

Sonia Fleury (org.)

CIDADANIA EM PERIGO

Desmonte das Políticas Sociais
e Desdemocratização no Brasil



EDIÇÕES LIVRES

cebes
Centro Brasileiro de Estudos de Saúde



CIDADANIA EM PERIGO

Desmonte das Políticas Sociais
e Desdemocratização no Brasil



Ministério da Saúde
FIOCRUZ
Fundação Oswaldo Cruz

cee Centro de Estudos
Estratégicos da Fiocruz
Antonio Ivo de Carvalho

 **ICICT**
Instituto de Comunicação e Informação
Científica e Tecnológica em Saúde

cebes
Centro Brasileiro de Estudos de Saúde

CIDADANIA EM PERIGO

Desmonte das Políticas Sociais
e Desdemocratização no Brasil

Sonia Fleury (org.)


EDIÇÕES LIVRES

cebes
Centro Brasileiro de Estudos de Saúde

Rio de Janeiro, 2024

Edições Livres e Cebes, 2024.

Edições Livres

Coordenação Geral
Rodrigo Murtinho

Coordenação Editorial
Mauro Campello
Patrícia Ferreira

Capa e Projeto Gráfico
Mauro Campello

Editoração Eletrônica
Multimeios | Icict | Fiocruz

Fotos
Peter Illiciev | Fiocruz Imagens
Raquel Portugal | Fiocruz Imagens
Josh Hild | Unsplash
Mike Scheid | Unsplash
Ronaldo Santos | Unsplash

Cebes

Diretora de política editorial
Maria Lucia Frizon Rizzotto

Editora executiva
Mariana Chastinet

*Normalização e
revisão ortográfica/gramatical*
Wanderson Ferreira da Silva

CEE

Coordenador Científico
Carlos Augusto Graboio Gadelha

Secretário Executivo
Marco Aurelio de Carvalho Nascimento

Este livro foi publicado de acordo com a Política de Acesso Aberto ao Conhecimento da Fiocruz. Os textos constantes nessa publicação podem ser copiados e compartilhados desde que: não sejam utilizados para fins comerciais; e, que seja citada a fonte e atribuídos os devidos créditos. Distribuição gratuita.



Edição em inglês Springer Nature, 2023.

Disponível em: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-35110-5>

<https://doi.org/10.29397/EdicoesLivres-Cebes/0100>

Ficha catalográfica elaborada pela
Biblioteca de Manguinhos | ICICT | FIOCRUZ - RJ

C568 Cidadania em perigo: desmonte das políticas sociais e
desdemocratização no Brasil [recurso eletrônico] / Sonia Fleury (org.).
– Rio de Janeiro : Edições Livres; Cebes, 2024.

328 p. ; 30 cm.

Modo de acesso: World Wide Web.

ISBN: 978-65-87663-11-1

1. Cidadania. 2. Políticas sociais. 3. Democracia. 4. Autoritarismo. 5.
Brasil. I. Fleury, Sonia. II. Fundação Oswaldo Cruz. Centro de Estudos
Estratégicos Antonio Ivo de Carvalho.

CDD 323.6

Sumário

Apresentação

Sonia Fleury7

Prefácio

Carlos Gadelha9

Parte I

Abordagens Teóricas do Estado de Bem-Estar Social na América Latina...11

Capítulo 1 – Estado de Bem-Estar: em busca de uma teoria latino-americana

Sonia Fleury13

Parte II

Políticas de Austeridade e Constrangimentos Econômicos 59

Capítulo 2 – A construção institucional da austeridade pós-1988

Carlos Eduardo Santos Pinho 61

Parte III

Emprego e Seguridade Social 93

Capítulo 3 – As Reformas Trabalhistas e a Crise do Corporativismo Democrático

Ronaldo Teodoro 95

Capítulo 4 – O Desmonte das Políticas de Emprego no Brasil:
a empregabilidade sem direitos

Arnaldo Provasi Lanzara 124

Capítulo 5 – A Encruzilhada da Previdência Social: entre a solidariedade
fragilizada e a *apropriação financeira*

Fernanda Pernasetti 150

Parte IV

Sistemas de Políticas Sociais sob a Égide da Desdemocratização185

Capítulo 6 – Direito Universal à Saúde no Brasil: da expansão restringida
ao desmonte

Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato187

Capítulo 7 – O Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional brasileiro – tensões, conflitos e paradoxos	
<i>Luciene Burlandy</i>	217
Capítulo 8 – Avançando em Direção ao Passado: o desmonte do Sistema Único de Assistência Social	
<i>Mônica de Castro Maia Senna</i>	256
Parte V	
Reflexões Finais	291
Capítulo 9 – Populismo Autoritário, Desdemocratização e Desmonte das Políticas Sociais: lições do caso brasileiro	
<i>Sonia Fleury, Arnaldo Lanzara, Carlos Pinho, Fernanda Pernasetti, Lenaura Lobato, Luciene Burlandy, Mônica Senna e Ronaldo Teodoro</i>	293
Sobre os autores	324
Siglas e abreviações	325

A recente emergência de regimes autoritários populistas em vários países é um fenômeno que precisa ser explicado além de suas manifestações superficiais. Além de convulsionar os sistemas políticos democráticos, esses regimes buscam desestabilizar os poderes administrativos do Estado, as políticas públicas e os direitos de cidadania, como foi plenamente documentado pela literatura especializada. Neste livro, investigamos as origens desse fenômeno, estabelecendo algumas conexões causais entre a ascensão do populismo autoritário, as políticas de liberalização e o ajuste fiscal. Tomando o caso do governo populista autoritário de Jair Bolsonaro como objeto de análise, explicamos que as táticas empregadas por seu governo para dismantlar a burocracia e as políticas públicas, especialmente as políticas sociais, encontram expressão nas medidas de austeridade fiscal recentemente inscritas na Constituição Federal: um dispositivo contrademocrático empregado por elites técnicas e financeiras para desconstruir sistematicamente o sistema de proteção social. Por meio deste estudo de caso aprofundado, pretendemos fornecer novos argumentos e conceitos teóricos que possam ser úteis para entender a dinâmica desses novos regimes, suas implicações para as relações Estado-sociedade – sua permanência ou provável recorrência no tempo – e explicar casos semelhantes em outros contextos.

Este estudo enfatiza que tal desdemocratização não é um resultado exclusivo da retórica inflamada e atrevida dos líderes populistas. Eles convulsionam os sistemas políticos, desorganizam o aparato burocrático do Estado e atacam sistematicamente as instituições da democracia representativa, mas não agem sozinhos. Enfocar exclusivamente nos líderes populistas pode, mais do que revelar, obscurecer. As relações cúmplices de líderes populistas autoritários e instituições e agentes do mercado – portadores de “impessoalidade” – ainda precisam ser reveladas. Atualmente, a crescente restrição das expectativas democráticas devido a interdições fiscais irrealistas e ao mito do governo técnico deu origem a um ambiente propício ao estabelecimento de uma curiosa simbiose entre plebiscitarismo e decisionismo econômico baseado em regras de austeridade. Tal simbiose forma a base do “liberalismo autoritário” que tem marcado as experiências dos regimes populistas ao redor do mundo.

No entanto, é necessário responder à pergunta central deste estudo sobre por que os direitos sociais de cidadania – que foram tão difíceis de construir desde a redemocratização do País marcada pela Constituição Federal de 1988 – estão sendo atualmente tão facilmente desconstruídos, dismantlando políticas públicas e redes de proteção social.

É importante entender, portanto, a natureza do Estado de Bem-Estar Social em situações de economias dependentes e democracias tardias, em contextos com profundas conexões globais e predominância de coordenação entre interesses privados transnacionais, mercado financeiro e setores governamentais. Para fazer isso, análises teóricas e suas aplicações nas diferentes políticas públicas que constituem o núcleo da proteção social são desenvolvidas neste estudo.

Governos democráticos no Brasil, impulsionados por movimentos sociais e atores políticos, fortaleceram a proteção social por meio de uma arquitetura institucional distintiva que combina o fortalecimento das burocracias públicas, a criação de redes intergovernamentais e as instâncias democráticas de participação e pactuação social. Os capítulos deste livro são dedicados à análise das transformações em diferentes setores da política pública: trabalho, emprego, pensões, segurança alimentar e nutricional, saúde e assistência social. Em cada um deles, procuramos analisar a trajetória recente a partir de uma análise política dos principais atores e instituições, processos de reforma e mudanças de políticas, assim como os resultados alcançados. Finalmente, em diálogo com a literatura sobre desmantelamento de políticas, são identificadas as fragilidades existentes em cada um desses setores de proteção social, bem como as estratégias de desmantelamento utilizadas que se aproveitaram dessas fragilidades políticas e institucionais.

Assim, este livro pretende contribuir para apontar para um futuro em que a superação do populismo autoritário e das políticas de austeridade fornecerão soluções para os problemas que foram identificados como possíveis facilitadores do processo de desmantelamento de políticas e da desdemocratização que assumiu uma forma paroxística no Brasil, à qual, infelizmente, nenhuma sociedade atual é imune.

Sonia Fleury

*Pesquisadora Sênior do Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz
Coordenadora do Grupo de Estudos Interinstitucional sobre Futuros da Proteção Social*

Este livro constitui uma contribuição essencial para fornecer elementos teóricos e da experiência concreta recente para compreender o triste período bolsonarista no Brasil, no qual houve a conjunção de um populismo de direita com a inflexão da democracia, a adoção, sem timidez, de um neoliberalismo econômico e uma ação direcionada para a destruição do Estado e das instituições ligadas à proteção social.

O livro tem a coragem de não tratar esse período apenas como uma anomalia de um fenômeno particular e, portanto, passageiro ou mesmo casual, da irrupção de um líder improvável de uma direita tosca que se pensava extinta. Inscreve a experiência bolsonarista em um projeto estrutural onde convergem o autoritarismo com o ideal da libertação desregulada das forças econômicas ansiosas por uma porteira aberta para “deixar passar a boiada” e com uma ação intencional e sistemática de destruição dos elementos de um Estado de Bem-Estar tardio de um capitalismo também tardio.

Além dessa contribuição, que por si já garante sua imprescindibilidade, o livro incorpora um caminho que agrega, em um marco conceitual e político, uma articulação entre teoria e prática – refletindo uma práxis – e uma visão que ao mesmo tempo é totalizante e específica, ao tratar as políticas de austeridade e as políticas de proteção social, abarcando nestas o emprego e a seguridade social, as políticas sociais de saúde, segurança alimentar e nutricional e a assistência social.

É totalizante porque integra em suas quatro partes – ainda que de modo implícito e sugerido no capítulo conclusivo – a instância econômica, o Estado e a proteção social e a democracia, seguindo um quadro conceitual abrangente, criativo e rigoroso conferido já no Capítulo que abre o livro, de Sonia Fleury (sua organizadora), que vai muito além de uma sistematização das abordagens teóricas do Estado de Bem-Estar Social para avançar com ousadia em um modelo para pensar o contexto contemporâneo que coloca a cidadania em perigo na América Latina e no Brasil, em especial.

A obra é específica e se aproxima da realidade brasileira ao aprofundar o desmonte observado na economia, na seguridade, no mundo do trabalho e nas instituições críticas para a proteção social e para o enfrentamento do dilema liberal entre liberdade e equidade. Há, assim, uma contribuição essencial para evidenciar, “por dentro” e de modo substantivo, o projeto de destruição e de construção de “uma nova alma” na sociedade brasileira (à semelhança do pretendido por Margaret Thatcher na Inglaterra), onde saia a democracia, a solidariedade, a proteção das pessoas e da vida e entrava, pela porta da frente, um projeto individualista, de violência, de desagregação do coletivo, do afeto e da vida comum.

