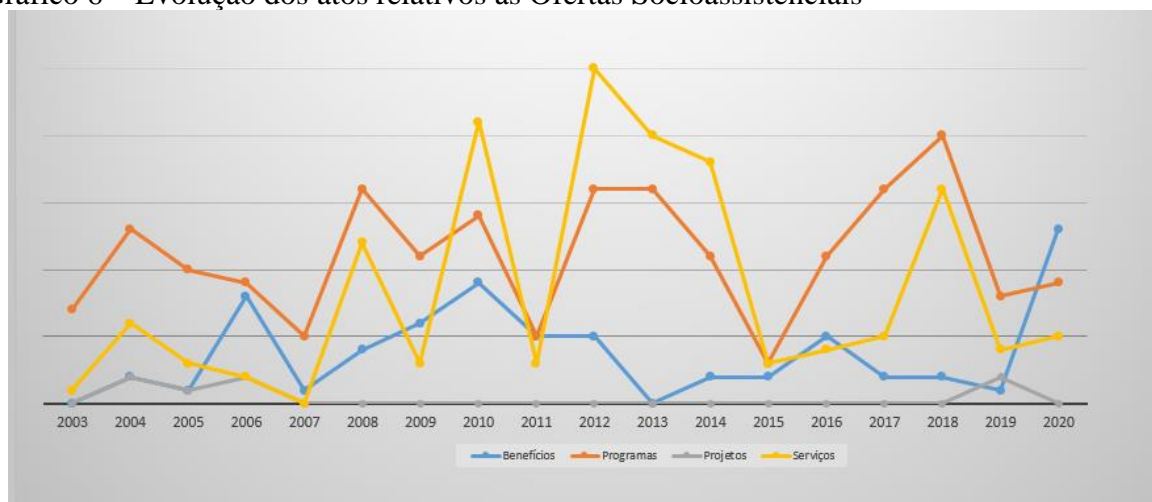


		podendo, contudo, voltar-se ainda às famílias e pessoas em situação de risco, público-alvo da proteção social especial.
Serviços	São atividades continuadas, definidas no art. 23 da LOAS, que visam a melhoria da vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas da população, observando os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nessa lei. A Política Nacional de Assistência Social prevê seu ordenamento em rede, de acordo com os níveis de proteção social: básica e especial, de média e alta complexidade (PNAS, 2004). Em 2009 o CNAS através de uma resolução aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, que ficam definidos e organizados por níveis de complexidade do SUAS, sendo a Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.	<p><b>I - Serviços de Proteção Social Básica:</b></p> <p>a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);</p> <p>b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;</p> <p>c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.</p> <p><b>II - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade:</b></p> <p>a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);</p> <p>b) Serviço Especializado em Abordagem Social;</p> <p>c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);</p> <p>d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;</p> <p>e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.</p> <p><b>III - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:</b></p> <p>a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Abrigo institucional;</i></li> <li>- <i>Casa-Lar;</i></li> <li>- <i>Casa de Passagem;</i></li> <li>- <i>Residência Inclusiva.</i></li> </ul> <p>b) Serviço de Acolhimento em República;</p> <p>c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;</p> <p>d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.</p>

Fonte: Política Nacional de Assistência Social e Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009). Sistematização da autora, 2020.

O primeiro aspecto importante que percebemos ao analisar a série histórica é a queda sazonal do número de atos normativos ligados às ofertas socioassistenciais que ocorrem no primeiro ano de mandato do Chefe do Poder Executivo. Isso se relaciona tanto à dinâmica política, de troca das equipes de governo e planejamento das ações do programa de governo vitorioso, como ao ciclo orçamentário brasileiro, em que se cumpre no primeiro ano do mandato o Plano Plurianual da gestão anterior, enquanto se elabora os programas e ações de governo dos próximos 4 anos.

Gráfico 6 – Evolução dos atos relativos às Ofertas Socioassistenciais



Fonte: Ministério da Cidadania (BRASIL, 2020). Sistematização da autora, 2020

Em termos quantitativos, nota-se que, dos 426 atos normativos que trataram das ofertas socioassistenciais, a maioria versou de programas (aproximadamente, 47%) e de serviços (mais de 35%). Essa classificação nos permite perceber que de 2007 a 2014 há um predomínio dos atos relacionados à regulamentação dos serviços que compõem o SUAS, um avanço importante do ponto de vista da institucionalização, em que a proteção social não contributiva<sup>70</sup> foi ganhando *status* de atividades continuadas, mais coerentes com a perspectiva dos direitos sociais. Outrossim, cabe destacar que o fato de se ter uma maior regulamentação dos serviços não significa dizer que houve uma ampliação de recursos para eles. Salvador (2010) também já demonstrava em sua pesquisa sobre o financiamento da Seguridade Social um aporte maior de recursos para o BPC e os PBF. Antes de 2016, já se observava uma proeminência dos benefícios em detrimento dos serviços. Mas, a partir de 2015 até 2019, voltam a predominar os atos normativos conexos aos programas, sendo estes caracterizados como ações não contínuas. Em 2020, o Gráfico 6 mostra uma elevação dos atos pertinentes aos benefícios, o que está diretamente relacionado às medidas de mitigação dos efeitos socioeconômicos da pandemia da Covid-19. Dentro disso, tem-se um conjunto de atos que trataram de operacionalizar o Auxílio Emergencial, criado a partir da Lei nº 13.982/2020 (BRASIL, 2020).

Até aqui nos detivemos à evolução anual de cada tipo de ato normativo e analisamos mais profundamente o conteúdo das leis e medidas provisórias por serem atos normativos com maior força jurídica sobre a política pública de Assistência Social. A seguir, avançamos na

<sup>70</sup> Utilizamos esse termo com muita ressalva, pois não podemos afirmar que esta política não tem contribuição indireta de seus usuários. Conforme Salvador (2010), a tributação sobre o consumo é quase 60% no Brasil.

compreensão do processo de constituição do SUAS, sobretudo de suas inflexões, continuidades e rupturas, analisando a série histórica a partir do recorte temporal das diferentes gestões governamentais. Também prosseguiremos na análise de conteúdo dos atos normativos, agora utilizando as ementas<sup>71</sup> dos atos, em que sobressaem o conteúdo dos decretos, portarias e resoluções por estarem em maior número, considerando o total da série histórica.

Queremos com isso mostrar que o movimento dos atos normativos refletem as decisões políticas e econômicas tomadas no interior de cada governo, expressando também as alianças político-partidárias, a correlação de forças da luta de classes e a orientação ideológica. Além disso, as decisões políticas e econômicas guardam relação direta com os limites e possibilidades que caracterizam o desenvolvimento capitalista nas diferentes etapas históricas e em cada território ou região específica. Nosso esforço consiste na tentativa de identificar como a Política de Assistência Social, conformada pelos atos normativos da série histórica, tensiona e reflete o movimento da realidade. Assim, nas próximas seções passamos a análise da série histórica a partir dos diferentes governos.

#### 4.3 ALTO VERNIZ IDEOLÓGICO E CHOQUE DE GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS GOVERNOS DE LULA E DILMA

“[...] As leis não bastam  
Os lírios não nascem das leis”.

Drummond<sup>72</sup>

A fase ascendente da Assistência Social no Brasil, que boa parte da literatura reconhece, se deu durante as gestões petistas, ou seja, nos governos de Lula (2003 a 2010) e Dilma (2011 a 2016) (BEHRING, 2011; COUTO, 2014, 2016; MOTA, 2011; SPOSATI, 2011; BOSCHETTI, 2017; PAIVA, 1999, 2006). Essa fase ascensionária coincide com o que foi denominado “choque de gestão” no campo da Assistência Social. Durante esses anos, foi promulgada a maior parte dos atos normativos analisados nesta tese, sendo 45,5% deles no governo Lula e 31% no governo Dilma. Considerando a média diária de atos normativos, temos 1 ato a cada 3,7 dias, no governo Lula, e 1 ato a cada 3,9 dias, no governo Dilma. Esses resultados se relacionam com a estruturação e a consolidação do SUAS durante as gestões

<sup>71</sup> Parte-se da ideia de que a ementa de um ato normativo explicita de forma sintética aquilo que é detalhado e reproduzido na íntegra do conteúdo do ato.

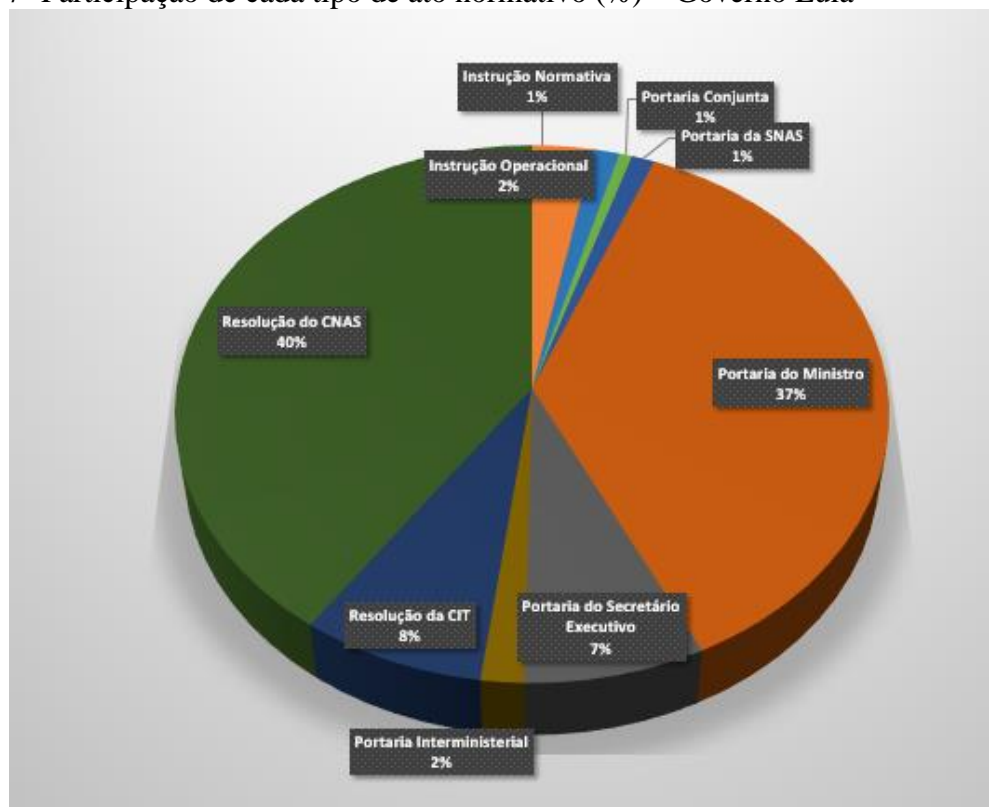
<sup>72</sup> Carlos Drummond de Andrade. *A Rosa do Povo* (2004), poema “Nosso Tempo”, p. 38, Rio de Janeiro: Record.

petistas que conformou uma determinada matriz política-ideológica para a Assistência Social no Brasil.