Esse movimento de destruição atingia especialmente os direitos de cidadania dos grupos sociais vulnerabilizados como aqueles que habitam nas favelas, a população indígena, pessoas em situação de rua, a população negra, quilombolas e todos os excluídos ou que vivem nas franjas, precárias, do mercado. A “Cidadania em Perigo”, o título do livro, era fruto de um projeto intencional e articulado de uma outra sociedade, sem direitos, sem democracia e sem soberania.

O livro permite, ao mesmo tempo, pensar e apostar em um projeto alternativo. A contraface da visão totalizante-concreta adotada mostra a necessidade que o Brasil enfrenta, no presente, de avançar em uma visão teórica e política que integre um projeto abrangente, incorporando, de modo endógeno, as dimensões econômicas, sociais e ambientais do desenvolvimento, politizando, para além das generalidades vulgares da articulação dessas vertentes, as opções políticas concretas para superar as condições de vulnerabilidade características de um capitalismo periférico e dependente, como sempre acentuou o grande Celso Furtado.

Um projeto é necessário. A coalização de forças para sua implementação requer paciência e perseverança. A modernização do Estado e sua reforma é imprescindível para que a sociedade se veja representada e para que sua autonomia seja pautada pelos interesses de uma cidadania de fato que associe, como projeto, os direitos civis, políticos, sociais, ambientais e ao desenvolvimento.

Da crítica conceitual e política também sai uma agenda de busca de respostas em que o ator-chave é a participação da sociedade para direcionar o Estado para os interesses nacionais, das pessoas e do planeta.

Esta talvez seja a grande tarefa do Centro de Estudos Estratégicos Antônio Ivo de Carvalho da Fundação Oswaldo Cruz. Ousar a partir de um pensamento crítico, não binário e sem medo de ser, simultaneamente, conceitual, político e prático para mudar a realidade brasileira. Uma nova agenda contra-hegemônica está em construção ainda que as peças estejam sendo montadas em vários lugares e grupos sociais.

Este livro e este projeto é parte essencial dessa aposta. Sua leitura é essencial. Que o aprendizado decorrente nos ajude a continuar tendo utopias enraizadas na história e na realidade brasileira e latino-americana!

Carlos Augusto Grabois Gadelha
Secretário de CT&I e do Complexo da Saúde do Ministério da Saúde
Coordenador Científico do Centro de Estudos Estratégicos Antônio Ivo de Carvalho da Fiocruz



Parte I

Abordagens Teóricas do Estado de Bem-Estar Social na América Latina



Capítulo 1

Estado de Bem-Estar: em busca de uma teoria latino-americana

Sonia Fleury¹

*“Nós, brasileiros, somos um povo em ser,
impedido de sê-lo”
Darcy Ribeiro*

Introdução

No Brasil, estamos vivendo um processo de desdemocratização com tal intensidade e velocidade que nos deixa entre a perplexidade e a necessidade de refletir sobre os fatores que possibilitaram um fenômeno de tal magnitude, corroendo valores e instituições e normalizando a violência e a barbárie. Diante de tal situação, somos levados a analisar as estratégias adotadas para construção de uma democracia social, desde a edificação do Estado moderno até a transição democrática, buscando identificar os constrangimentos ideológicos e culturais, a correlação de forças, as limitações financeiras e institucionais que se impuseram nesse percurso.

Sobressaem na situação atual a inserção subordinada do País a uma economia globalizada sob égide da acumulação financeira, a captura do Estado por elites políticas e econômicas que, na disputa pela apropriação dos fundos públicos, exigem a constitucionalização das políticas de austeridade, a ascensão de uma direita aguerrida formada por uma composição heterogênea, incluindo setores de ponta do capital vinculado ao agronegócio e às finanças, religiosos ultraconservadores, milícias ilegais de garimpeiros e paramilitares, policiais militares e oficiais das Forças Armadas cevidos no período de governos ditatoriais e preservados na democracia.

¹Pesquisadora Sênior do Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz e coordenadora do Grupo de Estudos Interinstitucional sobre Futuros da Proteção Social.

A violência estatal contra a população negra residente em favelas e periferias urbanas tem sido normalizada e justificada como guerra às drogas, com a aceitação de chacinas, balas perdidas e incursões policiais. Também se manifesta como extermínio, por meio da omissão das políticas públicas de enfrentamento à pandemia e garantia de condições de vida, trabalho, atenção à saúde, higiene e saneamento, educação, renda mínima, acesso à internet etc. Ao mesmo tempo, observa-se uma inaudita efervescência cultural nas favelas e periferias onde jovens se reúnem em coletivos nos quais reconstróem politicamente identidades positivadas a partir de suas vivências. Os povos indígenas originários resistem à destruição de sua cultura e do meio ambiente, produzindo a primeira leva de intelectuais que defendem seus direitos e reivindicam o respeito à sua ancestralidade. A positivação dos sujeitos periféricos (D'ANDREA, 2020) se funda para além das denúncias de carência e discriminações de raça e território que fundamentam a exploração de classe, da denegação de direitos, da subalternidade na exclusão. Reivindicam seu lugar de ator social, com ênfase na potência encontrada em suas formas de vida, na coletivização das vivências, na produção artística e na insurgência da cidadania (HOUSTON, 2008).

Qual Estado de Bem-Estar Social (EBS) pudemos construir para qual cidadania? Como incorporar novos sujeitos políticos na coalizão que impulsiona a universalização da proteção social? Quais as estratégias usadas para seu desmantelamento? De que fragilidades institucionais, culturais e políticas se aproveitam para processar o desmonte? Como pensar o resgate do projeto de construção de uma sociedade democrática organizada sob o primado da justiça social que se materializa nos processos sociais de reconhecimento, participação e redistribuição social? Em que medida a teoria do Welfare State (WS), apesar do seu viés eurocêntrico, pode ser útil para identificar as condições de emergência e expansão da proteção social, bem como para identificarmos suas fragilidades e vulnerabilidades em face das políticas de desmantelamento nas democracias retardatárias em economias capitalistas dependentes? Os estudos sobre a proteção social na América Latina, apesar de seu caráter predominantemente classificatório, nos permitem elucidar algumas das singularidades e possibilidades do EBS na região? As transformações no capitalismo nas economias centrais, nas quais o WS se encontra consolidado, provocaram um conjunto de alterações irreversíveis no processo produtivo, na estrutura do mercado de trabalho e na sociabilidade, que, ao lado das políticas de austeridade implementadas, acentuaram tensões e possibilidades de desmantelamento de sistemas maduros de proteção social. As resiliências, as estratégias de desmantelamento, as diferenciações nas políticas adotadas que se tornaram objeto da literatura mais recente permitem uma maior aproximação com a situação latino-americana? Em que medida nos

possibilitam melhor compreensão dos fatores regionais de resistência ou de recuo nas políticas sociais?

A busca de respostas a essas questões nos impõe a dupla tarefa de imersão na produção teórica que possa iluminar as possibilidades, as limitações, as trajetórias e os padrões distintos de proteção social que singularizam países da América Latina, com especial atenção para o caso brasileiro que também deverá ser analisado em diferentes setores da proteção social neste livro.

O objetivo deste artigo é revisitar a produção teórica sobre construção do WS como fator de compatibilização da economia capitalista com a democracia, bem como as tensões que se apresentam, atualmente, como possibilidades reais de desmantelamento da proteção social e do Estado de Direito. Para tanto, propomo-nos a cotejar a produção teórica que trata as diferenças e singularidades do processo de construção do EBS em democracias retardatárias em situações de economia dependentes como no Brasil.

Após esta introdução na qual problematizamos acerca do processo de desdemocratização e as consequência e possibilidades para viabilização de sistemas de proteção social em tal conjuntura, trataremos as principais questões e contribuições teóricas que podem nos apoiar nessa trajetória investigativa, nas seguintes seções: 1) Desenvolvimento capitalista e proteção social; 2) Natureza do Estado e relação Estado-Sociedade; 3) Condições de emergência da proteção social; 4) Regimes ou Estados de Bem-Estar; 5) Regimes políticos e coalizões reformadoras; e no item 6) Das reformas ao desmantelamento, buscamos analisar as contribuições teóricas da área de mudança política que tratam das reformas e das estratégias de desmantelamento. As considerações finais buscam avançar na proposição de um modelo analítico que compreenda tanto os processos de mudança que dizem respeito às reformas em direção à universalização da proteção social quanto àquelas que propugnam medidas de encolhimento e desmantelamento dos EBS. Levantamos também algumas proposições sobre a importância de um novo desenho dos sistemas de proteção social que enfrente os desafios estruturais e conjunturais que se apresentam para as democracias latino-americanas.

Desenvolvimento Capitalista e Proteção Social

A compatibilização entre uma economia capitalista, que tem como princípio a diferença de classes, e a autorregulação do mercado com as medidas de proteção social foram tratadas por Polanyi (1980) como fruto da autoproteção da sociedade diante da destrutividade imposta pela acumulação capitalista. No entanto, tal processo histórico, que o autor tratou no caso inglês, mostrou as

enormes dificuldades para que tal articulação entre os dois princípios antinômicos (BOBBIO, 1992) articuladores do liberalismo – a liberdade e a igualdade – se consolidassem em um sistema de proteção social, inseridos no mesmo *status* da cidadania. Seguindo Polanyi, Marshall (1967) mostra como essa tensão implicou retrocesso e oposição do direito de viver aos direitos civis, no episódio que ficou conhecido como “segunda servidão”, levando à perda de direitos, como o de ir e vir, àqueles que recebiam proteção nas *workhouses*. Portanto, ambos os autores colocam ênfase no caráter histórico e diferenciado dos elementos da cidadania, sendo a construção da cidadania sempre singular e contraditória. Trata-se, mais bem, de um processo díspar e irregular, ainda que, no caso inglês, cada um dos direitos tenha sido um degrau ou elo em direção aos outros, como afirmado por Held (1999). Posto isso, é preciso reconhecer que:

A cidadania, enquanto hipótese jurídica inscrita na natureza do Estado capitalista, é uma mediação necessária, mas uma condição não suficiente para explicar a gênese e desenvolvimento das políticas sociais. (FLEURY, 1994, p. 43).

Na ciência política brasileira, predominou uma leitura equivocada da obra de Marshall, assumindo que a cronologia e a lógica da sequência descrita para o caso inglês, ao ser invertida entre nós, começando pelos direitos sociais, não havia reforçado as convicções democráticas (CARVALHO, 2003). A disjunção entre democracia e cidadania, nessa concepção, levaria a uma cultura governista, estatista, a uma visão corporativista dos interesses políticos, compatível com a ausência de organização autônoma da sociedade. Consequentemente, aí residiria um dos fatores de fragilização das instituições democráticas, inclusive do próprio sistema de proteção social. Se bem é certo que o desenvolvimento da cidadania alterou as relações entre Estado, Mercado e Sociedade, não há evidências que justifiquem a tese de que os impactos da trajetória seguida, em cada caso, tenham efeitos condicionantes de uma fragilidade institucional permanente, haja vista o desenvolvimento posterior do Seguro Social Bismarckiano alemão.

Trata-se de uma interpretação que utiliza o diagrama proposto por Dahl para analisar sequências históricas distintas em direção à poliarquia, ou regime democrático, na qual se encontrariam as vertentes da liberalização com a da participação. Para o autor (DAHL, 2005), o caminho da liberalização consolidou o poder das oligarquias e as regras do seu exercício, garantindo estabilidade à democracia, assegurando a contestação pela oposição antes da incorporação das majorias no jogo político. Já o caminho da incorporação, no qual a participação antecede a consolidação das

regras da competição democrática entre as elites do poder oligárquico, resultaria em instabilidade e captura das maiorias por lideranças autoritárias.