Analisando os governos Lula e Dilma por tipo de ato normativo, observamos que no primeiro foram preponderantes as resoluções do CNAS (40%) e as portarias emitidas pelo ministério (37%). Chama atenção ainda que 7% dos atos normativos foram portarias do Secretário Executivo. Nesse período, observamos, portanto, uma forte atuação do CNAS, quanto às definições e regulamentações do campo assistencial.

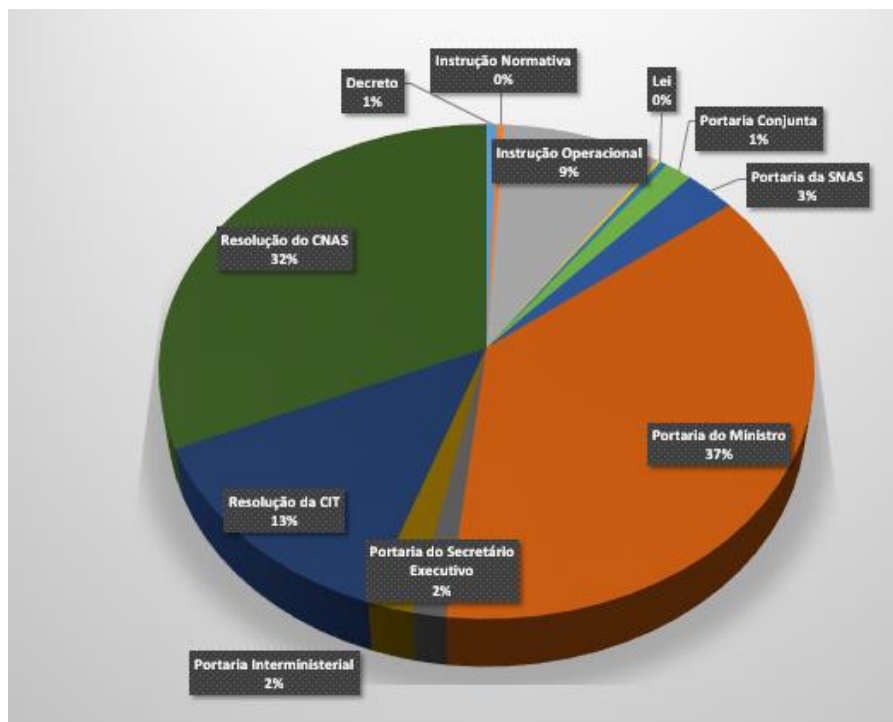
Já no governo de Dilma, a participação das resoluções do CNAS diminuiu para 32%, enquanto aumenta a participação das resoluções da CIT, de 8% para 13%. Esse movimento já foi explicado, e está relacionado às pactuações entre os entes federados que se seguiu a estruturação descentralizada do SUAS. A participação das Instruções Operacionais também foi maior durante o governo desta última, chegando a 9%, ante 2% no governo Lula. Isso se relaciona ao fato de que foi no período do governo Lula que se planejou o SUAS e se elaborou os principais documentos norteadores do sistema, havendo a necessidade posterior de orientar e regulamentar a operacionalização do que havia sido instituído.

Gráfico 7- Participação de cada tipo de ato normativo (%) – Governo Lula



Fonte: Ministério da Cidadania (BRASIL, 2020). Sistematização da autora, 2021.

Gráfico 8 – Participação de cada tipo de ato normativo (%) – Governo Dilma



Fonte: Ministério da Cidadania (BRASIL, 2020). Sistematização da autora, 2021.

Em realidade, foram os atos normativos desse período que construíram de forma paulatina o SUAS, partindo do reconhecimento da responsabilidade pública estatal pela proteção social não contributiva alçada com CF/88. Podemos dizer também que esses atos normativos refletem uma complementariedade de sentido, forma e conteúdo, entre os governos Lula e Dilma, já que eles compartilharam de um mesmo projeto político-ideológico que se refletiu em uma mesma concepção de Assistência Social, conformada ao longo dos anos 2000. Essa concepção, além de uma estratégia política definida por tais governos, resulta de condições econômicas externas favoráveis ao Brasil no contexto do capitalismo mundial (OLIVEIRA, 2019), assim como segue orientações que, ao fim e ao cabo, do ponto de vista do construto ideológico, responde coerentemente a uma determinada forma de política social, ditada desde fora, mais especificamente pelos organismos multilaterais (MAURIEL, 2008, 2010).

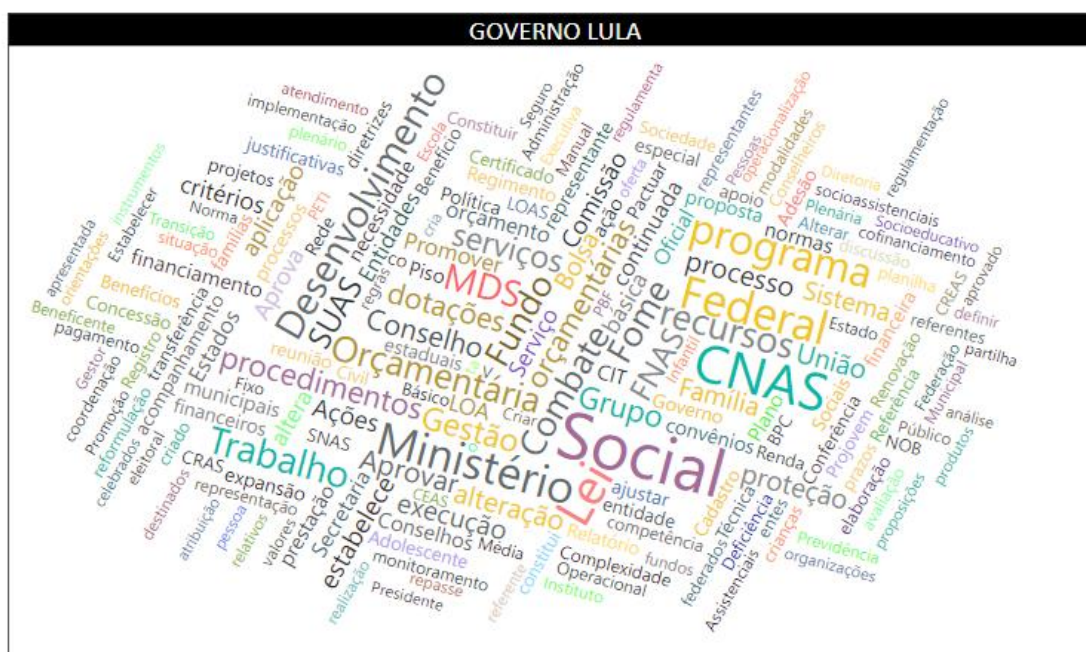
Essa complementariedade também aparece no exercício de síntese realizado com as ementas dos atos normativos e apresentado a seguir na forma de nuvem de palavras. A estética da nuvem de palavras conformada com os atos promulgados durante o governo Lula revela a tônica governamental pela institucionalização de uma estrutura de gestão e operacionalização da Política de Assistência Social, construída a partir do governo federal. Dentro disso, destacamos a recorrência de palavras como “Gestão”, “procedimentos”, “processos”,

“aprovar”, “estabelece”, “execução” e “critérios”, termos comumente utilizados na criação de uma arquitetura institucional de política pública.

Nesse processo de institucionalização, a recorrência da sigla “CNAS” revela também a importância que essa instância de participação e controle social desempenhou em tal processo. A partir da leitura das resoluções, observamos a constituição de inúmeros grupos de trabalho que cumpriram diversas tarefas, dentre elas a discussão do desenho institucional da política, a proposição de ações a serem implementadas e a avaliação constante do que estava em implantação<sup>73</sup>.

A recorrência de palavras como “orçamentária”, “Fundo”, “FNAS”, “recursos”, “dotações” evidenciam a centralidade que os aspectos relacionados ao financiamento da política tiveram durante o governo Lula. Mas, se as palavras que mais se repetem e que aparecem em destaque fornecem a direção geral do processo normativo daquele período, são as palavras de menor recorrência que nos permitem entender aspectos da concepção que orientou a estruturação do SUAS. Nesse sentido, as palavras em fonte miúdas revelam a fotografia fiel de toda a estrutura conceitual e de serviços que foi criada pelo SUAS e está contida nas normativas legais e de orientação da Assistência Social.

Figura 1 – Nuvem de Palavras Governo Lula



Fonte: Ministério da Cidadania (2020). Sistematização da autora, 2021.

<sup>73</sup> Além do CNAS, inúmeros outros atores contribuíram na trajetória da formulação, aprovação, regulação e efetiva implantação do SUAS. Para um melhor entendimento da importância de cada um deles, ver: Gutierrez (2019).

A estética que apresenta a nuvem de palavras conformada com as emendas dos atos normativos do governo de Dilma Rousseff mostra uma continuidade do processo de implantação e aprimoração do SUAS, em que se buscou aperfeiçoar os instrumentos e mecanismos de gestão existentes. Isso se revela com a presença de palavras como “aprimoramento”, “referência”, “metas”, “altera”. A Assistência Social trilhou também os caminhos da expansão da rede, avançando em pactuações com estados e municípios.

Cabe notar que, diferente do governo Lula, observamos a presença de um novo termo: “cofinanciamento”, que inclusive aparece em destaque na nuvem. O cofinanciamento refere-se à parcela do recurso financeiro próprio que a União, Estados e municípios alocam no seu orçamento. De acordo com a NOB/SUAS (2012), que ratifica o art. 30 da Lei 12.435/2011, para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios recebam os recursos referentes ao cofinanciamento federal, há os requisitos mínimos: a existência do **Conselho de Assistência Social** instituído e em funcionamento; o **Plano de Assistência Social** elaborado e aprovado pelo Conselho de Assistência Social; e o **Fundo de Assistência Social** criado em lei e implantado.

Além da NOB/SUAS (2012), o Decreto nº 7.788/12 modificou a organização do cofinanciamento do governo federal por meio dos blocos de financiamento (bloco da proteção social básica, bloco da proteção social especial; bloco de gestão – IGD-PBF e IGD-SUAS).

Embora o foco da Política de Assistência Social fosse o mesmo, a frequência das palavras “combate” e “fome” indicam maior centralidade dessas ações no interior da Política Nacional de Assistência Social. O Programa Fome Zero, iniciado ainda no governo Lula em 2003, dá a tônica dos governos petistas que tinham o objetivo de garantir a segurança alimentar dos brasileiros. Por isso, a palavra Fome se destaca na Figura 2.





socioassistencial era garantido, uma a ideia de *gestão da própria vida* era consolidada (CAMPOS; CARRARO; FERRAZ, 2019; CAMPOS; FERRAZ, 2020).