A limitação de uma abordagem estritamente institucional é que ela ignora outros fatores cruciais à construção de políticas distributivistas, tais como a etapa do desenvolvimento do capitalismo, as características e a composição da classe trabalhadora, a natureza do pacto de poder estatal, as capacidades institucionais, a cultura política e a correlação de forças. O mesmo caminho pela via liberal em países anglo-saxões, como Inglaterra e Estados Unidos da América (EUA), gerou resultados distintos na proteção social, já que, no primeiro caso, houve uma transição para a social-democracia com a construção de sistemas universais da Seguridade Social, a partir do plano Beveridge (BEVERIDGE & Allied Services, 1987). Já nos EUA, mesmo com os avanços na proteção social resultantes do New Deal, pós-crise de 1929, sempre se buscou a compatibilização entre os princípios da *individual equity* e *social adequacy*, ou seja, entre as liberdades do mercado e as necessidades de igualdades mínimas (FLEURY, 1994), sustentando valores meritocráticos e individualistas, além de assegurar a participação de organizações lucrativas na provisão dos serviços sociais.

Na América Latina, a incorporação das maiorias à dinâmica econômica e política foi tratada, nas abordagens funcionalistas como a teoria da modernização a partir da composição heterogênea da classe trabalhadora, sob o ponto de vista da falta de integração das massas marginais, oriundas da migração campo-cidade, à dinâmica industrial capitalista. A teoria da modernização (LIPSET, 1959; ROSTOW, 1960) compreendia o desenvolvimento capitalista a partir de etapas sucessivas, nas quais as formas não capitalistas de produção e reprodução terminariam sendo absorvidas e incorporadas à dinâmica socioeconômica capitalista. Os estudos urbanos entendiam a existência de favelas e de seus moradores como formas não adaptadas à dinâmica urbana capitalista, dualidade vista como resquício em extinção de formas de produção e regimes de autoridade tradicionais. Estudos de orientação histórico-estrutural vieram derrubar essa concepção dual, assinalando a singularidade do capitalismo dependente monopolista:

Em outros termos, não se trata de duas estruturas, uma “moderna” e outra “tradicional”, “arcaica” ou “marginal”. Trata-se de uma única lógica estrutural, de tipo capitalista, a qual ao mesmo tempo gera e mantém formas de inserção na divisão do trabalho não tipicamente capitalistas que longe de serem um peso morto constituem partes integrantes do processo de acumulação. (KOWARICK, 1981, p. 61).

O conceito de informalidade passa a ocupar a produção sociológica crítica ao analisar a incorporação dos trabalhadores ao processo produtivo onde o assalariamento era pouco generalizado. Segundo Machado da Silva (2002), o par formal-informal tinha como principal sustentação o ideal das social-democracias europeias, com a proteção do trabalho institucionalizada em bases universalistas.

No caso brasileiro, a ambiguidade persiste com a existência formal de direitos civis universais e direitos políticos e sociais que, mesmo restringidos, não se realizam para uma parcela significativa dos trabalhadores, em que imperam relações de violência, por exemplo, no tratamento que o aparato policial dá aos moradores de favelas e periferias. Reis (1988) aponta que, para além da persistência de desigualdades que poderiam ser atenuadas com a existência de políticas sociais, a não extensão da cidadania a toda a população, ou uma “cidadania de segunda classe” para as “castas” inferiores, impossibilita o sentimento de igualdade social, interditando a possibilidade de comparabilidade e intercambialidade, intrínsecas a um capitalismo democrático.

Nesse sentido, a expansão da cidadania é um processo que envolve conjuntamente reconhecimento e redistribuição (FRASER; HONNETH, 2003), situando-se para além da sua dimensão jurídica. A igualação inerente à condição de cidadania é uma construção política e jurídica, superando diferenças. Ela se assenta tanto nas condições sociais nas quais se constituem os sujeitos e se estabelecem as relações de reciprocidade social quanto em condições materiais de redução das desigualdades, consideradas injustas pelo patamar civilizatório alcançado em cada sociedade (FLEURY, 2003). Trata-se, fundamentalmente, de um processo cultural de luta pela hegemonia que se concretiza política, jurídica e materialmente. Na ausência dessas condições, nas quais imperam assimetrias sociais, econômicas e políticas extremadas, ocorre uma dissociação entre a modernidade estatal, expressa na norma legal, e a tradição conservadora que rege a dinâmica das relações sociais e sabota recorrentemente a construção da nação (DAMATTA, 1988).

Natureza do Estado e Relação Estado-Sociedade

Diferentes autores se ocuparam do tema da transição ao capitalismo, salientando suas conseqüências para a relação entre Estado e Sociedade, demarcando, assim, as possibilidades e os limites do desenvolvimento da proteção social. Termos como Via Prussiana e Via Americana em Lenin, Revolução Jacobina, Revolução Passiva/Revolução Restauração em Gramsci, Modernização Conservadora em Barrington Moore tratam das diferenças entre as transições ao capitalismo. São elas relacionadas com o conjunto de fatores que deu origem ao estado moderno e à comunidade política, tais como o desenvolvimento das forças produtivas, a posição na economia

global, a estrutura de classes, a correlação de forças, a direção do processo de mudança social de forma hegemônica ou conduzida pelo poder estatal etc. Os processos de *State-Building* e *Nation-Building* envolvem tanto a construção de uma autoridade central estatal como da ordem legítima ou estatalidade, enquanto a nação se constitui em um processo pelo qual se redefinem e ampliam gradualmente os direitos e os deveres recíprocos, inserindo as massas populares na comunidade dos cidadãos (BENDIX, 1964).

Bendix elabora uma proposição geral que assinala não só a relação Estado/Sociedade que decorre de diferentes transições como também o conjunto de valores liberais ou conservadores implicados nesses processos:

Ali, onde a industrialização é obra de uma nascente classe empresária, é provável que esta classe busque o reconhecimento social dos grupos de governantes ao mesmo tempo que suas ideias e atividades econômicas desafiem muitos aspectos das tradições destes grupos [...] Quando a industrialização tem lugar em um país com um regime centralizado e autocrático, a classe empresária buscará o reconhecimento de suas atividades econômicas por parte do governo especialmente sob a forma de privilégios que facilitarão suas atividades. (BENDIX, 1966, p. 21-22).

Em decorrência da relação entre Estado e Sociedade, encontramos distintos *clusters* de variáveis nos quais as diferentes variações se combinam formando tipos ideais, modalidade de proteção social que se distinguem por ideologias e valores, efeitos em *status* sociais, financiamento e gestão financeira-atuarial, cobertura, tipos de benefícios e condições de acesso a estes, formas de administração e organização, denominações e referências históricas. Os tipos ideais referentes às modalidades de proteção social encontrados são a Assistência, em que predomina a ideologia liberal na organização das relações entre Estado e Sociedade; o Seguro Social, no qual rege a ideologia corporativa; e a Seguridade Social, na qual a configuração de uma nova relação de forças termina por fazer com que se dê espaço à social-democracia, organizando a proteção social pública e universal sob a égide da justiça social.

A principal contribuição dessa nossa tipologia, similar a outras, é perceber que tais combinações de variáveis têm um profundo impacto sociológico na constituição das diferentes formas de cidadania que lhes correspondem: a **cidadania invertida** (FLEURY, 2014) como na modalidade assistencial tradicional, na qual a proteção

social assume caráter discriminatório e punitivo, precavendo a sociedade contra os riscos causados por aqueles que fracassaram no mercado. Já a **cidadania regulada** (SANTOS, 1979) se dá pela distribuição dos benefícios apenas aos trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho, como no caso do Seguro Social. Apenas na modalidade da Seguridade Social encontramos a **cidadania universal**, na qual os benefícios se desvinculam das contribuições e o acesso se dá a partir das necessidades. Em outros termos, a cidadania é a resultante de uma construção histórica singular, ainda que seu desenvolvimento possa ser configurado como expressão de uma dada modalidade de proteção social. Por sua vez, a política social é também um fator de reconfiguração de todas aquelas variáveis econômicas, sociais, culturais, ideológicas e políticas que lhe deram origem. Os sistemas de proteção social alteram o peso dos agentes econômicos e sociais e o equilíbrio entre Estado e mercado, definem critérios de inclusão e de exclusão na comunidade de cidadãos, reforçam padrões de estratificação ou atenuam disparidades, preservam *status* ou discriminações e, além disso, podem favorecer a mobilidade social. Assim, as políticas sociais estão constantemente redesenhando a composição da estrutura social em termos da distribuição de poder e de recursos (FLEURY; MOLINA, 2002).

Para compreender a forma Estado na América Latina, estudiosos têm apontado a dependência econômica e a sujeição aos interesses da reprodução do capital internacional como fatores responsáveis pela heterogeneidade estrutural e pela predominância da esfera política na unificação do corpo social, necessária à dominação. Em outros termos, os interesses sociais não se constituem nem disputam predominantemente na esfera da sociedade, mas sim no interior do Estado. A predominância da esfera política é também a sua fragilização, capturada na teia de interesses particularistas, o que implica uma ordem política não legitimada e cujo domínio oligárquico vai causar o uso recorrente da violência contra os setores populares para manter sua permanente exclusão. A construção do Estado e da nação na região não apresentaram um processo sequencial e resolutivo das questões de unificação, integração, participação e distribuição. Ao contrário, sua presença simultânea como desafios acarreta soluções parciais e inconclusas que resultam em um sistema político institucional híbrido, com níveis escalonados de superposição de estruturas de diferentes matizes, que não se superam, mas se amalgamam em processos de transição inconclusos.

Analisando a situação brasileira, Florestan Fernandes (1976) assinala que a crise do poder oligárquico não implicou seu colapso, mas uma recomposição das estruturas de poder que configurariam a dominação burguesa, sendo que a burguesia não forjou instituições próprias de poder social, mas convergiu para o Estado, fazendo sua

unificação no plano político. Assim, o capitalismo na periferia tem sua viabilidade condicionada aos meios políticos, trazendo uma “forte dissociação *pragmática* entre desenvolvimento capitalista e democracia” (FERNANDES, 1976, p. 292), “convertendo o Estado *nacional e democrático* em instrumento puro e simples de uma ditadura de classe preventiva” (FERNANDES, 1976, p. 297, grifo no original).

O Estado moderno no Brasil conduziu o processo de substituição de importações dependente do excedente da produção agroexportadora, tendo o domínio burguês como sua resultante, não como seu ponto de ruptura com a ordem tradicional oligárquica, com a qual se associou, preservando valores tradicionais e estruturas de poder autoritárias. Tal processo de modernização conservadora restringiu os direitos trabalhistas e sociais aos trabalhadores formais urbanos, atrelando-os ao aparato estatal como privilégios corporativos em uma estrutura estratificada e fragmentada.

Dentre os estudos iniciais sobre o desenvolvimento da Seguridade Social na América Latina, destaca-se a polarização entre pluralistas e elitistas, representados respectivamente por Mesa-Lago e James Malloy. Mesa-Lago (1978) atribui à força dos grupos de pressão o acesso diferencial aos recursos públicos, a estratificação e a institucionalização fragmentada da proteção social, enquanto Malloy (1986) vê o poder da burocracia estatal como fator determinante do desenvolvimento da Seguridade Social. Onde o primeiro vê as políticas de proteção social como resultado da pressão de setores organizados da sociedade, o segundo a compreende como uma resposta estatal das elites políticas e tecnocráticas aos problemas de coesão e integração. Se bem ambas as propostas possam ser explicativas para casos distintos, como Argentina e Brasil, terminam sendo mais descritivas que explicativas, pois deixam de fora de suas abordagens a incapacidade de os Estados se colocarem como equivalente universal, um poder legal, genérico e abstrato, capaz de assegurar políticas redistributivas universais.

Tratar a política pública a partir da emergência da questão social é evitar os modelos tradicionais que consideram o Estado como uma caixa preta na qual os atores inserem seus interesses, ou, ao revés, aqueles que consideram agentes da burocracia estatal como demiurgos que formulam as políticas a partir de uma lógica racional, em um contexto de escassez no qual operam escolhas trágicas (FLEURY, 2011). Considero que a emergência da questão social pressupõe uma nova correlação de forças, com a criação de um tecido social em torno dessa problemática, com capacidade para inseri-la na agenda pública, mas cuja posta em marcha nem sempre assegura, aos demandantes, o controle de seu enquadramento e menos ainda sua sustentabilidade. Ou seja, trata-se de analisar a política como parte da luta pela hegemonia e ampliação do Estado, o que pressupõe a constituição de sujeitos políticos e a mudança na

relação de forças, responsáveis por circunscrever o núcleo coercitivo estatal com medidas que atendem às demandas políticas populares e asseguram a legitimação da autoridade central.

Ao analisar a proteção social na América Latina, busca-se compreender as políticas públicas como uma mediação entre Estado e sociedade, permitindo entender o lugar que essa política ocupa no interior de seu aparato e na reprodução de diferentes setores sociais por ela afetados. Assim, revelam-se tanto a natureza do Estado quanto sua dinâmica de institucionalização por meio do desenvolvimento das estruturas de proteção social. Sendo a proteção social uma política pública, uma das consequências imediatas é analisar os benefícios a partir da sua constituição como direitos inerentes à condição de cidadania, ou como medidas infralegais destituídas do *status* político. A plena participação dos indivíduos na sociedade política se dá a partir de sua inserção como cidadãos, fruto do reconhecimento de suas necessidades como demandas que a sociedade e o Estado devem enquadrar por meio das políticas sociais.

As diferenciações entre as capacidades estatais² (SKOCPOL, 1985; CINGOLANI, 2013), a amplitude dos benefícios e cobertura e a institucionalização da proteção social na América Latina decorreram tanto da constituição e natureza do bloco no poder, de seu sucesso na condução do modelo de desenvolvimento econômico por substituição de importações, quanto da homogeneidade da classe trabalhadora, capaz de lhe assegurar maior envergadura na disputa por recursos públicos. Contudo, mesmo nos países onde houve um processo mais denso de industrialização, como no Cone Sul, a proteção social manteve as características marcantes de estratificação conjugada com distintos níveis de exclusão, já que predominou, até a década de 1970, o modelo fragmentado de proteção do Seguro Social, restrito aos trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho e com enorme diferenciação entre os trabalhadores protegidos. A opção pela proteção aos trabalhadores incluídos no mercado formal em sociedades com níveis variados de informalidade define também o grau de exclusão em cada caso.

Os estudos sobre a proteção social na América Latina geraram diferentes classificações de acordo com os critérios e os países estudados, assinalando suas principais características: Mesa-Lago (1978) sublinha o momento na introdução das políticas protetivas e ressalta a característica comum da estratificação; Filgueiras (2005) introduz indicadores de resultados e adiciona à estratificação o grau de

² Skocpol (1985, p. 9) “defines state capacity as whether a state is able to implement official goals, especially over the actual or potential opposition of powerful social groups or in the face of recalcitrant socioeconomic circumstances”.

exclusão; Martinez-Franzoni (2008) adota a noção de regimes de bem-estar e chama atenção para o papel das famílias na proteção social; Segura-Ubierno (2007) propõe a criação de um índice de esforços na provisão social. As diferentes classificações propostas são agrupadas por Steffen e Côrtes (2018) em três eixos: os estudos que têm como enfoque a cobertura e o gasto social, um segundo grupo que enfatiza a mescla de organizações públicas e privadas na proteção social, e um terceiro que focaliza as capacidades estatais na provisão da proteção social.

Em resumo, todo um esforço foi feito para o desenvolvimento de tipologias que variaram ao longo do tempo, que em alguns casos se sobrepuseram, mas que muitas vezes tomam diferentes países e consideram diferentes aspectos, tornando a comparabilidade uma ausência sistemática. Também diferem metodologicamente de tipologias elaboradas a partir de análises históricas, que deram lugar a construção de tipos ideais, sendo, dessa forma, uma classificação realizada a partir de categorias nominais e/ou indicadores numéricos. Isso levou Gómez (2020) a concluir que tais estudos explicam bem o “como” são os sistemas de proteção social na região, mas não o “porquê” são assim.

Em suma, a política de proteção social deve ser vista como uma metapolítica, na medida em que ela materializa a disputa pela distribuição de recursos públicos, conforma a extensão da comunidade de cidadãos por meio de critérios de inclusão e exclusão, redefine a estratificação social e as relações entre as forças sociais e agentes públicos e privados.

Condições de Emergência da Proteção Social

A compatibilização entre sociedade de massa e economia de mercado também foi tratada por Offe (1983) como consequência do desenvolvimento gradual de dois princípios mediadores, a saber, os partidos políticos de massa e o Welfare State Keynesiano (WSK), o que representou, por um lado, a mercantilização da política e, por outro, a politização da economia privada. No entanto, a contradição constitutiva do capitalismo entre a socialização da produção e a apropriação privada permanece, e a compatibilização entre a democracia de massas e a economia de mercado só ocorreu sob certas condições, que permitiram políticas redistributivas.

A intenção estratégica da política econômica Keynesiana é promover o crescimento e o pleno emprego, e a intenção estratégica do “Welfare State” é proteger aqueles que são afetados pelos riscos e contingências da sociedade industrial e criar uma

medida de igualdade social. Essa última estratégia se torna viável apenas na medida em que a primeira é bem-sucedida, fornecendo os recursos necessários para as políticas de Bem-estar social e limitando a extensão das reivindicações relativas a esses recursos. (OFFE, 1983, p. 378).

Ou seja, um capitalismo organizado que, no entanto, ao desideologizar a política partidária politizando a economia por meio da regulação estatal, termina minando as bases que permitiram a própria compatibilização, elevando a contradição central a um novo patamar. Trata-se, portanto, de uma construção histórica, baseada em condições econômicas e políticas específicas, capaz de introduzir novas contradições ao se mostrar inadequada para atender a novas demandas emergentes.

O WS é considerado uma articulação peculiar de conflitos distributivos, particularmente o conflito entre a lógica do mercado e os princípios de alocação política, entranhados nos arranjos institucionais das políticas sociais em cada sociedade. Uma nova articulação entre o Estado, o mercado e os cidadãos, na qual o Estado assume papel de regulador de relações produtivas e, por meio de imposições fiscais, estabelece as bases materiais da redistribuição, de acordo com o conjunto de direitos atribuídos à comunidade de cidadãos. Nesse sentido, os conflitos passam da esfera da produção para a da reprodução com algum grau de desmercantilização da reprodução (ESPING-ANDERSEN, 1990). Além disso, o WS foi responsável por forjar novos laços em sociedades complexas e por criar um padrão institucional de resolução de conflitos redistributivos, assentando bases para a coesão e integração social.

Para alguns autores, o WS pode ser visto como inerente aos processos de modernização, tendo sido considerado como o componente estrutural mais persistente de tais processos de modernização por Wilensky, (1975) e uma resposta à desorganização das relações sociais provocadas a partir dos processos de industrialização e urbanização (RIMLINGER, 1971), sendo fruto tanto do crescimento econômico como das mudanças demográficas. Nesse sentido, poderia emergir em qualquer condição em que a modernização se processasse, fruto dos fatores assinalados.

Outros autores, como Flora e Alber (1981), no entanto, veem o WS como fruto de uma situação histórica concreta, sendo uma invenção europeia, da mesma forma que o Estado nacional, a democracia de massas e o capitalismo industrial. A cadeia de raciocínio é claramente percorrida: industrialização, grande mudança populacional na direção campo/cidade, ruptura dos laços e redes tradicionais de solidariedade

e integração, grandes unidades produtivas e a criação de grupos relativamente homogêneos de trabalhadores, mobilização e organização da nova classe trabalhadora, evolução da democracia de massas com a criação de partidos operários e socialistas, aumento da produtividade do trabalho e da riqueza acumulada, consolidação de um corpo burocrático estatal e domínio das técnicas administrativas, aumento da intervenção do Estado e criação de mecanismos redistributivos por meio de políticas sociais e institucionalização do conflito industrial e redistributivo.

Apesar das diferenças, há como pontos comuns na explicação da emergência do WS: os processos de industrialização e urbanização, o aumento da produtividade econômica, as transformações nas relações sociais, as relações entre as forças sociais, o papel do Estado na regulação do mercado e na desmercantilização da proteção social. No entanto, nem todo processo de modernização tem os mesmos componentes políticos e culturais, o que explicaria variações na estruturação da proteção social. Alguns autores, que exploramos a seguir, vão analisar mais detidamente o componente político do arranjo social-democrata e do WS, com especial atenção à noção basilar do pacto social interclassista.

Combinando em sua análise histórica componentes estruturais e políticos, as condições para a emergência do capitalismo organizado encontram em Polanyi a afirmação de que o planejamento estatal foi uma reação espontânea da sociedade, um duplo movimento para contrarrestar a destruição provocada pela implantação do princípio liberal da autorregulação do mercado. A reação coletivista é vista como um interesse geral da sociedade, ainda que os resultados tenham sido influenciados pelos interesses das classes envolvidas (POLANYI, 1980, p. 164).

A ideia de um pacto interclasses como construção histórica da social-democracia é defendida por Przeworski (1989), para quem, o compromisso de classes, ao defender na competição eleitoral o bem-estar coletivo, provoca o solapamento da organização dos trabalhadores como classe, levando-os à busca de ganhos econômicos em detrimento de estratégias mais radicais como a destruição da propriedade privada.

Embora como produtores imediatos os trabalhadores não tenham direito legal ao produto, como cidadãos podem obter tal direito via sistema político. Ademais, novamente como cidadãos e não como produtores imediatos, podem intervir na própria organização da produção e na alocação dos lucros. (PRZEWORSKI, 1989, p. 24).

Contrariamente às perspectivas de uma reação interclasses espontânea ou fruto do cálculo racional, Therborn (2014) afirma que a política de classes tem sido um elemento central na modernidade política na Europa, estabelecendo uma clara articulação entre a luta dos sindicatos e o bem-estar. Afirma que os direitos sociais decorrem fundamentalmente da firmeza da classe operária e do temor que esta inspirava não tendo decorrido de pactos sociais.

Los dos movimientos fundacionales del bienestar social en Europa, el período de Bismarck, desde la década de 1880 hasta la Primera Guerra Mundial, y la etapa de Beveridge, desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta la década de 1950, no deben nada a los pactos sociales. Tampoco se caracterizó por los pactos el decenio de la gran expansión, desde inicios de los años sesenta hasta comienzos de los setenta. Todos se atuvieron, cada cual, a su manera, al paradigma de los gobiernos como entidades rectoras de la economía y la sociedad. (THERBORN, 2014, p. 135).

Ao contrário, afirma que os pactos europeus recentes são acordos de exclusão social e adaptação ao mercado, sob a égide de políticas de austeridade, ainda que se apliquem a Estados de Bem-Estar consolidados.

Na América Latina, nas últimas décadas, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, (2010) e Hopenhayn *et al.* (2014) têm enfatizado o papel dos pactos sociais e fiscais como condição para a superação das desigualdades regionais. Buscam difundir uma visão de médio e longo prazo que permita construir condições sustentáveis para financiar políticas e programas que reduzam a pobreza e a desigualdade, assegurando plenamente a vigência dos direitos econômicos, sociais e culturais. Supõem alcançar acordos políticos amplos e sustentáveis que assegurem a continuidade de políticas nacionais que materializem os princípios reitores da igualdade de acesso sem exclusão ou discriminação; a universalização progressiva do cuidado, articulando enfoques universais com ações afirmativas seletivas; solidariedade no financiamento com progressividade redistributiva e solidariedade intergeracional; corresponsabilidade entre homens e mulheres, entre famílias e a sociedade (HOPENHAYN *et al.*, 2014, p. 44).