Pode ser que tenhamos que admitir em algum momento que construímos um verdadeiro *Cavalo de Tróia*, quando consolidamos uma concepção de assistência social que em alguma medida pode reforçar o individualismo, o *familismo*, a responsabilização dos indivíduos pelas mazelas que vivenciam, a culpabilização por não serem *protagonistas*, por não alçarem a tão aclamada *emancipação* e o *desenvolvimento de capacidades* (CAMPOS; FERRAZ, 2020, p. 19).

Muitos dos princípios e diretrizes da PNAS, construídos a partir de bases democráticas, foram “[...] subsumidos ante aos já citados conceitos e suas reificações mais deletérias [...]” (CAMPOS; FERRAZ, 2020, p. 19). No bojo das questões apresentadas, a Assistência Social transita para um “novo choque” que denominamos de “choque normativo reacionário” (CAMPOS; FERRAZ, 2020, p. 23), em ocasião dos últimos avanços do capital sobre os direitos dos trabalhadores em um período de crise econômica e política no país.

#### 4.4 ESPECIFICIDADE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO: CHOQUE NORMATIVO REACIONÁRIO E NOVA AGENDA PROGRAMÁTICA

Como vimos anteriormente, quando Temer chega ao poder, em virtude do golpe parlamentar seguido do *impeachment* da presidenta Dilma, assume o país com um quadro importante de recessão e com uma dívida pública bastante elevada em virtude das políticas anticíclicas e o fracasso destas para sustentar o crescimento econômico e garantir lucros crescentes aos capitalistas nacionais e estrangeiros. Fechou-se o ciclo de certa ilusão de desenvolvimento com diminuição da desigualdade social. Seguimos com um recrudescimento do ajuste fiscal permanente e com contrarreformas neoliberais no Brasil. Alguns autores<sup>74</sup>, com os quais concordamos, denominam de ultraliberalismo. Temos uma intensificação de medidas de FHC, Lula e Dilma, como a DRU, EC 95, reforma trabalhista, da previdência, reforma administrativa etc., que resultaram em estagnação econômica, desemprego e aumento das desigualdades<sup>75</sup>, conforme apresentado no capítulo 3.

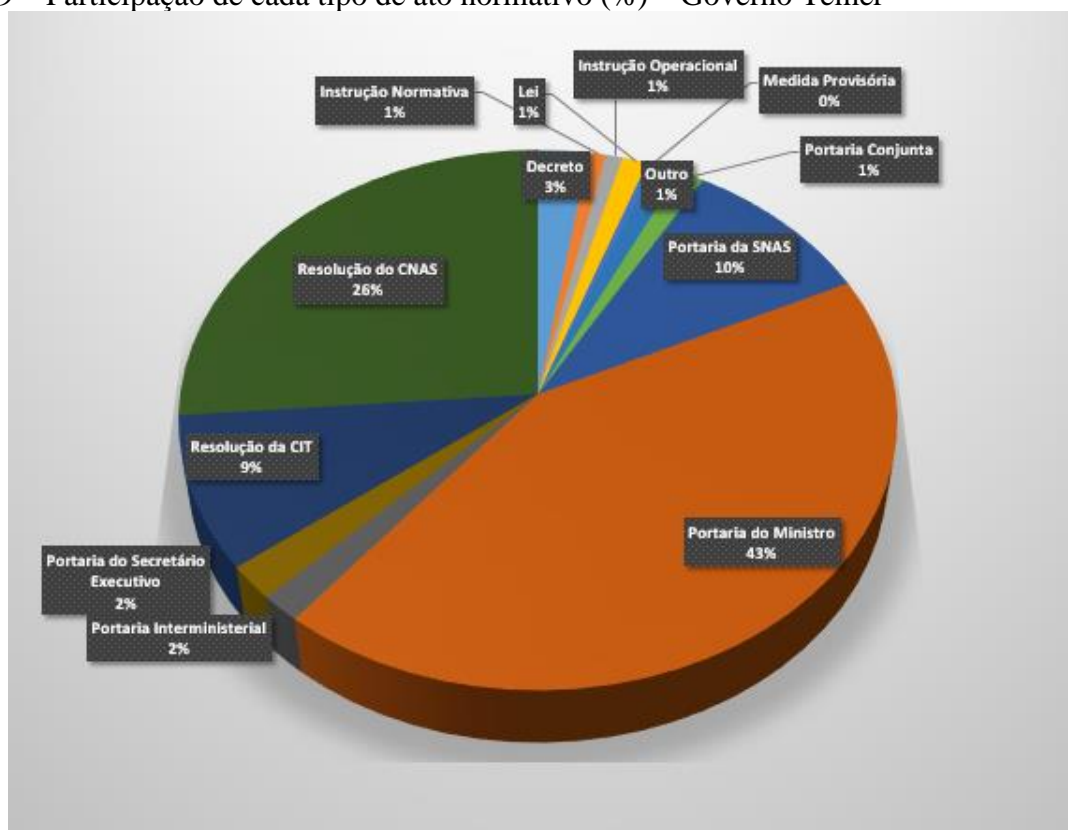
<sup>74</sup> Ver: Bravo, Matos e Freire (2020).

<sup>75</sup> Conforme os indicadores de extrema pobreza, o Brasil encerrou o ano de 2016 com 24,8 milhões de brasileiros vivendo com renda inferior a 1/4 de salário-mínimo por mês, o que equivale a R\$ 220,00. Houve assim um aumento de 53% em comparação ao ano de 2014, o que significou que 12% da população brasileira passaram a viver na miséria (IBGE, 2017).

Mas a mudança político-ideológica que significou a chegada ao poder do presidente Michel Temer não ficou restrita à política econômica, tampouco se limitou a uma redução de recursos para financiamento das políticas sociais. Tratou-se, pelo menos no campo socioassistencial, de uma alteração profunda na forma de gestão e implementação da política de Assistência Social.

A análise dos atos normativos mostrou que, durante o governo Temer, foram editados 237 atos normativos relacionados à Política de Assistência Social, o que significou uma média de 1 ato a cada 2 dias. Comparando com os demais governos aqui analisados, foi o governo com maior média diária de atos normativos no campo socioassistencial, tendo sido o dobro da média registrada durante o governo de Dilma Rousseff, o governo com a menor média diária de atos normativos.

Gráfico 9 – Participação de cada tipo de ato normativo (%) – Governo Temer



Fonte: Ministério da Cidadania (BRASIL, 2020). Sistematização da autora, 2021.

Quando analisamos a participação de cada tipo de ato normativo, percebemos que o governo Temer também representou uma mudança em relação aos instrumentos normativos utilizados para regulamentar a Política de Assistência Social. A participação de Portarias do Ministério cresceu de forma substancial e representou 43% dos atos. Também aumentou

bastante a participação das Portarias da Secretaria Nacional de Assistência Social, que chegou a 10%. Outro fato que chama atenção foi o crescimento no número de decretos, que representou 3% do total de atos. Seguindo a tendência já identificada durante o Governo Dilma, a participação das Resoluções do CNAS no total dos atos diminuiu, e representou apenas 26%.

Mas o “choque normativo reacionário”, iniciado no governo Temer, não se verifica apenas pela elevação da média de atos normativos e pela maior recorrência na utilização de portarias ministeriais e decretos para regulamentar a Política de Assistência Social. A estética da nuvem de palavras conformada com as emendas dos atos normativos de seu governo nos mostrou alterações relacionadas também à gestão e ao conteúdo da política.

Palavras como “programa”, “federal”, “sistema”, “criança” se destacam e revelam a centralidade que assumiu o Programa Criança Feliz e a focalização das ações da política e do SUAS na primeira infância. Por outro lado, palavras como “combate” e “fome” registram uma recorrência bem menor do que nos governos dos presidentes petistas. Aliás, a centralidade desse programa evidencia a sobreposição de um programa de governo à lógica de sistema que caracterizava a operacionalização da Política Nacional de Assistência Social criada e consolidada até nos governos anteriores aqui analisados.

Concordamos com Sposati (2016), Boschetti e Teixeira (2019) que o Programa Criança Feliz, em sua natureza favorece o assistencialismo, estimula o primeiro-damismo e responsabiliza famílias pobres (majoritariamente chefiadas por mulheres) pelo cuidado da criança na primeira infância. As críticas ao Programa Criança Feliz são de diferentes ordens, “[...] desde à sua forma de apresentação, ao processo de construção e implementação no âmbito dos municípios [...]” (CAMPOS; FERRAZ, 2020, p. 11).

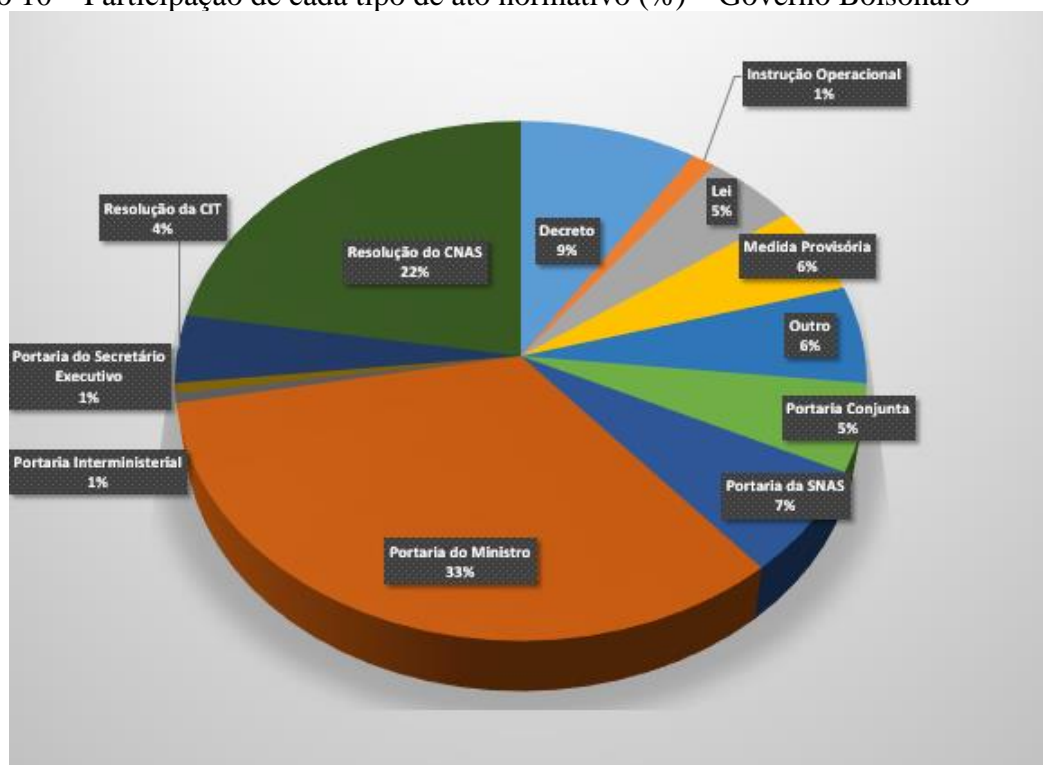
Nestes termos o Programa Criança Feliz se distancia largamente dos princípios e diretrizes constitucionais legais e na compreensão do sistema de proteção integral. O programa contraria o princípio da universalidade assegurado pela Convenção sobre os Direitos da Criança, a CF/88, o ECA e demais normas correlatas (SPOSATI; 2016; BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2019).



destacar que parte delas estão inseridas no contexto do estado de emergência decorrente da pandemia da Covid-19 no país.