Franzoni e Sánchez-Ancochea (2020), em estudo encomendado pela Cepal, analisam diferentes casos de pactos considerados estáveis e duradouros – Guatemala, Costa Rica, Colômbia, Suécia, Chile –, buscando identificar os fatores catalisadores,

que favorecem acordos considerados significativos. São eles: crises econômicas e insatisfação social; papel do Estado e capacidades estatais; papel da elite econômica e dos movimentos sociais na correlação de forças, mas também apontam fatores relativos a como os problemas são enquadrados e como são construídos compromissos de longo prazo. Para os autores, em todos os casos selecionados, houve acordos e compromissos envolvendo acordos de paz, inclusão da universalização da atenção à saúde, construção de frentes políticas, ou do WS. Não obstante, e apesar das diferenças em relação aos casos estudados, podemos objetar que, na América Latina, apenas no caso da Costa Rica se pode falar em um acordo duradouro e amplo que resultou em inclusão social. Outro país frequentemente lembrado por suas políticas inclusivas, o Uruguai, tem a proteção social dependente menos de pacto social do que da permanente consulta popular sobre as políticas públicas. Mesmo nesses dois países, as políticas de austeridade já colocavam em risco acordos e políticas redistributivas, aumentando a desigualdade social.

No caso do capitalismo brasileiro, O'Donnell (1988a) chamou atenção para o formidável dinamismo econômico combinado com imensas desigualdades sociais, padrões extremamente arcaicos e repressivos de autoridade, inclusive os laços que vinculam Estado e sociedade e as diversas classes e setores sociais entre si. Destaca a grande capacidade de acumulação e modernização produtiva do capitalismo que se assentou em relações repressivas de exploração e dominação; os atores políticos marcadamente autoritários que controlam os recursos públicos; uma burguesia fortemente atrelada ao aparato estatal com ausência de uma cultura republicana; uma forte herança escravagista que permeia a cultura política e inferioriza os trabalhadores; a abundância da mão de obra, heterogeneidade e desorganização do setor popular brasileiro. Ademais, conclui:

Nesse sentido, a relativa ausência do setor popular como sujeito sociopolítico razoavelmente autônomo define a particularidade do modo de ser histórico da burguesia brasileira: uma classe que economicamente conquistou êxitos importantes, mas que se constituiu como um sujeito sociopolítico profundamente autoritário – como de resto o foram todas as burguesias até que a crescente organização e presença política do setor popular as levou para o caminho das negociações e concessões democratizantes. **Que eu saiba, não existe outro caso na história de uma burguesia economicamente tão bem-sucedida, que haja sido tão pouco desafiada social e politicamente.** (O'DONNELL, 1988 a p. 76, grifos nossos).

Como falar de pactos sociais quando todas as condições para tanto estão ausentes? O desenvolvimento de uma cultura da democracia depende da constituição de atores políticos capazes de desenvolver formas de organização e recursos estratégicos que lhes permitam ser incluídos em processos de negociação e pactuação, da capacidade impositiva dos Estados para arrecadar impostos de forma progressiva e implementar políticas distributivas, de um modelo econômico capaz de gerar excedente de forma sustentável, voltada para ampliação do mercado nacional (FLEURY, 2014). Nesse sentido, os avanços na proteção social consolidados na Constituição Federal de 1988 no Brasil não podem ser vistos como fruto de um pacto social, mas de uma conjuntura crítica, na qual as forças sociais conseguiram impor um padrão de direitos sociais que atendia às expectativas da grande mobilização da sociedade, mas que não foi respaldado pela instauração de um sistema tributário progressivo, capaz de dar sustentabilidade às políticas universalistas redistributivas.

Regimes ou Estados de Bem-Estar

Segundo Miles e Quadagno (2002), a literatura que prepondera a partir do final dos anos 1970, ao invés de considerar o WS como um produto inexorável da industrialização, combinando os imperativos de acumulação e legitimação, passou a privilegiar a explicação sobre a diversidade dos WS, a partir da análise das relações de classe, da ação dos partidos políticos e das instituições. “Politics Matters” foi o lema da abordagem que ficou conhecida como “Power Resource Theory” (PRT).

Estudos da PRT identificam a distribuição do poder entre partidos de esquerda baseados na organização dos trabalhadores, por um lado, e as forças políticas de centro e direita, por outro lado, como responsáveis pelo tamanho e impacto distributivo do WS entre países e ao longo do tempo (HUBER; STEPHENS, 2012). Destacam a importância da democracia para que os trabalhadores possam se organizar e os partidos de esquerda possam disputar o eleitorado; fatores imprescindíveis para o fortalecimento de seus recursos de poder e alteração da correlação de forças. Autores como Korpi, Stephens, Esping-Andersen, Palme são vistos como expoentes dessa corrente.

These and a plethora of later studies in this tradition [...] supported the conclusion that major differences in welfare state spending and entitlements among the capitalist democracies could be explained by the relative success of the left parties, particularly Social Democratic parties, aligned with strong trade unions in shaping the democratic class struggle. (MILES; QUADAGNO, 2002, p. 38).

Outra abordagem da política coloca ênfase nas instituições, em uma reação à visão da política apenas como luta de classes e de partidos na sociedade. Theda Skocpol e Peter Evans (1985) trouxeram o Estado de volta às análises políticas, e Immergut (1992) complexificou a análise da PRT ao analisar a dispersão constitucional do poder, ou seja, o insulamento do Executivo em relação ao Parlamento. Dessa forma, demonstrou-se que o efeito das pressões eleitorais dependerá das instituições que se configuram como pontos de veto. Em outros termos, as disputas por poder dependem das trajetórias e das relações institucionais que se materializam em pontos de veto que constroem as possibilidades de ação política.

Esping-Andersen (1990) atribui papel de destaque para a política e as instituições políticas, definindo diferentes arranjos entre Estado, Mercado e Famílias, os quais se constituem em distintos regimes de bem-estar, com diversos graus de desmercantilização da reprodução social. As diferenças entre os WS foram vistas em sua tipologia – Liberal, Corporativista, Social-Democrata – não apenas sob o prisma do gasto público e garantias de titularidade, mas como diferentes lógicas de organização das relações entre Estado, Mercado e Famílias. WS diferem não só na maneira como redistribuem recursos e respondem a iniquidades geradas pelo mercado, mas também nos modos como regulam a distribuição primária que se faz por meio da garantia de salários e empregos, ou seja, regulando as inseguranças que o mercado pode gerar. Ao deslocar a noção de WS para a de *welfare regime* procura captar as regras, instituições e estrutura de interesses envolvidos na proteção social, que nem sempre são ditadas pela predominância do Estado. Ainda que o conceito de desmercantilização tenha sido o mais destacado nessa tipologia, a noção de regulação estatal das inseguranças provocadas pelo mercado é extremamente potente para analisar a proteção social.

Buscando aplicar essa abordagem para analisar a proteção social em países em desenvolvimento, Gough *et al.* (2004, p. 33) distinguem três grupos de *welfare regimes*: “*welfare states regimes, informal security regimes e insecurity regimes*”. Os autores justificam a adoção da noção de regimes para se referir a repetidos arranjos sistêmicos por meio dos quais as pessoas buscam segurança para suas vidas e para seus familiares. Dessa forma, assumindo que os países e as regiões mais pobres não alcançam as condições para falar em WS, afastam-se da noção de direitos e titularidade, buscando encontrar outros arranjos da seguridade. No regime de seguridade informal, identificam um conjunto de condições em que as pessoas não podem razoavelmente esperar satisfazer suas necessidades pela via do acesso aos serviços do estado ou pela via do mercado, dependendo das relações familiares e comunitárias para tanto.

Essa abordagem descentraliza e decolonializa os estudos do WS na medida em que rompe as amarras colocadas pela vinculação estrutural do desenvolvimento da proteção social ao processo originário de industrialização. Parafraseando Bendix (1974, p. 75), a industrialização só começou uma vez, sendo a Inglaterra mais exceção do que modelo. No entanto, ao criar outras categorias mais inclusivas das economias e democracias retardatárias, ocorre um deslizamento teórico que cria um distanciamento entre proteção social, política social e direitos sociais. Ao adotar a noção de segurança na provisão de necessidades básicas, é possível perceber a importância da família, da comunidade e de outras Organizações Sociais (OS) para assegurar a sobrevivência dos pobres. Dessa forma, nega a generalidade da pressuposição ontológica (GOUGH *et al.*, 2004) da política social e dos estudos de política social atrelados ao papel do Estado, como arrecadador, regulador e provedor, circunscrevendo-a a uma forma específica da política social ocidental. Embora utilizando a terminologia de Esping-Andersen de Regimes de Bem-Estar, substituem os pilares da desmercantilização e regulação pela de arranjos sistêmicos de seguridade.

Alternativamente, influenciados pela obra de Amartya Sen (SEN,2000), buscam embasar a política social em necessidades básicas, como sendo aquelas condições universais que permitem tal participação na forma da vida. Gough *et al.* (2004) identificam essas condições como sendo saúde física e autonomia. Já as necessidades intermediárias são aquela variedade infinita de condições que permitem aumentar a saúde física e a autonomia. Outros autores, na mesma linha teórica, definem a dignidade como fundamento último do desenvolvimento, compreendendo os valores e direitos relativos à justiça, à liberdade e à vida. Dessa forma, conectam o desenvolvimento à sustentabilidade do bem-estar, à sustentabilidade econômica e à sustentabilidade ambiental (CASTELL; HIMANEN, 2014).

Estudos sobre a política do “Non-State Social Welfare” (CAMMETT; MACLEAN, 2014) ressaltam os resultados políticos de diversas iniciativas societárias de proteção social sobre as capacidades estatais, prestação de contas (*accountability*) e acesso a serviços sociais (*welfare*). Entretanto, salientam que a provisão não estatal, apesar da enorme diversidade, pode gerar desigualdade no acesso e reforçar iniquidades e diferenças, tornar a prestação de contas mais obscura e complexa, além de afetar o desenvolvimento das capacidades estatais. A importância do estudo é chamar atenção para um fenômeno que se generaliza e apresenta grande variedade geográfica, alta fragmentação e levanta preocupações sobre equidade, sustentabilidade e capacidade de previsão, coordenação e planejamento.

A questão mais importante é que esse marco teórico, ao abandonar a centralidade do Estado, também descarta a cidadania, ou seja, os vínculos políticos e jurídicos que se estabelecem com aqueles que compõem a comunidade de cidadãos, com base em um padrão civilizatório estabelecido nacionalmente e assegurado pelo Estado. Assim, processa-se um descolamento entre princípios éticos e a base material e social da construção das políticas sociais, como parte dos processos de construção da nação, do estado e da comunidade de cidadãos (FLEURY, 2015). Dessa forma, introduzem maior flexibilidade e amplitude na inclusão de variadas formas de proteção social, perdendo, no entanto, o enquadramento político que permite entender tais políticas e ações, para além da provisão de serviços, como normas e instituições entendidos como bens comuns, públicos, universais, não lucrativos, não partidários e não clericais. Tais arranjos são incapazes de forjar vínculos políticos em termos de direitos e deveres, *status* sociais em relação ao reconhecimento e laços impessoais de solidariedade, imprescindíveis ao imaginário da coesão social.

Na América Latina, a aplicação da noção de regime, ao invés de EBS, é defendida por Franzoni (2008) por desvelar o papel da família e, em especial, do trabalho feminino não pago na proteção social.

In a region where people's well-being is deeply embedded in family relationships and is frequently more dependent on female unpaid labor than on public policy, closer attention to how social structures interact with public policy has not only academic interest but policy implications: policy change could improve welfare regime "architectures". (FRANZONI, 2008, p. 67).

Em seu trabalho, a autora reafirma que a vasta maioria da população na região depende de estratégias familiares e comunitárias, e não de acesso ao mercado formal ou a políticas públicas. Procura demonstrar que os arranjos entre Estado, Mercado e Famílias têm implicações políticas em termos das interações, tendências e estratégias de desmercantilização, mercantilização e desfamiliarização da proteção social.