Mas a mudança quanto à forma de regulamentar a política aparece também no aumento da participação de decretos e leis, que representaram, respectivamente, 9% e 5% do total dos atos normativos analisados até setembro de 2020.

Gráfico 10 – Participação de cada tipo de ato normativo (%) – Governo Bolsonaro



Fonte: Ministério da Cidadania (BRASIL, 2020). Sistematização da autora, 2021.

Por outro lado, foi possível observar uma redução das resoluções do CNAS e da CIT na regulamentação da Política de Assistência Social durante o governo Bolsonaro.

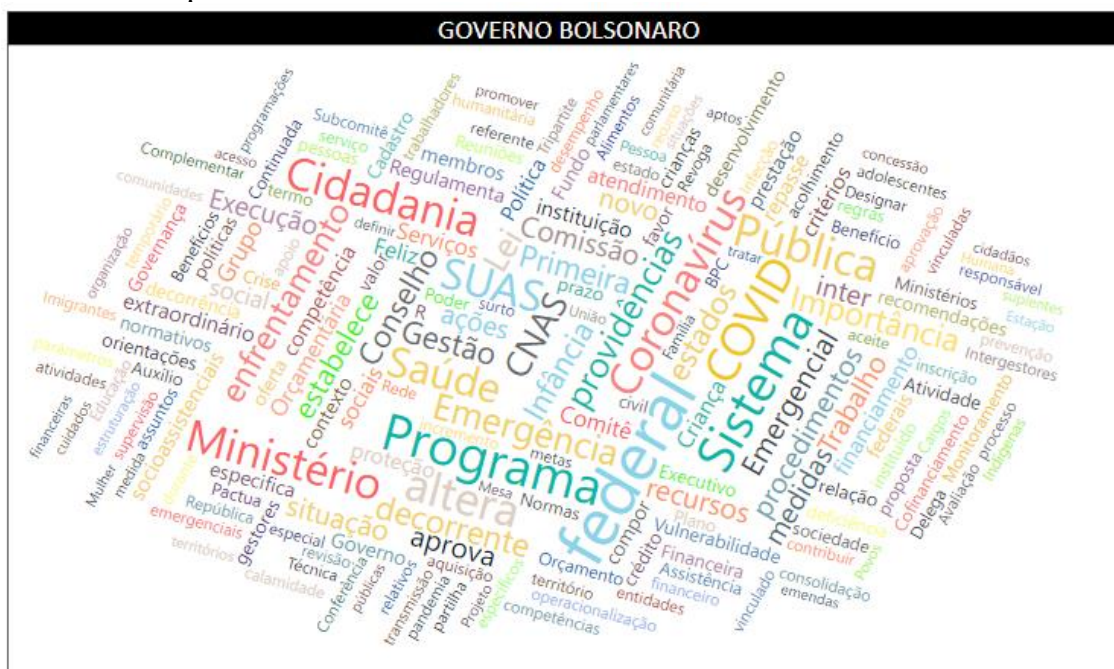
De maneira geral, percebemos uma preponderância de atos normativos monocráticos do Presidente da República, e uma redução daqueles atos relacionados aos colegiados que contam com representação da sociedade civil e das gestões municipais e estaduais. A ação monocrática da presidência não se limitou aos atos instituídos para o enfrentamento dos efeitos econômicos e sociais da Covid-19 no país, mas também no uso de decretos e medidas provisórias para regulamentar outros temas relacionados ao SUAS, como apontado anteriormente.

Em relação ao conteúdo dos atos, a nuvem de palavras ratifica o que temos defendido em relação ao “choque normativo reacionário” em curso na Política Nacional de Assistência Social. No exercício de síntese realizado a partir das emendas dos atos normativos do governo

Bolsonaro, torna-se recorrente o termo “cidadania”, o novo nome do ministério onde encontra-se a Secretaria Nacional de Assistência Social. Assim como o governo Temer, a frequência das palavras “programa”, “federal” e “sistema” revela a continuidade do processo de substituição da lógica de sistema criada nos governos petistas pela lógica personalista dos programas de governo.

Aliás, como já indicado, tais programas são construídos sob bases conceituais que terminam realçando elementos contraditórios presentes na concepção de Assistência Social, que orientou a estrutura organizacional da Política Nacional e o SUAS durante os governos petistas, conferindo um caráter reacionário ao campo socioassistencial. Isso pode ser identificado a partir da ocorrência de palavras como “primeira infância”, “criança”, “feliz”, “mulher”, “revoga”.

Figura 4 – Nuvem de palavras Governo Bolsonaro



Fonte: Ministério da Cidadania (BRASIL, 2020). Sistematização da autora, 2021.

Ainda analisando o conteúdo dos atos normativos a partir da nuvem de palavras percebemos o estado de emergência imposto pela pandemia da Covid-19 e o enfrentamento de seus efeitos econômicos e sociais a partir da Política Nacional de Assistência Social.

Em continuidade aos elementos sobre o auxílio emergencial apontados no capítulo anterior, a pandemia impacta diretamente o campo da política pública de Assistência Social e os cidadãos que a ela tem direito. Este esbarro se expressa de um lado pelas consequências de

distanciamento social e de isolamento, na garantia de segurança e de sobrevivência de renda, de acolhida, convivência e autonomia preconizadas pelos SUAS. Por outra parte, o desastre vivenciado com o extermínio de milhões de vidas humanas deu-se no contexto de SUAS com inúmeras fragilidades em função de retrações financeiras.

Além das problemáticas mais gerais no processo de implantação e operacionalização do auxílio emergencial apontadas anteriormente (operação exclusiva por meio digital, aglomerações geradas pelas grandes filas para acessar o sistema bancário), somaram-se outras que foram denunciadas por trabalhadores, gestores, conselheiros da Assistência Social. O auxílio emergencial, apesar de seu explícito caráter de benefício eventual, não foi assim reconhecido.

Do ponto de vista jurídico legal, os **benefícios eventuais** estão previstos da Lei 12.436/2011, que atualiza a LOAS ao afirmar os benefícios eventuais como uma provisão suplementar organizado no âmbito do SUAS a ser operada a partir de Serviços. Dentro disso, da perspectiva mais normativa e de execução, a Tipificação Nacional dos Serviços de 2009, prevê o **Serviço de Proteção em Situação de Calamidades Públicas e de Emergências**. Por outra parte, a Portaria da SNAS nº 58/2020 apresentou orientações acerca da regulamentação, gestão e oferta de benefícios no contexto da pandemia e a articulação com o trabalho social com famílias. Mesmo diante das previsões legais, entidades em defesa da Seguridade Social e da Assistência Social<sup>77</sup> tem denunciado os impactos para a classe trabalhadora, do hiato criado entre o auxílio emergencial e os serviços do SUAS. E acrescentaríamos o grande impacto do fim do auxílio emergencial sobre a massa de rendimentos, pobreza e desigualdade em 2021 (DUQUE, 2020).

O movimento que observamos na Assistência Social, e que temos denominado “choque normativo reacionário”, está inserido ao processo em curso observado por Fontes (2019, p. 1), de “um redesenho constitucional e institucional, realizado tanto por meio de Emendas Constitucionais, Medidas Provisórias, Decretos, leis, além de subterfúgios administrativos” que está produzindo uma reconfiguração do “formato institucional do Executivo brasileiro”. E dentro disso, a ideia de direito social construída no âmbito normativo da CF/88 e da LOAS tem se desmantelado através de atos normativos infraconstitucionais e emendas constitucionais.

Conforme Silva *et al.* (2019), o desmonte em larga escala dos direitos sociais, duramente conquistados por meio das lutas sociais dos trabalhadores, corrobora a edificação de uma “[...] contracultura de substituição do não direito pelo direito” (SILVA *et al.*, 2019, p. 305). Diante

---

<sup>77</sup> Frente Nacional em Defesa do SUAS e da Seguridade Social.

disso, no governo Temer, houve um avassalador contingenciamento do financiamento das políticas sociais, que contribuiu a passos largos rumo à precarização dos serviços no âmbito do SUAS. “[...] O cenário nos mostra certa dificuldade dos entes federados por manter ou quiçá expandir a estrutura organizativa e de serviços do SUAS” (CAMPOS; FERRAZ, 2020, p. 20).

Em 2019, quando Bolsonaro assume a gestão governamental, o SUAS passa a ser alocado na Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. Ou seja, o SUAS, que desde 2004 possuía um destaque e relevância ao ocupar especificamente um Ministério, o então (MDS), teve sua alocação redirecionada, com a redução de *status*, importância e força política. A partir de 2016, três grandes redirecionamentos de ordem programática para a Assistência Social desde 2016, são dignos de nota, a saber

[...] expansão da focalização em determinados segmentos populacionais para o acesso ao SUAS com ênfase na primeira infância; novas bases com caráter mais restritivo para acesso ao BPC e ao Bolsa família; e a partir disso um verdadeiro ataque moralizante sobre a pobreza e os pobres no Brasil regido por um fundamentalismo moral religioso sem precedentes em nossa recente e frágil democracia [...] (CAMPOS; FERRAZ, 2020, p. 21).

Frente a todos esses ataques, são observadas importantes resistências a partir da esfera democrática institucional, na tentativa de conter a avalanche de retirada de direitos sociais e do patrimônio político-democrático conquistado desde 1998.

Por fim, a despeito de direitos tão restritivos que o atual estágio capitalista impõe, é oportuno lembrar o que diz Mézáros (1993) sobre a necessidade da luta por direitos, no contexto da forma social capitalista. Segundo o autor:

Sob as condições da sociedade capitalista, o apelo aos direitos humanos envolve a rejeição dos interesses particulares e a defesa da liberdade pessoal e da autorrealização individual, em oposição às forças de desumanização e de reificação ou de dominação material crescentemente mais destrutivas; [...] enquanto estivermos onde estamos, e enquanto o ‘livre desenvolvimento das individualidades’ estiver tão distante de nós como está, a realização dos direitos humanos é e permanece uma questão de alta relevância para todos os socialistas (MÉSZÁROS, 1993, p. 216).