A importância de trazer à luz a questão de gênero nas políticas sociais, tanto em termos do trabalho não pago quanto das interações entre a proteção baseada nas relações familiares com as políticas públicas de transferências de renda, não pode, no entanto, obscurecer a natureza política dos vínculos entre os beneficiários e o Estado, em prol da identificação do mix prevalente na região. Trata-se de nos perguntarmos

em que medida a política pública importa na redução das desigualdades e promoção da cidadania. O estudo de Arza (2015), considerando as pensões não contributivas desde a perspectiva de gênero, conclui que as reformas do sistema de pensões que aumentaram o período de contribuição prejudicaram as mulheres porque elas têm uma trajetória laboral intermitente, enquanto aquelas reformas que estabeleceram pisos mínimos e expandiram as pensões não contributivas favoreceram as mulheres e os homens com trabalhos informais. No entanto, quando os valores das pensões não contributivas não estão vinculados a um padrão como o salário mínimo, elas tendem a ser insuficientes. Se as transferências de renda não estiverem inseridas em uma arquitetura de direitos e garantias, propendem a ser fragilizadas e desfinanciadas em conjunturas recessivas.

A informalidade das políticas e dos programas para os trabalhadores informais e para o trabalho não pago é uma das características que repõe, por meio das políticas sociais, a insegurança, a não exigibilidade, a vulnerabilidade financeira e as incapacidades estatais. Por essas razões, Cecchini e Martínéz (2011) enfatizam a importância de a proteção social na América Latina ter avançado no reconhecimento dos direitos sociais e garantias legais e constitucionais, ainda que tal reconhecimento nem sempre tenha sido traduzido em políticas concretas. Dividem os enfoques da proteção social na América Latina em três grupos: proteção como assistência e acesso à promoção, não contributiva e focalizada nos pobres; posição intermediária entre assistência e acesso à promoção e garantia cidadã, em que se busca articulação entre as transferências focalizadas e as políticas universais; proteção social como garantia cidadã, com transferências e prestações não contributivas com crescente articulação das políticas contributivas e não contributivas em sistemas integrados de proteção social.

Corroborando a importância das garantias legais à proteção social, observa-se que uma consequência da exigibilidade dos direitos em um contexto de fortes restrições econômicas tem sido o aumento exponencial da judicialização na área dos direitos sociais na região, mesmo que o acesso à justiça venha introduzir novos fatores que reforçam prévias estratificações e recursos de poder (FLEURY, 2013). Outra consequência da disjuntiva entre direitos sociais e benefícios sociais é o fato de que passa a existir uma situação de convivência entre um sistema formal e outro informal de proteção social, coexistindo **direitos sem benefícios**, como na falta de acesso aos serviços de saúde, e **benefícios sem direitos**, como em programas assistenciais não garantidos como direitos (FLEURY, 2014a; 2014b), o que torna toda a arquitetura da proteção social fragilizada, já que os titulares se vêm em uma situação de risco e vulnerabilidade permanentes.

Regimes Políticos e Coalizões Reformadoras

Os estudos comparativos das diferentes trajetórias e arquiteturas do WS têm buscado construir argumentos teóricos que possam explicar essas diferenças, inclusive permitindo comparações envolvendo regiões como América Latina, Ásia e África. Haggard e Kaufman (2008) identificam três conjuntos de fatores a serem levados em conta nas análises comparativas: a) a significância das coalizões redistributivas e interesses econômicos; b) o desempenho da economia e suas organizações; c) as instituições e os regimes políticos. As coalizões redistributivas e os interesses econômicos seguem a PRT, tratando de ver em que medida as elites incorporaram ou excluíram as organizações dos trabalhadores urbanos e rurais, de tal sorte que se possa formar uma teia de atores e interesses em torno das políticas sociais. Já o desempenho da economia define a capacidade fiscal do Estado, sendo o alto crescimento uma condição que permite aumentar o gasto social e a cobertura. O regime e as instituições políticas influenciam diretamente as políticas sociais, permitindo ou não a competição partidária e a organização dos grupos de interesse, ainda que o enfoque meramente institucional, apegado às regras do jogo, seja uma explicação limitada. Afirmam, porém, que as condições econômicas e o legado da proteção social influenciam fortemente em como as democracias lidam com os conflitos.

Em suas conclusões, Haggard e Kaufman (2008) relativizam a afirmação de que os sistemas democráticos têm mecanismos que encorajam redistribuição e, por conseguinte, têm sistemas de bem-estar mais amplos e generosos. Argumentam que, em situações de constrangimento econômico e pressão de grupos de interesse, essas expectativas não se cumprem. Por outro lado, em circunstâncias específicas, regimes autoritários podem produzir efeitos distributivos. Ainda, concluem que a política social na América Latina tendo sido criada em consonância com o modelo de Industrialização por Substituição das Importações (ISI), foi profundamente desorganizada quando esse pilar deu lugar a privatizações, competição internacional e reestruturação da economia. No entanto, deixam de considerar que o crescimento econômico na América Latina não representou maior capacidade fiscal, tampouco maior distribuição por meio de políticas de transferência de renda ou de serviços sociais. Seja pela baixa carga tributária e/ou por sua concentração em impostos sobre o consumo ao invés de gravarem o patrimônio e a riqueza, os países latino-americanos se distanciam daqueles da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da União Europeia, nos quais a desigualdade de mercado é bastante atenuada pelas transferências e serviços oferecidos pelo Estado (CEPAL, 2015).

Huber e Stephens (2012) identificaram constelações de poder que explicariam o desenvolvimento da proteção social nos países desenvolvidos:

The first cluster of power is the balance of domestic class power and party-political power, which is the core explanatory factor in the power resources theory of the welfare state variations in advanced capitalist democracies. The second cluster of power is the structure of the state and state-society relations. The third is transnational structures of power, the complex of relations in the international economy and system of states. (HUBER; STEPHENS, 2012, p. 4).

A adaptação dessa abordagem ao contexto latino-americano requereu entender que a democracia, mesmo sendo considerada pelos autores como o maior determinante da política social igualitária, é uma variável, mas não uma constante na região. Diferentemente dos países europeus, a variável capacidade estatal demonstrou ser crucial para o desenvolvimento das políticas sociais na região. A relação Estado-sociedade também depende do regime político, já que, em regimes autoritários, o Estado ganha maior autonomia e termina por cooptar a classe trabalhadora quando ela apresenta força de pressão suficiente. Finalmente, consideraram que o terceiro *cluster* de poder, a estrutura de poder transnacional, tornou-se o mais importante na América Latina desde a crise da dívida na década de 1980.

É inegável a importância de estudos comparativos que buscam adaptar o marco teórico utilizado para analisar a emergência e a expansão do WS em países europeus para uma situação como a da América Latina, que se diferencia por características econômicas, políticas e sociais. No entanto, é preciso ter em conta a existência de enormes diferenças relativas às economias e sociedades entre os países da região, o que torna bastante impreciso o uso de um mesmo conceito amplo para designar a proteção social latino-americana. Classificações como a de Barrientos (2004), que identifica para a região um regime de bem-estar conservador-informal antes das reformas e liberal-informal depois delas, parecem ter pouca capacidade explicativa posto que são aplicadas a realidades econômica, política e socialmente distintas, inclusive quanto à extensão da proteção social, capacidades institucionais e grau de exclusão. Dessa maneira, reformas como as do Chile, do Brasil e da Colômbia serão tratadas dentro de uma mesma tipologia, quando procuramos demonstrar a diferenciação entre elas a seguir, no próximo item sobre reformas.

A tipologia criada por Filgueiras (2005), mesmo sendo limitada ao estudo de alguns países na região, é adotada por Huber e Stephens (2012) porque permite discriminar melhor e agregar os países não apenas em relação à cobertura e indicadores sociais, mas também em relação à estrutura de classes. Assim, o universalismo estratificado seria fruto de elites rivais em busca de apoio popular, o dualismo sendo resultado da construção pelas elites de mecanismo de cooptação acompanhado pela repressão aos setores populares e os regimes excludentes são um produto de elites predatórias. Ainda assim, faltaria examinar, em cada caso, o que explicaria tais relações de força, para ultrapassar o nível descritivo.

A vinculação da emergência da proteção social na região ao modelo econômico de ISI não pode ser aplicada igualmente a países com desenvolvimentos industriais tão díspares. No caso brasileiro, apesar da condição periférica e de uma industrialização retardatária, o País alcançou transitar da economia exportadora para uma industrialização incompleta, alcançando passar de uma industrialização restringida para uma industrialização pesada (MELLO, 1982). A posição da economia exportadora no contexto internacional pode ser a variável explicativa para a origem precoce e a generosidade da proteção social na Argentina e no Uruguai, possibilitando maior homogeneidade da classe trabalhadora, além da existência de governos comprometidos com a universalização da educação. Não há uma correlação imediata entre o grau de industrialização e o modelo de proteção social, haja vista a singularidade do caso brasileiro, que saiu de uma economia agroexportadora em 1930 para, em 50 anos, tornar-se a 8ª economia industrial no mundo, sem que tenha havido, nesse período, transformação significativa na amplitude da proteção social ou na redução da desigualdade. A recente volta a uma economia basicamente desindustrializada e agroexportadora também não impactou diretamente a proteção social.

Da mesma forma que a industrialização por substituição de importação não pode ser tomada como um fator constante, marcando, de forma direta e linear, a proteção social na região, assim também deve ser matizada a discussão acerca da relação entre regime político e proteção social. A democracia formal, ao permitir maior dispersão do poder, abre possibilidade para o surgimento e ação de atores como os partidos de esquerda que são comprometidos com a redistribuição, para a competição partidária com base em promessas de melhoria das políticas sociais, levando os governos a responderem às pressões dos cidadãos, afirmam Huber e Stephens (2012).

No entanto, Santos (1979) traduz um quase consenso que predominou na análise política brasileira até a Constituição Federal de 1988, associando expansão da proteção social com governos autoritários:

Marcante na evolução brasileira, todavia, é o fato de que os períodos em que se podem observar efetivos progressos na legislação social coincidem com a existência de governos autoritários. Os dois períodos notáveis da política social brasileira identificam-se, sem dúvida, ao governo revolucionário de Vargas e à década pós-1966 [...] No primeiro momento, caracterizou-se a relação entre o poder e o público pela extensão regulada da cidadania. Caracteriza-se o segundo pelo recesso da cidadania política, isto é, pelo não-reconhecimento do direito ou da capacidade das sociedades governar-se a si mesma. (SANTOS, 1979, p. 123).

Um dos primeiros autores a questionar a compatibilização da democracia com o WS na fase atual do capitalismo, Offe (1989) critica os argumentos da inércia institucional, pelos quais se pressupõe que o WS crie a sua própria fonte de apoio político, em parte mediante a ampliação do número de beneficiários, em parte por meio da acomodação ideológica. Tais argumentos supõem uma ação racional da parte de todos os atores envolvidos, o que não se expressa nas derrotas de partidos social-democratas em vários países europeus nem no declínio dos orçamentos do WS, menos ainda na falta de benefícios para suprir as necessidades provocadas pelo crescente desemprego. Ainda, aponta um conjunto de transformações sociais que mobilizam grupos em tornos de conflitos que se situam fora da esfera do WS, como as questões ambientais, feminista, pacifista. Por fim, a predominância de valores libertários, antiestatais e comunitários mina as bases da ideologia que sustentou o WS, com seu componente igualitário-coletivista. A democracia proporciona uma oportunidade maior para que os indivíduos optem pela não cooperação, e conclui: “se o Estado democrático é um Estado do bem-estar, isso não ocorre devido à democracia, mas apesar dela” (OFFE, 1989, p. 297). A produção de bens públicos, incluindo o próprio Estado, requer uma concepção subjacente de semelhança e identidade coletiva para que os agentes individuais transitem de um paradigma econômico para um paradigma sociológico de obrigatoriedade e ordem normativa.

É difícil dar um peso tão grande ao regime político na construção da proteção social na região, já que, se há uma característica marcante na América Latina, ela se refere à instabilidade política, em que se alternam governos autoritários, golpes de Estado, ditaduras e democracias restringidas. Da mesma forma, pode-se questionar acerca das capacidades estatais, já que, na região, predominou uma estatalidade truncada, zonas inteiras do território nas quais a legalidade do Estado não se

aplica integralmente. O Estado, ao empurrar suas populações para a condição de ilegalismos, gera o que O'Donnell (1994) denominou como sendo uma cidadania de baixa intensidade, sendo consideradas pelo autor como democracias delegativas aquelas que não são responsáveis diante dos cidadãos. Na ausência de competição partidária aberta, os partidos de esquerda tiveram a maior parte da sua trajetória atuando na clandestinidade, sem uma penetração massiva na construção da opinião pública. Democracias oligárquicas como as da Colômbia e da Venezuela alcançaram manter-se por muitos anos com restringida competição partidária entre elites e elevado grau de exclusão social.

Para O'Donnell (1988b), mesmo as transições à democracia no Cone Sul, que inauguraram os regimes democráticos no quarto final do século XX, merecem ser diferenciadas em transições por colapso, como no caso da Argentina, ou por pactuação, como no caso do Brasil. A transição por colapso decorre do grau de insucesso econômico e do custo elevado da repressão política generalizada, enquanto na transição pactuada, houve maior sucesso econômico e repressão menos extensiva. A democracia que se inaugura em uma situação de colapso tem menos recursos econômicos e mais liberdade política, e, ao contrário, na pactuação, há melhores condições econômicas, porém, são preservadas estruturas e prerrogativas dos atores políticos e militares da ditadura. Dadas as condições de transição à democracia, podemos considerar que influenciarão na coalizão no poder e na capacidade econômica, demarcando as possibilidades e as características dos sistemas de proteção social.

A literatura sobre proteção social na América Latina não dialoga com a produção sobre regimes políticos na região, assumindo um viés pluralista como única tradução da democracia que poderia ampliar a ação de atores comprometidos com a proteção social. Concordamos, no entanto, com Hirst (1992) quando afirma que não existe “democracia” no singular, o que existe é uma variedade de doutrinas e mecanismos políticos e processos de decisão ditos democráticos. Ele defende ainda que uma democracia na qual as organizações corporativas possam competir e negociar, em associação com o Estado, pode superar várias limitações da democracia representativa. Já Reis (1988) enuncia de forma provocativa sua tese de que, no Brasil, falta corporativismo, considerando a necessidade de superar a estratificação da cidadania e ampliar o WS para a população excluída, já que esse não passa de um arranjo institucional em que se inserem os interesses corporativos.

Das Reformas ao Desmantelamento

A crise do modelo econômico da ISI marca o final de um período de construção e expansão da proteção social no Brasil e em vários países da região. A abertura

econômica, o grande endividamento público, a espiral inflacionária, a abertura descontrolada da economia anteriormente protegida, a baixa incorporação tecnológica e a capacidade competitiva da indústria nacionalmente localizada foram todos fatores que impactaram o quadro político na região.

Como parte desse processo, a teia de atores que se articularam em torno dos sistemas de proteção social, como sindicatos e burocracia estatal, teve seu poder reduzido. A partir dos anos 1980, inaugurou-se um período de grandes mudanças na proteção social, e a região se tornou um laboratório de experiências inovadoras, a partir de um conjunto de reformas dos sistemas de saúde e aposentadorias nas décadas de 1980 e 1990 e os programas de Transferências Condicionadas de Renda (TCR) nos anos 2000 e 2010.

Ainda que seja comum a afirmação de que a política importa, a maior parte dos estudos sobre a proteção social na América Latina termina por ver um modelo único de reforma ou padrão de proteção social a partir do esgotamento do modelo de substituição de importações, como se não houvesse espaço para a política nesse contexto. Ao contrário, pudemos identificar modelos paradigmáticos de reformas bastante distintos, a depender do *timing* da reforma em relação aos dois macrofenômenos que impactaram a região: a crise econômica seguida pelas medidas de ajuste e a transição para o regime democrático (FLEURY, 2000). No final do século XX, encontramos que, enquanto na Argentina a reforma do sistema de saúde foi subsequente à transição democrática e concorrente com a crise econômica, no Brasil, ela foi concorrente com a transição democrática e prévia à crise econômica; e no México, a reforma foi concorrente à transição democrática e subsequente à crise econômica.

Cada uma dessas sequências definiu as principais orientações das reformas dos sistemas de saúde, bem como os atores envolvidos nas coalizões reformadoras. Na Argentina, houve uma reforma orientada para eficiência, controle dos fundos e introdução de mecanismos competitivos na gestão das Obras Sociales, com um processo de descentralização sem um desenho comum, mas que desresponsabilizou o governo central. No Brasil, a associação da reforma à transição democrática, impulsionada por forte coalizão de movimentos sociais, levou à criação do Sistema Único de Saúde (SUS) de caráter público, universal, com atenção integral, articulado em uma rede descentralizada com autoridade única, com instrumentos de participação e controle social em cada instância governamental. Já no México, as tentativas de descentralização do sistema de saúde haviam fracassado, devido às inúmeras tensões entre os níveis central e os governos provinciais diante dos conflitos acerca do repasse de recursos e competências. Finalmente, resultou em um programa de descentralização do sistema de saúde pública com vistas ao aumento da cobertura de uma população focalizada,

mas não alcançou todo o sistema de saúde, já que não integrou o Instituto Mexicano do Seguro Social (IMSS) ao sistema descentralizado.

Em suma, o mesmo processo de descentralização em cada um dos três países foi impulsionado por diferentes motivos – equilíbrio fiscal na Argentina, empoderamento no Brasil e focalização no México. Outra tendência importante tem sido a privatização dos serviços de saúde, que, no caso do Brasil, já havia se iniciado durante o governo militar, aumentando a dependência do setor público em relação à oferta privada. Mesmo assim, a reforma sanitária brasileira buscou fortalecer o setor público. Já no caso do México, cujos serviços eram majoritariamente públicos, as sucessivas reformas, impulsionadas pela burocracia, buscaram favorecer o setor privado. Em todos os casos, considerando as tendências de descentralização e privatização, os desenhos das reformas distanciaram-se da infraestrutura existente, gerando problemas de provisão e governança, porém, fortalecendo novos atores e interesses das coalizões reformadoras.

A identificação de modelos paradigmáticos de reformas da proteção social nas décadas de 1980-1990 permitiu fugir de generalizações que descaracterizam as diferenças e das especificações que particularizam, sem alcançar possibilidade de uma melhor compreensão analítica. Entendendo as reformas como processos não lineares, mas que implicam idas e vindas, tendo pontos de partida distintos em termos institucionais e políticos, compreendemos que os desenhos das políticas sociais vão além dos arranjos organizacionais e se baseiam em valores e interesses compartilhados por coalizões reformadoras distintas. Assim, foi possível identificar três modelos paradigmáticos na região: o modelo Dual do Chile, o modelo Universal do Brasil e o modelo Plural da Colômbia (FLEURY, 2001).

Os princípios que orientaram o desenho do modelo dual foram o papel subsidiário do Estado, a focalização da política nos pobres, a livre escolha dos consumidores, a coparticipação dos usuários nos custos, a separação de funções de financiamento e provisão, a competição entre seguradores e provedores. A ruptura com o modelo de seguro social, que se expandira e que fez parte da construção do estado social-democrata no Chile, só foi possível pelo fato de a reforma ter se dado na ditadura e sob a orientação liberal de tecnocratas da escola de Chicago. Assim, criou-se um sistema dual com os pobres ficando a cargo dos serviços públicos de pensões e saúde, enquanto os que tinham capacidade contributiva foram deslocados para um setor privado das seguradoras, criado por imposição da política pública.

O modelo universal brasileiro foi fruto da organização de um forte movimento social da área de saúde, que se juntou ao conjunto efervescente de movimentos, sindicatos, partidos políticos e forças sociais que impulsionaram a transição à democracia e

desaguaram na Assembleia Nacional Constituinte. O modelo universal orientou-se pelos princípios dos direitos da cidadania e dever do Estado, acesso universal e integral aos serviços públicos de saúde em um sistema descentralizado e participativo. Trata-se de um duplo movimento de deslocamento e compartilhamento do poder desde o nível central até o local e do Estado para a sociedade.

O modelo de reforma na Colômbia orientou-se pelos princípios da eficiência, livre escolha e competição, como no modelo chileno, mas buscou introduzir um componente de solidariedade que permitisse a progressiva ampliação da cobertura, com um pacote de serviços básicos de saúde previamente determinado. Estabeleceu a separação das funções e competências correspondentes, atribuindo-as a agências e serviços públicos e/ou privados que teriam maior capacidade de exercê-las. Definiu-se como um modelo de pluralismo estruturado, já que articula em uma mesma arquitetura serviços e funções, públicos e privados. A coalizão reformadora que formulou e deu apoio a essa reforma foi composta por técnicos de agências internacionais, burocracia estatal e elites políticas e econômicas locais.

Podemos, pois, concluir que tendências comuns como descentralização e privatização impuseram um cenário reformador, mas foram tratadas de formas bastante distintas, a depender dos regimes políticos e dos atores presentes nas coalizões reformadoras, em conjunturas políticas diversas. Decididamente, a política importa, ainda que a economia imponha constrangimentos que vão se manifestar como limitações no desenho ou como tensões no curso da implantação das reformas. As reformas dos anos 1980-1990, independentemente de seu desenho, tiveram que se enfrentar com enormes restrições financeiras, propagadas pelas Instituições Financeiras Internacionais (IFI), acarretando a adoção, pelos governos da região, de medidas de ajuste que levaram a redução do Estado, privatização de serviços e cortes no gasto público. Tais medidas de austeridade foram implantadas mesmo com a crescente demanda por direitos e benefícios em contextos de democratização e com a persistência estrutural da pobreza e desigualdade. A acentuada dependência dos governos nacionais na América Latina de empréstimos internacionais aumentou o poder das IFI, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), cuja agenda neoliberal em defesa do ajuste fiscal com preservação do superávit primário passou a predominar no contexto regional. Como visto anteriormente, os interesses e os recursos políticos transnacionais, ou terceiro *cluster*, tornaram-se, segundo Huber e Stephens (2012), o mais importante fator explicativo das mudanças nas políticas de proteção social a partir de 1980. Ainda que concordando com o argumento dos autores acerca dos constrangimentos impostos pelas IFI em governos com elevados déficits fiscais, não

há como dissociar as forças políticas nacionais da estrutura de poderes transnacionais, em relação ao impacto nas políticas sociais.

A ênfase dos governos nacionais nas políticas focalizadas de combate à pobreza por meio de Transferências Condicionadas foi fortemente apoiada e sustentada financeira e politicamente pelas IFI. No entanto, tais recomendações e pressões internacionais tiveram que se articular aos interesses das coalizões conservadoras nacionais para enfrentar as forças reformadoras locais e setoriais, que buscavam ampliar a proteção social.