Entendendo que a história da humanidade é a história da luta de classes (MARX; ENGELS, 2009), podemos afirmar que estão em disputa diferentes projetos de sociedade e, portanto, da forma de organização do trabalho. Dessa maneira, trazemos algumas inquietações para avançarmos em relação à simples reprodução da forma de organização do trabalho, com o intuito de levantar elementos para a superação dessa forma de organizar a vida.

Conforme analisa Iamamoto (2007), as lutas sociais foram e são capazes de expriar para a esfera pública, sobretudo através do Estado, aquilo que aparece como privado a partir da relação capital e trabalho.



Reagir contra toda e qualquer naturalização da ordem do capital e das desigualdades inerentes a esse processo requer colocar em xeque os fenômenos da mercadorização da vida e dos direitos, que obscurecem a presença viva do trabalho e dos sujeitos coletivos na construção da história, das lutas, das conquistas e dos direitos sociais universais, mediados pelo Estado (IAMAMOTO, 2007).

## 5 CONCLUSÕES

O término de uma tese é um longo e difícil transcurso de construção de uma síntese, que nos faz retomar nosso mirante: nosso objetivo geral. Ao analisar os elementos de inflexão na concepção da Política Nacional de Assistência Social entre os anos de 2003 e 2020 – governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro –, evidenciamos continuidades e rupturas expressas no interior das proposituras dos atos normativos da Assistência Social.

As rupturas aqui foram apontadas como processos de descontinuidade no interior da PNAS, sinalizando um decurso de rompimento com o instituído nos governos Lula e Dilma. Isso se expressou por meio de atos e portarias, e foram representadas na tese por meio de tabelas, gráficos e quadros. Tanto em termos quantitativos quanto qualitativos, as continuidades e rupturas seguem uma tendência de retrocessos da concepção do direito socioassistencial público e estatal, levada ao cabo por meio de manobras normativas e legislativas que comprometem, inclusive, as conquistas e avanços legais e institucionais do Estado democrático burguês no Brasil, inscritos na CF/88.

Em um encadeamento que ainda está em curso, indicamos as inflexões encontradas. Segundo o dicionário Michaelis on-line, inflexão é “modulação ou mudança”. Ao analisar os elementos de inflexões na concepção da Política Nacional de Assistência Social entre os anos de 2003 e 2020, identificamos dois ciclos: “choque de gestão” (BEHRING, 2011) e “choque normativo reacionário” (por nós nominado).

Notamos que o “choque de gestão” resultou na construção de uma arquitetura institucional nova ao campo da Assistência Social no Brasil. Ele se inicia em 2003 e se estende até 2014, coincidindo com os primeiros movimentos de construção e consolidação do Sistema Único de Assistência Social (ainda no governo Lula e que se estende ao início do segundo governo Dilma). Aconteceu de modo espaçado no tempo e com a participação de muitos atores públicos. Para implementação do SUAS, a partir de 2005, o governo federal constituiu um conjunto de leis, decretos, normas, portarias e resoluções que conformaram uma forma de pensar e operar na seara da Política de Assistência Social.

De 2007 a 2014, há um predomínio dos atos relacionados à regulamentação dos serviços que compõem o Sistema Único de Assistência Social, um avanço importante do ponto de vista da institucionalização, em que a proteção social não contributiva foi ganhando *status* de atividades continuadas, mais coerentes com a perspectiva dos direitos sociais.

Nossa contribuição neste primeiro ciclo, corroborando e acrescentando a definição de Behring (2011), foi analisar o período, conectado à organização do capitalismo em âmbito mundial, identificando como o desempenho do Brasil foi afetado pelas condições externas, e pelas estratégias e alianças políticas escolhidas no interior das relações sociais. Nesse primeiro ciclo, a economia brasileira, historicamente marcada pela vulnerabilidade externa, foi beneficiada por uma conjuntura econômica internacional favorável, fruto de uma demanda por *commodities* e o “[...] aumento de suas cotações internacionais, com melhora nos termos de troca do Brasil” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 61). O país passou a apresentar uma nova dinâmica no seu comércio exterior, evidenciada em reiterados e crescentes superávits na balança comercial e da melhora dos indicadores de vulnerabilidade externa conjuntural da economia brasileira.

Foram precisamente esses elementos que permitiram ao Brasil expandir suas reservas externas, se proteger de crises externas por um dado período, reduzir seu grau de vulnerabilidade e fortalecer as finanças do Estado. Isso garantiu as condições necessárias para implementar os programas de transferência monetária, principal mote no campo da seguridade social deste governo (OLIVEIRA, 2019).

Nesse ciclo, novas conformações político-econômicas desenharam um novo momento neoliberal para o Brasil, que buscou alinhar simbioticamente desenvolvimento econômico e redistribuição de renda. Por uma parte, uma política econômica associada ao famoso tripé macroeconômico composto pelo regime de metas de inflação, metas de superávit primário e pela taxa de câmbio flutuante, submetida aos interesses da fração da classe burguesa mais associada ao capital fictício e, por outra, políticas progressistas com objetivos redistributivos que não confrontaram com os interesses do capital e dos super-ricos da sociedade.

Ainda nesse primeiro ciclo, avançou-se na consolidação da PNAS ainda que sob bases limitadas do ponto de vista da garantia de direitos socioassistenciais mais amplos. A matriz ideológica esteve alinhada aos organismos multilaterais que privilegiaram programas focalizados no combate à pobreza e à extrema pobreza. Podemos então dizer que houve durante os mandatos do governo Lula uma política de conciliação e crescimento, apesar da ortodoxia. Se por um lado ele não rompeu com a cartilha ortodoxa, ele foi altamente beneficiado com o atípico crescimento da economia mundial, e significativas melhoras nos indicadores sociais foram alcançados.

O segundo ciclo começa em 2015 e se estende até o presente momento. O estopim desse período é marcado por crise econômica mundial e pela crise política que se desenrolou no país

após 2014, com o *impeachment* de Dilma. Esse segundo ciclo trata-se do que aqui temos chamado de “choque normativo reacionário”, e conferiu novos elementos estilísticos à arquitetura institucional da Assistência Social, pós-golpe em 2016, que tornaram evidentes problemáticas já presentes na matriz ideológica conceitual de então, assim como rompeu com alguns pilares da PNAS que foram avanços alcançados no âmbito da Assistência Social no Brasil. Esse ciclo ensejou inúmeras reformas políticas, econômicas e sociais com graves impactos para a classe trabalhadora. Ele está ocorrendo de modo apressado no tempo, com pouca ou nenhuma oportunidade de discussão democrática entre os atores que envolvem a política pública, além de representar inúmeros retrocessos e desmontes àquilo que já havia sido considerado como alcance, avanço e conquista no âmbito do Sistema Único de Assistência Social.

As mudanças político-ideológicas do governo Bolsonaro se refletiram num aumento da recorrência de leis, decretos e medidas provisórias na operacionalização dos direitos socioassistenciais. Esses atos trataram de promover uma ruptura com o processo de consolidação e expansão do Sistema Único de Assistência Social, por meio da precarização do trabalho técnico e dos serviços ofertados, caracterizando uma orientação reacionária em relação aos princípios do Sistema Único de Assistência Social. Alguns atos normativos, como a Lei 14.018/20, reforçam a segregação e institucionalização por meio da refilantropização, pormenorizando o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e as referências territoriais previstas nos princípios e diretrizes do Sistema Único de Assistência Social.

Os atos normativos dos governos Temer e Bolsonaro trataram de promover uma ruptura com o processo de consolidação e expansão do Sistema Único de Assistência Social. A Assistência Social perde prioridade no âmbito da gestão estatal, a partir da desestruturação da organização administrativa do antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, criado em 2004, transformado em Ministério da Cidadania, a partir de uma junção com as antigas pastas de Esporte e de Cultura. O “choque normativo reacionário” revela uma mudança na forma/estilo de normatizar a política pública, com o predomínio das resoluções, portarias e instruções operacionais, em que parte dos atos tem origem em colegiados que contam com a participação da sociedade civil, ou com gestores dos entes federados. Verificamos o uso mais recorrente de Decretos, Medidas Provisórias e Leis, ou seja, um aumento de atos monocráticos do Presidente da República, evidenciando uma tônica autoritária no âmbito da regulamentação da Assistência Social.

Assim, defendemos a tese que a Política de Assistência Social implementada nos governos de Lula e Dilma foi sendo alterada pelos governos Temer e Bolsonaro (e essa é uma alteração que ainda está em curso), com a redefinição de ações, projetos, programas e regulações, ao passo que estes últimos utilizam parte do arcabouço conceitual e ideológico de gestão construídos nos governos petistas de Lula e Dilma, apresentando continuidades e rupturas com estes. Identificamos que a PNAS, as NOBs e os guias de orientação de funcionamento dos serviços socioassistenciais que estruturam o SUAS não foram alterados, ao passo que novos direcionamentos programáticos estão em plena fase de implementação, e se sustentam por leis e medidas provisórias lançadas pelo chefe do executivo federal.

Concluimos que no interstício dos governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro ocorrem rupturas com a lógica do Sistema Único de Assistência Social, assim como há alguns elementos de continuidade. Estes podem ser caracterizados à medida que observamos que não houve uma desconstrução completa dos parâmetros e diretrizes gerais do SUAS, ao menos em termos formais. Assim, parte da matriz ideológica construída, sobretudo nos governos de Lula e Dilma, resiste. A ideia de capacidades, emancipação, protagonismo não foi extinta, mas encontra um SUAS debilitado, tentando resistir aos ataques de ordem financeira restritiva e político-ideológica reacionária. Assim, a operacionalização do direito socioassistencial, sobretudo nos governos anteriores ao golpe, cumpriu uma determinada função social prática (LUKCÁS, 2013; MÉSZÁROS, 2004), na medida em que contribuiu para um construto ideológico que reforçava a meritocracia e a busca por saídas individuais a partir de uma perspectiva de desenvolvimento humano e desenvolvimento de capacidades individuais para maior autonomia. Sem dismantlar totalmente esse construto ideológico, o que os atuais governos pretendem para a Assistência Social na atualidade passa por pelo menos duas frentes: uma que enfraquece as estruturas organizativas da política pública, e outra que, ao enfraquecê-las, propõe retrocessos conservadores e reacionários para a política pública de Assistência Social.

As continuidades e rupturas seguem uma tendência de retrocessos da concepção do direito socioassistencial público e estatal, levada ao cabo por meio de manobras normativas e legislativas que comprometem, inclusive, as conquistas e avanços legais e institucionais do Estado democrático burguês no Brasil, inscritos na CF/88.

Do “choque de gestão” ao “choque normativo reacionário” na Assistência Social, o que é “novo” e o que é “velho”? Já que, no dizer de Ianni (1989, p. 67), “o Brasil é um presente impregnado de vários passados”. Nos parece que o “novo” é também uma retomada do “velho”, em seu sentido mais retrógrado possível.



## REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. **Considerações sobre o marxismo ocidental**/ Nas trilhas do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2019.
- ANDERSON, Perry . Balanço do Neoliberalismo: *In*: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo, Editora Paz e Terra, 1995. Disponível em: <http://www.unirio.br/unirio/cchs/ess/Members/giselle.souza/politica-social-ii/texto-1-balanco-do-neoliberalismo-anderson>. Acesso em: 20 jan. 2021.
- ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. 2011. **Novos Estudos CEBRAP 91**, novembro 2011. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002011000300002](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002011000300002). Acesso em: 20 jan. 2021.
- ANDRADE, Carlos Drummond de Andrade. Nosso Tempo. *In*: ANDRADE, Carlos Drummond de Andrade. **A Rosa do Povo**. Rio de Janeiro: Record, 2004. p. 38.
- ANDRADE, Luma Nogueira de. LGBTI+ no Brasil: o golpe de 2016 e a facada de 2018 [ou 2019?]. **Interface (Botucatu)**, Botucatu, v. 23, e190156, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/interface.190156>. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S141432832019000100404&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141432832019000100404&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 3 fev. 2021.
- BARBOSA, Nelson. Dez anos de política econômica. *In*: SADER, E. (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. p. 69-102.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Portugal: Ed. 70, 1977.
- BAKER, A. *et al.* The dynamics of partisan identification when party brands change: the case of the Workers Party in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 78, n. 1, 2016.
- BARROCO, Maria Lúcia S. **Ética e Serviço Social**. Fundamentos ontológicos. São Paulo: Cortez, 2010.
- BATISTA, Paulo Nogueira. **O consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. 1994. Disponível em: [http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq\\_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf](http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf). Acesso em: 20 jun. 2010.
- BEHRING, Elaine Rosseti. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.
- BEHRING, Elaine Rosseti. Crise do capital, fundo público e valor. *In*: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (org.). **Capitalismo em crise**: política social e direito. São Paulo: Cortez, 2010.
- BEHRING, Elaine Rosseti. Balanço Crítico do SUAS e o Trabalho do/a Assistente Social. *In*: **Conselho Federal de Serviço Social**. Seminário Nacional O trabalho do/a Assistente Social no SUAS. Brasília: CFESS, 2011. p. 84-95.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência no Brasil**. Brasília: Letras Livres, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. Tensões e possibilidades da política de assistência social em contexto de crise do capital. **Argumentum**, Vitória, Universidade Federal do Espírito Santo, v. 8, n. 2, p.12-29, maio/ago. 2016.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2017.

BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. O draconiano ajuste fiscal no Brasil e a expropriação de direitos sociais. *In*: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes. **Crise do Capital e Fundo Público: implicações para o Trabalho, os direitos e a Política Social**. São Paulo: Cortez, 2019.

BRAGA, Ruy. Os sentidos de Junho. **Blog da Boitempo**. 2015. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2015/07/06/os-sentidos-de-junho/>. Acesso em: 18 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Manual de elaboração de atos normativos no Ministério da Justiça e Segurança Pública**. 2017. Disponível em: [https://www.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracao-legislativa/manual\\_elaboracao\\_atos\\_normativos\\_mjssp-portaria-gm-n-776-de-5-de-setem.pdf](https://www.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracao-legislativa/manual_elaboracao_atos_normativos_mjssp-portaria-gm-n-776-de-5-de-setem.pdf). Acesso em: 7 nov. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Brasília: DF, 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). Brasília: DF, 2004a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Política nacional de atenção integral à saúde da mulher: princípios e diretrizes**. Brasília: DF, 2004b.

BRASIL. Ministério da Cidadania/SAGI/RI. **Relatório de Informações Sociais**. 2021a. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania/SAGI/RI. **Relatório do Bolsa Família**. 2021b. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/index.html>. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL, Senado Federal. **Emenda Constitucional nº 103/2019**. 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/31727296>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRECHT, Bertolt. **Poemas 1913-1956**. São Paulo: Editora 34, 2006. p. 217.



CABELLO, Andréa.; RENNÓ, Lúcio. As bases do lulismo: a volta do personalismo, realinhamento ideológico ou não alinhamento? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 25, n. 74, 2010.

CAMPELLO, Tereza. Desmonte de banco de dados de assistência social fecha a porta para os pobres. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 27 de jan. de 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/01/desmonte-do-suas-fecha-a-porta-para-os-pobres.shtml>. Acesso em: 7 fev. 2021

CAMPOS, Naara de Lima; FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. Tendências das Transformações Contemporâneas na Concepção da Assistência Social no Brasil. **Sociedade em Debate**, [S. l.], v. 22, n. 2, p. 348-380, 2016. Disponível em: <https://revistas.ucpel.edu.br/rsd/article/view/1452>. Acesso em: 7 mar. 2021.

CAMPOS, Naara de Lima; FERRAZ, Jeane. Assistência social, crise e contrarreformas: inflexões entre o novo e o velho. **Temporalis**, Brasília, ano 20, n. 39, p. 11-26, jan./jun. 2020. Disponível em <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/28653>. Acesso em: 30 ago. 2020.

CAMPOS, Naara de Lima; FERRAZ, Jeane Andreia; CARRARO, Gissele. Crise, contra reformas e assistência social: Concepções e projetos em disputa. In: 7º ENCONTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E 14º ENCONTRO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 2019, Vitória. **Anais [...]**. Vitória, 2019.

CAMPOS, Naara de Lima. **Tendências contemporâneas da política de assistência social: uma análise das transformações ocorridas na concepção de assistência social no Brasil**. 2012. 174 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012.

CAMPOS, Naara de Lima. As políticas sociais no capitalismo contemporâneo e o pensamento de Amartya Sen: pontos de convergência? In: 5º ENCONTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL 12º ENCONTRO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, Vitória, 2017. **Anais [...]**. Vitória, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/einps/article/view/16534>. Acesso em: 14 mar. 2022.

CAPONI, Sandra. Covid-19 no Brasil: entre o negacionismo e a razão neoliberal. **Estud. av.**, São Paulo, v. 34, n. 99, p. 209-224, ago. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.3499.013>. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010340142020000200209&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142020000200209&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 20 jan. 2021.

CARCANHOLO, Dias Marcelo. **Abertura Externa e Liberalização Financeira: os impactos sobre crescimento e distribuição no Brasil dos anos 90**. 2002. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <http://www.eumed.net/tesis/mdc/index.htm>. Acesso em: 14 jun. 2010.

CARCANHOLO, Dias Marcelo. **Dependencia superexplotación del trabajo y crisis: una interpretación desde Marx**. Madrid: Maia edições, 2017.

CARCANHOLO, Dias Marcelo. Entrevista Marcelo Carcanholo. **Brasil Debate**. Publicado em 30 de maio de 2017b. Disponível em: <https://jornalgggn.com.br/analise/faz-parte-da-mistificacao-ideologica-do-neoliberalismo-apresentar-se-como-unica-solucao-diz-marcelo-carcanholo/>. Acesso em: 25 nov. 2017.

CARCANHOLO, Reinaldo A.; SABADINI, Mauricio de S. Capital fictício e lucros fictícios. *In*: GOMES, Helder (ed.). **Especulação e lucros fictícios**: formas parasitárias da acumulação contemporânea. São Paulo: Outras Expressões, 2015. p.125-159.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria política**. Tradução de equipe de trad. PUCCAMP). 2. ed. Campinas: Papirus, 1988. p. 19-62.

CARRARO, Dilciane. **As categorias da política de assistência social na América Latina**: concepções ídeo-teóricas e proteção social. 2016. 237 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) — Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

CASTELO, Rodrigo. **O social-liberalismo auge da crise da supremacia burguesa na era liberal**. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira**: Do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.

CERIONI, Clara. **Brasil gasta por aluno menos da metade do que países da OCDE**. Exame, 2019. Disponível em: <https://exame.com/brasil/brasil-gasta-por-alunos-menos-da-metade-do-que-paises-da-ocde/>. Acesso em: 28 jan. 2020.

CHAUÍ, M de S. Ideologia e Educação. **Educação & Sociedade**, [S.l.], n. 5, p. 24-40, 1980.

CHESNAIS, François (org.). **A finança mundializada**: raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências. São Paulo: Boitempo, 2005.

COUTO, Berenice Rojas. Asssitência social e crise do capital: política social com que característica? **Argumentum**, Vitória, Universidade Federal do Espírito Santo, v. 8, n. 2, p. 30-34, maio/ago. 2016.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2008.

COUTO, Berenice Rojas. Protagonismo popular, subalternidade e direito ao trabalho: consensos e dissensos no debate da assistência social. *In*: PAIVA, Beatriz Augusto. **Sistema Único de Assistência Social em perspectiva**: direitos, política pública e superexploração. São Paulo: Veras Editora, 2014.

DEMIER, Felipe. **Talvez a gente esteja assistindo ao surgimento de um novo padrão de golpe**. 2016. Disponível em: <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/entrevista/talvez-a-gente-esteja-assistindo-ao-surgimento-de-um-novo-padrao-de-golpe>. Acesso em: 24 fev. 2021.

DUQUE, Daniel. Pobreza e desigualdade aumentam de novo: PNAD Covid mostrou impacto do Auxílio Emergencial nos indicadores sociais. **Blog do IBRE**. Dez. 2020. Disponível:

<https://blogdoibre.fgv.br/posts/pobreza-e-desigualdade-aumentam-de-novo-pnad-covid-mostrou-impacto-do-auxilio-emergencial-nos>. Acesso em: 15 mar. 2022.

DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. **A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica**. Texto para discussão. Campinas, n. 303, jun. 2017. Disponível em: <https://apublica.org/wp-content/uploads/2018/09/TD303.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2020.

FERGUSON, Iain. Austeridade no Reino Unido: o fim do estado de bem estar social? **Argumentum**, Vitória (ES), v. 5, n. 2, p. 65-88, jul./dez. 2013. Disponível: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/5985/5094>. Acesso em: 15 mar. 2022.

FERNANDES, Daniela. **Os dados da OCDE que põem o Brasil entre últimos em ranking de gastos em saúde**. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50329522>. Acesso em: 28 jan. 2020.

FERRAZ, Ana Targina Rogrigues. Políticas Sociais na Contemporaneidade: o fim do caminho? **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 13, n. 2, p. 232-243, jul./dez. 2014.

FERRAZ, Ana Targina Rogrigues. Movimentos sociais no Brasil contemporâneo. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 135, p. 346-363, maio/ago. 2019.

FERRAZ, Jeane Andreia; CAMPOS, Naara de Lima; BERWIG, Solange. Fundo público e assistência social: o desfinanciamento público. *In: 7º ENCONTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E 14º ENCONTRO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL*, 2019, Vitória. **Anais [...]**. Vitória, 2019.

FILGUEIRAS, Luiz Antonio Mattos; GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. *In: BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Enrique. Neoliberalismo y sectores dominantes*. Tendencias globales y experiencias nacionales. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006b. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2010.

FILGUERAS, Luiz. **“Bloco de Poder e Política Econômica no Governo Lula”**. [S.l.]: mimeo, 2006a.

FILGUERAS, Luiz. **“Fora Bolsonaro”**: por que isso é urgente? 2020. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/fora-bolsonaro-por-que-isso-e-urgente/>. Acesso em: 20 dez. 2020.

FONTES, Virgínia. **O núcleo central do governo Bolsonaro - o proto-facismo**. 2019. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2019/01/08/o-nucleo-central-do-governo-bolsonaro-o-proto-fascismo/>. Acesso em: 20 dez. 2019.

FONTES, Virgínia. **O profascismo**: arranjo institucional e policialização da existência. 2020. Disponível em: <https://marxismo21.org/wp->

content/uploads/2019/12/Virg%C3%ADnia-Fontes-O-protofascismo-%E2%80%93arranjo-institucional-e-policializa%C3%A7ao-da-existencia-2.pdf. Acesso em: 20 dez. 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO, 2016. Lula deixou esquerdismo de lado, diz economista do PT. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u12190.shtml?origin=uol>. Acesso em: janeiro de 2021.

FRANÇA, E. B. *et al.* Principais causas da mortalidade na infância no Brasil, em 1990 e 2015: estimativas do estudo de carga global de doença. **Revista Brasileira de epidemiologia**, [S.l.], n. 20, p.46-60, maio de 2017.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Nova Cultura, 1985.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. A política de educação profissional no Governo Lula: um percurso histórico controvertido Professional education policy in the Lula's administration: a controverted historical trajectory. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1087-1113, out. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302005000300017>. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010173302005000300017&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302005000300017&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 17 jan. 2021.

GALINARI, Melliandro Mendes; PEREIRA, Luciana de Souza. Da Carta de Princípios (1979) à Carta ao povo brasileiro (2002): variações éticas do Partido dos Trabalhadores **REVISTA DE ESTUDOS DA LINGUAGEM**, [S.l.], v. 27, n. 1, p. 359-400, jan. 2019. ISSN 2237-2083. DOI: <http://dx.doi.org/10.17851/2237-2083.27.1.359-400>. Disponível em: <http://www.periodicos.letras.ufmg.br/index.php/relin/article/view/13351>. Acesso em: 2 fev. 2021.

GARCIA, Maria Lúcia Teixeira *et al.* The COVID-19 pandemic, emergency aid and Social Work in Brazil. **Qualitative Social Work Journal**, special issue, jan-mar 2021. DOI:10.1177/1473325020981753

GENTILI, Pablo. El neoliberalismo como nueva retórica de La desigualdad. In: **Retórica de La desigualdad**. Los fundamentos doctrinarios de La reforma educativa neoliberal. Tesis de Doutorado, Universidade de Buenos Aires, 1998.

GOMES, Gerson; CRUZ, Carlos Antônio Silva da. **20 anos de economia brasileira:1995-2004**. 2015. Centro de Estudos Brasil Século XXI. Disponível em <https://docplayer.com.br/220398-Vinte-anos-de-economia-brasileira-1995-2014-gerson-gomes-carlos-antonio-silva-da-cruz.html>. Acesso em: 28 jan. 2020.

GONÇALVES, Reinaldo. Balanço crítico da economia brasileira nos governos do Partido dos Trabalhadores. **Revista Soc. Bras. Economia Política**, São Paulo, n. 37, p. 7-39, janeiro 2014.

GOUGH, Ian. **Economia política del Estado del bienestar**. España: Ed. H. Blume, 1982.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere Volume III**: Maquiavel, notas sobre o estado e a política. 8 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

GRANEMANN, Sara. Crise econômica e a Covid-19: rebatimentos na vida (e morte) da classe trabalhadora brasileira. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 19, 2021, e00305137. DOI: 10.1590/1981-7746-sol00305

GRANEMANN, Sara. MIRANDA, Flávio. Crise econômica, crise sanitária: a Covid-19 como instrumento da acumulação? *In*: SILVA, Letícia Batista; DANTAS, André Vianna (org.). **Crise e pandemia: quando a exceção é regra geral**. Rio de Janeiro: EPSJV, 2020.

GRESPLAN, Jorge. Crítica da economia política, por Karl Marx. *In*: NETTO, José Paulo. **Curso livre Marx-Engels: a criação destruidora**. São Paulo: Boitempo, Carta Maior, 2015.

GULLAR, Ferreira. **Em alguma parte alguma**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2010.

HAYEK, Friedrich Alguete. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1984.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, parte II, 2008.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2007.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Mundialização do capital, “questão social” e serviço social no Brasil. **Revista Em Pauta**, n. 21, p. 118-139, 2008.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A formação acadêmico-profissional no Serviço Social brasileiro: trabalho e formação profissional. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 120, Oct. /Dec. 2014. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282014000400002](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282014000400002). Acesso em: 20 jan. 2020.

IANNI, Otávio. A Dialética da História. *In*: D’INCAO (org.). **História e Ideal** – ensaios sobre Caio Prado Júnior. São Paulo: BRASILIENSE /Editora da UNESP, 1989.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais**. Estatísticas Sociais. 2020. 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: nov. 2020.

IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, n. 13, ed. especial, 2007. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5776](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5776). Acesso em: 20 abril. 2012.

IPEA. **Atlas da Violência 2020**. 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/3519atlasdaviolencia2020completo.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2020.

LEITE, Izildo Corrêa. Cidadanias desiguais e reprodução das desigualdades na contemporaneidade capitalista. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, v. 10, n. 2, p. 288-301, ago./dez. 2011.

LEITE, Izildo Corrêa. Carentes, incapazes, não sujeitos: a concepção de pobre(z) formulada pelo Banco Mundial. *In*: ARZATE, Salgado Jorge (coord.). **La pobreza como construcción científica, ideológica y política**: cuatro ensayos desde América Latina. México (DF): Eón, 2015. p. 27-49.

LENIN, Vladímir. **O Estado e a revolução**: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

LUKÁCS, Gyorgy. **Para uma ontologia do ser social II**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MANDEL, Ernest. **Teoria Marxista do Estado**. Lisboa: Edições Antídoto, 1977. p. 9-46.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da dependência**. Petrópolis: Ed Vozes, 2000.

MARQUES, Rosa Maria. A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros. *In*: **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n.1, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/caderno%20-%2001.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2021.

MARQUES, Rosa Maria. **Previdência Social**: impedir a terra arrasada é urgente. 2019. Disponível em: <https://psol50.org.br/rosa-maria-marques-previdencia-social-impedir-a-terra-arrasada-e-urgente/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. O social no governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 58-74, Mar. 2006. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572006000100004>. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010131572006000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010131572006000100004&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 31 dez. 2020.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. O governo Lula e a contra-reforma previdenciária. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 3-15, Sept. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000300002>. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000300002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000300002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 31 dez. 2020.

MARQUES, Rosa Maria; UGINO, Camila Kimie. O Brasil é chamado à ordem. **Argumentum**, Vitória, v. 9, n. 3, p. 8-23, set./dez. 2017.

MARQUETTI, Adalmi; HOFF, Cecília; MIEBACH; Alessandro. **Lucratividade e Distribuição**: A Origem Econômica da Crise Política Brasileira. 2016. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/312191358\\_Lucratividade\\_e\\_Distribuicao\\_A\\_Origem\\_Economica\\_da\\_Crise\\_Politica\\_Brasileira](https://www.researchgate.net/publication/312191358_Lucratividade_e_Distribuicao_A_Origem_Economica_da_Crise_Politica_Brasileira). Acesso em: 20 jan. 2021.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. Expressão Popular: São Paulo, 2008.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl. **Grundrisse**: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política de. [1857-8] Tradução de Márcio Duayer e Nélio Schneider. São Paulo, SP: Boitempo: Rio Janeiro, RJ: Ed. UFRJ, 2011.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico -filosóficos**. Tradução de Jesus Raniere. São Paulo: Boitempo, 2004.

MARX, Karl. **A Miséria da filosofia**. São Paulo: Global, 1985.

MARX, Karl . O Dezoito de Brumário de Luiz Bonaparte. Saõ Paulo: Boitempo, 2011.

MATHIAS, Gilberto; SALAMA, Pierre. **O Estado super-desenvolvido**. Das Metrôpoles ao Terceiro Mundo. São Paulo: Brasiliense, 1983.

MATTOS, Marcelo Badaró. **Junho e nós**: das jornadas de 2013 ao quadro atual. 2015. Disponível em: <http://blogjunho.com.br/junho-e-nos-das-jornadas-de-2013-ao-quadro-atual/> Acesso em: 18 jan. 2020.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. **Combate à pobreza e desenvolvimento humano**: impasses teóricos na construção da política social na atualidade. 2008. Tese (Doutorado em Ciência Sociais) — Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2008. (Capítulo 4, p. [?]-224).

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. **Katálysis**, Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, v. 13 n. 2, p. 173-180, jul./dez. 2010.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Fundamentos do combate à pobreza na contemporaneidade: Amartya Sen e perspectiva do desenvolvimento humano. *In*: SERAINE, Ana Beatriz Martins dos Santos; SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos; MIYAMOTO, Shiguenoli. **Estado, desenvolvimento e políticas públicas**. Ijuí: Unijuí; Teresina: Ed. Universitária da UFPI, 2008. p. 87-128.

MAY, Tim. **Pesquisa social**: questões, métodos e processos. Tradução de Carlos Alberto Silveira Netto Soares. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MEDEIROS, Juliano. **A nova esquerda latino-americana**: movimentos sociais, institucionalização e crise do progressismo. 2020. 287 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal.

MENDONÇA, Luiz Jorge V. Pessoa de. Políticas sociais e luta de classes: uma crítica a Amartya Sen. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 65-73, jan./jul. 2012.

MELLO, Igor. Governo quer reduzir papel de municípios para cortar custo do Bolsa Família. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 25 de jan. de 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/01/25/governo-quer-esvaziar-papel-de-municipios-no-cadastramento-do-bolsa-familia.htm#:~:text=O%20governo%20federal%20planeja%20esvaziar,obtidos%20com%20exclusividade%20pelo%20UOL>. Acesso em: 7 fev. 2021.

MENICUCCI, Eleonara. O golpe e as perdas de direitos para as mulheres. *In*: RUBIM, Linda.; ARGOLO, Fernanda (orgs.). **O Golpe na perspectiva de Gênero**. Salvador: Edufba, 2018.

MÉSZÁROS, István. **Para Além do Capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

MÉSZÁROS, István. **Filosofia, ideologia e ciência social**: ensaios de negação e afirmação. São Paulo: Ensaio, 1993.

MÉSZÁROS, István. **O poder da ideologia**. São Paulo: Boitempo, 2004.

MISES, Ludwing Von. **Liberalismo**: segundo a tradição clássica. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1987.

MISES, Ludwing Von. **Uma crítica ao intervencionismo**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1977.

MONTAÑO, Carlos. O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”. **Revista Lutas Sociais**, n. 8, 2002. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18912/14066>. Acesso em: 21 mar. 2022.

MONTAÑO, Carlos. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 110, p. 270-287, abr./jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ssoc/n110/a04n110.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2021.

MONTORO, Xabier Arrizabalo. **Capitalismo y economia mundial**: bases teóricas y análisis empírico para la comprensión de los problemas económicos del siglo XXI. Madrid: Instituto Marxista de Economía (IME), 2016.

MONTORO, Xabier Arrizabalo. **Enseñanzas de la Revolución Rusa**. Madrid: Instituto Marxista de Economía (IME), 2018.

MOTA, Ana Elizabete. A centralidade da assistência social na seguridade social brasileira nos anos 2000. *In*: MOTA, Ana Elizabete. **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MOTA, Ana Elizabete. Assistência Social em Debate: Direito ou Assistencialização? *In*: SEMINÁRIO NACIONAL O TRABALHO DO/A ASSISTENTE SOCIAL NO SUAS.



Conselho Federal de Serviço Social, Brasília: CFESS, 2011. Anais [...]. Brasília: CFESS, 201. 1p. 65-71.

NAKATANI, Paulo. **Lançamento "Contrarreformas ou revolução - respostas ao capitalismo em crise"**. [ao vivo], 6 de out. de 2020. 1 vídeo. (1:41:42). Youtube. Cortez Editora. Transcrição de Naara de Lima Campos. Participação de: Maria Ozanira da Silva e Silva, Vania Marina Manfroi; Marina Lúcia T. Garcia. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ABuWnYD3AQE>. Acesso em: 29 mar. 2022.

NAKATANI, Paulo; BOGO, Ademar. Estado capitalista e Políticas Públicas: o Estado em ação. *In*: NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. *et al.* **Estado, políticas públicas e a ação profissional de Assistentes Sociais**. Cascavel, PR: Edunioeste, 2020. p. 17-38.

NAKATANI, Paulo; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Política Econômica Brasileira de Collor a Lula: 1990-2007. *In*: MARQUES, R. M.; FERREIRA, Mariana Robeiro Jansen. *In*: **O Brasil sob a nova ordem**: a economia brasileira contemporânea. São Paulo: Saraiva, 2010.

NETTO, José Paulo. A Questão social na América Latina. *In*: GARCIA, Maria Lúcia Teixeira; RAIZER, Eugênia Célia **A questão social e as políticas sociais no contexto latino-americano**. Vitória, ES : EDUFES, 2013. p. 83-111.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método em Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

OLIVEIRA, Márcia Gardênia de; QUINTANEIRO, Tania. Marx. *In*: QUINTANEIRO, Tania; BARBOSA, Maria Lígia; OLIVEIRA, Márcia Gardênia. **Um toque de clássicos**: Durkheim, Marx e Weber. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1995.

OLIVEIRA, Francisco. **Brasil**: uma biografia não autorizada. São Paulo: Boitempo, 2018.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Governos Lula, Dilma e Temer**. Do espetáculo do crescimento ao inferno da recessão e estagnação (2003-2018). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019.

OXFAM. **A distância que nos une**: um retrato das desigualdades brasileiras. São Paulo: 2017. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/publicacao/a-distancia-que-nos-une-um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/>. Acesso em: 20 set. 2020.

PAIVA, Beatriz Augusto. Assistência Social e políticas sociais no Brasil, configuração histórica: contradições e perspectivas. **Katálysis**, Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, v. 4. p. 11-34, 1999. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/6250/5828>. Acesso em: 10 dez. 2020.

PAIVA, Beatriz Augusto. A enigmática contradição entre trabalho e política de assistência social. *In*: PAIVA, Beatriz Augusto. **Sistema Único de Assistência Social em perspectiva**: direitos, política pública e superexploração. São Paulo: Veras Editora, 2014.

PAIVA, Beatriz Augusto. Cartografia teórico-metodológica no estudo da proteção socioassistencial básica do SUAS. *In*: PAIVA, Beatriz Augusto. **Sistema Único de**

**Assistência Social em perspectiva: direitos, política pública e superexploração.** São Paulo: Veras Editora, 2014.

PAIVA, Beatriz Augusto O Suas e os direitos socioassistenciais: A universalização da seguridade social em debate. **Serviço Social & Sociedade**, n. 87, São Paulo: Cortez, 2006. p. 5-24.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Carta ao povo brasileiro. 2002. Disponível em: <http://www.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2020.

PASSOS, Luana; GUEDES, Diego. O social economicamente orientado: políticas sociais do governo Lula. **Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v. 13, n. 2, p. 25-36, jul./dez. 2015.

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

PIROLA, Emerson. Althusser e a Sobredeterminação na Obra de Marx. **Revista Opinião Filosófica**, Porto Alegre, v. 7, n. 1, 2016.

PMDB. PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. **Uma ponte para o futuro.** Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2020.

PT. PARTIDO DOS TRABALHADORES. **O decênio que mudou o Brasil.** São Paulo: Partido dos Trabalhadores/Instituto Lula/Fundação Perseu Abramo, 2013.

RAICHELIS, Raquel. Proteção social e trabalho do assistente social: tendências e disputas na conjuntura de crise mundial. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 116, p. 609-635, out./dez. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ssoc/n116/03.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2022.

RASELLA, D.; BASU, S.; HONE, T.; PAES-SOUSA, R.; OCKE'-REIS, C. O.; MILLETT, C. Child morbidity and mortality associated with alternative policy responses to the economic crisis in Brazil: A nationwide microsimulation study. **PLOS Medicine**, May 22, 2018. Disponível em: <http://journals.plos.org/plosmedicine/article/file?id=10.1371/journal.p-med.1002570&ty=printable>. Acesso em: 30 jul. 2018.

REGALADO, Roberto. Fim de ciclo para a esquerda na América Latina? **Outras Palavras**. Publicado 23/05/2017 às 16:35 e atualizado 15/01/2019. Disponível em: <https://outraspalavras.net/pos-capitalismo/fim-de-ciclo-para-a-esquerda-na-america-latina/>. Acesso em: 15 jan. 2021.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilásio. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 130, p. 426-446, set./dez.

2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282017000300426&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282017000300426&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 13 mar. 2019.

SALVADOR, Evilásio. A distribuição da carga tributária: quem paga a conta? *In*: SICSÚ, João (org.) **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SÁ-SILVA, Jackson Ronnie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, São Leopoldo (RS), v. 1, n. 1, p. 1-15, jul. 2009.

SEN, Amartya. A perspectiva da liberdade. *In*: SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. Capítulo 1, p. 27-50.

SEN, Amartya. Pobreza como privação de capacidades. *In*: SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. Capítulo 4, p. 109-134.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. Caracterização e problematização dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) na América Latina Caribe. *In*: SILVA, Maria Ozanira da Silva (org.). **Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe**. São Paulo: Cortez, 2014. p. 85-228.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YASBEK, Maria Carmelita; GIOVANI, Geraldo di. Qualificando os programas de transferência de renda no Brasil. *In*: SILVA, Maria Ozanira da Silva; YASBEK, Maria Carmelita; GIOVANI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. Caracterização e problematização dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) na América Latina e Caribe. *In*: SERAINE, Ana Beatriz Martins dos Santos; SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos; MIYAMOTO, Shiguenoli. **Estado, desenvolvimento e políticas públicas**. Ijuí: Unijuí; Teresina: Ed. Universitária da UFPI, 2008.

SILVA, Maria Ozanira Silva *et al.* A política de assistência social na conjuntura brasileira de desconstrução de direitos e de desmonte da seguridade social: 2016/2018. *In*: SILVA, Maria Ozanira Silva e (coord.) **O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Norte e Nordeste realidades e especificidades**. São Paulo: Cortez, 2019.

SILVA, Nara Roberta. O enigma da ideologia: as indicações de Marx à luz da análise lukácsiana. *In*: V SIMPÓSIO INTERNACIONAL LUTAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA “REVOLUÇÕES NAS AMÉRICAS: PASSADO, PRESENTE E FUTURO”, 2013. **Anais [...]**. [S.l.], 2013.

SOARES, Laura Tavares. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003. (Os Porquês da Desordem Mundial).

SORDI, Denise. As perigosas mudanças no Cadastro Único, o Bolsa Família e o Brasil rumo ao Mapa da Fome. **El País**, 01 de fev. de 2021. Disponível em:

<https://brasil.elpais.com/brasil/2021-02-01/as-perigosas-mudancas-no-cadastro-unico-o-bolsa-familia-e-o-brasil-rumo-ao-mapa-da-fome.html>. Acesso em: 7 fev. 2021.

SOUZA, Giselle; SOARES, Maria Gomes Marques. Contrarreformas e recuo civilizatório: um breve balanço do governo Temer. **Ser Social**, Brasília, v. 21, n. 44, jan.-jun./2019, p.11-28. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/23478](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/23478). Acesso em: 30 nov. 2019.

SPOSATI, Aldaíza. A gestão da assistência social na cidade de São Paulo (2001-04). **RAP Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, n. 39, v3, p.505-73, Maio/Jun. 2005.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo Brasileiro de Proteção Social não Contributiva: concepções fundantes. *In: Conceção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/concepcao\\_gestao\\_protocaosocial.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/concepcao_gestao_protocaosocial.pdf). Acesso em: 21 mar. 2022.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional** – RBDC, n. 10, jul./dez. 2007

SPOSATI, Aldaíza. Qual política de assistência social queremos defender no contexto de crise do capital? **Argumentum** (Vitória), v. 8, n. 2, p. 6-15, maio./ago. 2016.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social em Debate: Direito ou Assistencialização? *In: SEMINÁRIO NACIONAL O TRABALHO DO/A ASSISTENTE SOCIAL NO SUAS*. Brasília: CFESS. Conselho Federal de Serviço Social, 2011. **Anais [...]**. Brasília, 2011. p. 32-51.

TATAGIBA, Luciana; GALVAO, Andreia. Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016). **Opin. Publica**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 63-96, Apr. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1807-0191201925163>. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010462762019000100063&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010462762019000100063&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 20 jan. 2021.

UGÁ, Vivian Domínguez. **A questão social como “pobreza”**: crítica à conceituação neoliberal. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas: Ciência Política, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

VIEIRA, Barbara M; PINHONI, Marina, MATARAZZO, Renata. Denúncias de violência contra crianças e adolescentes caem 12% no Brasil durante a pandemia. **G1 São Paulo**, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/09/10/denuncias-de-violencia-contra-criancas-e-adolescentes-caem-12percent-no-brasil-durante-a-pandemia.ghtml>. Acesso em: 20 jan. 2020.

WACQUANT, Loïc. Nota aos leitores brasileiros. *In: WACQUANT, Loïc. As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001. p. 7-15.