No caso brasileiro, a prescrição internacional para eliminação dos sistemas universais de proteção social nas áreas de assistência e na de saúde, substituindo-os pela exclusividade das políticas focalizadas no combate à pobreza, encontrou forte resistência dos reformadores e apoios de elites empresariais e políticas. Com direitos sociais inscritos na Constituição Federal de 1988, foi forte a resistência dos reformadores, suportada por uma coalizão envolvendo intelectuais, gestores e governos municipais, partidos de esquerda, movimentos sociais e atores inseridos na arquitetura participativa dos sistemas. Se bem houve enormes restrições financeiras, com consequências para a perda da qualidade dos serviços, também houve avanços em relação à universalização da cobertura, aumento das capacidades estatais e estruturação da rede de serviços. A resultante foi um WS *mix*, com sistemas e políticas universais em programas focalizados. Assim, foi desfeita a polarização entre focalização *versus* universalização proposta pelas IFI, e programas dirigidos ao combate à pobreza puderam, em grande medida, ser inseridos na institucionalidade da proteção social em sistemas universais. Em suma, o nível de benefícios, o grau de universalização e a transformação de benefícios assistenciais em direitos de cidadania dependem da correlação de forças, e não só da escassez de recursos. Propostas tecnocráticas de pacotes de um universalismo básico, em uma inusitada articulação da formulação prescritiva de técnicos do BID (MOLINA *et al.*, 2006), e assumida como estratégia incremental desejável por analistas políticos, como Huber e Stephens (2012), devem passar pelo embate das forças políticas nacionais antes de serem implementadas.

A partir da crise do capitalismo nos anos 1980 e das medidas tomadas para enfrentá-la na economia global, adquiriu centralidade no debate sobre o futuro do WS o tema das mudanças nas relações entre capitalismo, democracia e cidadania, tendo como objetivo as transformações recentes em todos os componentes da tríade Estado-nacional, mercado capitalista e cidadania, que caracterizaram a construção da modernidade ocidental e geraram a democracia de massas, o mercado regulado e as políticas distributivas do WS. A globalização da economia levou à desterritorialização

da produção e à circulação de mercadorias e de capitais, em uma fase de predomínio da lógica de acumulação financeira, dissociando o mercado da dimensão nacional, sob a qual se exerce o poder político estatal. A ausência de regulação da movimentação internacional do capital financeiro e o poder concentrado das grandes corporações transnacionais reduziram o poder de taxação e controle dos Estados, o que ameaça a legitimidade dos governos, incapazes de responder às demandas cidadãs e garantir os direitos de proteção social. A partir de então, cresceu a oposição entre o que Streeck (2011) denominou como o “povo do mercado” e o “povo do Estado”, estes últimos, os cidadãos que dependem das políticas públicas distributivas ameaçadas com o corte de gastos públicos e retrocessos na trajetória do WS. Políticas inflacionárias, aumento do débito privado e público, políticas de austeridade e de liberalização financeira foram implementados diante dos ciclos de crise econômica que se tornaram mais rápidos.

Yet democracy is as much at risk as the economy in the current crisis, if not more. Not only has the “system integration” of contemporary societies – that is, the efficient functioning of their capitalist economies – become precarious, but so has their “social integration”. With the arrival of a new age of austerity, the capacity of national states to mediate between the rights of citizens and the requirements of capital accumulation has been severely affected. (STREECK, 2011, p. 25).

As consequências dessas transformações são apontadas como produzindo severas restrições nas bases de sustentação do modelo social-democrata, que havia possibilitado a incorporação das lutas pela expansão da cidadania e pela redistribuição da riqueza produzida. Ao contrário, predomina a ideologia neoliberal, cujos valores do individualismo e da meritocracia são incapazes de evitar o esgarçamento da coesão social, propiciando a emergência de articulação das insatisfações populares por líderes populistas, que tentam responder e canalizar a insatisfação popular com os governantes, diante do aumento das desigualdades, do desemprego, da exclusão social e do retrocesso nos sistemas de proteção social, por meio de um discurso conservador e chauvinista, que incita à polarização e à violência.

A disjuntiva entre capitalismo e democracia, atenuada no capitalismo regulado por meio das políticas de proteção social, manifesta-se, na conjuntura atual, também nas economias centrais e democracias consolidadas, aproximando-as da problemática sempre presente nas economias em desenvolvimento e democracias retardatárias. O processo de desdemocratização ocorre, seja em democracias eleitorais consolidadas,

seja em democracias emergentes, cujos projetos de inclusão social se tornam insustentáveis ante a restrição do político, como reino da liberdade da ação coletiva na transação de conflitos sob normas coletivamente aceitas. Impõe-se um regime de verdade – austeridade – no qual imperam os interesses do mercado, sem espaço para que os Estados cumpram a função de capitalista geral, capaz de deslocar o conflito produtivo e preservar a hegemonia pela implantação de medidas redistributivas. Fraser (2017) aponta que o aprofundamento do neoliberalismo progressivo só está sendo possível com sua transmutação em populismo autoritário.

Habermas (2013) concorda com o diagnóstico feito por Streeck e crê que o maior mérito de sua análise foi ter provado que a imposição de endividamento aos Estados pelos organismos internacionais só beneficia o mercado e aprofunda a crise. No entanto, critica a visão pessimista e, de certa forma, fatalista sobre a desdemocratização, apoiando-se em dois argumentos. Por um lado, porque a solução proposta por Streeck passa pelo fortalecimento dos Estados Nacionais para aumentar a capacidade de regulação dos mercados, o que lhe parece uma opção nostálgica. A internacionalização é um fato que tem beneficiado o mercado, mas deveria ser o caminho também para o fortalecimento da cidadania. Enquanto a economia está globalmente integrada, a política está fragmentada e deveria buscar formas de maior cooperação internacional para fazer frente a esta defasagem. Por outro lado, afirma:

Más bien, tengo la impresión de que Streeck subvalora el efecto candado de las normas constitucionales válidas no sólo desde el punto de vista jurídico sino también del complejo democrático existente de hecho: la persistencia de las instituciones, reglas y prácticas familiarizadas y asentadas en culturas políticas. (HABERMAS, 2013, p. 38).

Além da crença no vigor da institucionalidade democrática, abrem-se novas possibilidades para pensar a cidadania global, para além do seu encapsulamento à dimensão nacional, quando o poder político e o mercado já se desterritorializaram. Balibar (2012) afirma a respeito:

Indeed, the nation, or the national identity, however effective it has been in modern history, is only one of the possible institutional forms of the community of citizens, and it neither encapsulates all of its functions nor completely neutralizes its contradictions. (BALIBAR, 2012, p. 438).

Estamos muito longe de vislumbrar uma cidadania universal, quando, ao contrário, aumentam as restrições a imigrantes mesmo em países europeus, cuja tradição iluminista os tornara favoráveis à defesa dos direitos humanos. No entanto, cresce também um debate internacional sobre o aumento das desigualdades e a impossibilidade de as pessoas encontrarem formas de enfrentamento dos riscos a partir de sua inserção nos mercados de trabalho atuais. As proposições de uma renda mínima de cidadania e de maior taxação das grandes riquezas se avolumam, ainda que sejam traduzidas de formas muito distintas, em cada conjuntura nacional.

Em relação ao WS maduro, foram superadas as previsões iniciais sobre sua inviabilidade, sendo substituídas por propostas de sua readequação à realidade mutante, considerando não apenas os aspectos econômicas e fiscais como também o aumento do desemprego, a transição geracional e as enormes transformações impostas pela incorporação das mulheres ao mercado de trabalho. Para alguns autores (ESPING-ANDERSEN *et al.*, 2002; HEMERIJCK, 2013), trata-se de estabelecer um novo contrato social capaz de gerar o que denominam um WS ativo, ou um novo paradigma para o investimento social, envolvendo o retorno das pessoas ao trabalho, estabelecendo um novo contrato de gênero e idade, centrando os investimentos na infância. Entusiastas do novo paradigma salientam a importância do investimento no capital humano por meio de políticas ativas de trabalho em diferentes fases da vida, compatível com uma economia baseada no conhecimento, com permanentes requerimentos de competências renovadas.

Se bem acertam no diagnóstico, equivocam-se ao crer que as medidas de investimento em capital humano são capazes de fazer frente a uma questão estrutural da dinâmica da acumulação capitalista que gera cada vez mais informalidade, pobreza e desigualdade social. Trata-se de uma transformação não só no mercado de trabalho como também na composição da classe trabalhadora, gerando o que Standing (2014) denominou precariado. Processos de “uberização” no capitalismo de plataforma introduzem enorme heterogeneidade na composição da classe trabalhadora nas economias centrais e periféricas, distanciando-a daquela que esteve na origem do WS e na sua expansão. Portanto, tanto do ponto de vista das capacidades do Estado em relação à regulação e taxação quanto em relação à composição da classe trabalhadora, houve mudanças que afetam profundamente as condições institucionais da proteção social.

O trabalho seminal de Pierson (PIERSON, 1994, 1996, 2001) critica a exclusividade dada a ideologia e partidos nas análises políticas mais recentes da proteção social, afirmando que a institucionalização do WS provoca mais retornos em apoio a sua manutenção, decorrentes da trajetória de dependência – *path dependence* –, o que torna reformas radicais, independentemente das ideologias, menos prováveis de ocorrer nas

democracias. Como o WS se tornou tão grande nas democracias centrais que distribui benefícios para quase todos, a maioria dos eleitores é favorável a um WS generoso, o que torna o custo político das reformas, com redução do padrão de benefícios, muito alto para os políticos que querem se reeleger. Apesar das críticas aos pressupostos do argumento estritamente institucionalista, que assume a existência de cálculos racionais e ligações causais entre eleitores e políticos, a contribuição de Pierson se tornou um marco nos últimos 25 anos (JENSEN *et al.* 2019). Pierson (2001) assume que o WS retém considerável legitimidade como uma fonte de estabilidade social e garantidor dos direitos básicos da cidadania, mesmo em situações de restrições econômicas. O apoio ao WS é visto sob os parâmetros da intensidade e generalidade, ou seja, a capacidade de os eleitores defenderem o padrão atual já que são difusos os benefícios da sua retração (*retrenchment*), enquanto a generalidade diz respeito à amplitude dos beneficiários no seio da sociedade. Maiores intensidade e generalidade atuam como fatores que dificultam as medidas de austeridade e retração do WS. No entanto, a precarização do trabalho no capitalismo de plataformas, fator não considerado por Pierson, tende a reduzir a importância tanto dos fatores de intensidade e quanto de generalidade na defesa da manutenção do padrão de benefícios mesmo em sociedades de democracias e sistemas de proteção social consolidados.

Outro fator que é apontado como capaz de reduzir o impacto das reformas propostas é identificado como *institutional stickiness*, ou seja, como a institucionalidade criada na expansão do WS gera uma aderência e capacidades de vetar propostas radicais:

By stickiness I have in mind two features of developed politics that reinforce the electoral obstacles to radical reform: formal and informal “veto points”, and “path dependent” processes, which in many cases tend to lock existing policy arrangements into place. Each of these characteristics pushes reform agendas in the direction of incremental adjustments to existing arrangements. (PIERSON, 2001, p. 414).

Apesar dos fatores de resistência a reformas radicais acima, Pierson identifica como dimensões comuns da reestruturação do WS: a remercantilização, que diz respeito à relação entre o público e o privado na provisão da proteção social; a contenção dos gastos, que leva ao desfinanciamento das políticas sociais; e a recalibragem, que utiliza instrumentos de racionalização e atualização dos programas em face das demandas atuais. O autor considera que o impacto dessas dimensões será diferente em distintos

WS, dado à dependência da trajetória, o que leva a diferenças na adesão institucional e na mobilização dos eleitores. Existem, no entanto, distintas formas sistêmicas de retração do WS:

Pierson distinguishes four forms of systemic retrenchment. One way of systemic retrenchment is to defund the welfare state, that is, to change fiscal policies in a way that jeopardizes the generation of high revenues necessary to pay for generous social policies. A second option is to change public opinion by emphasizing goals of free entrepreneurship, individual responsibilities or free choice. This would, in the long run, weaken the support of a large welfare state. Third, governments may try to change the institutional rules governing the welfare state, for example, by decentralizing policies to lower levels of government. And finally, weakening important pro welfare interest groups may also result in welfare state retrenchment in the long run as the rules of the game have changed. (JENSEN *et al.*, 2019, p. 684).

Se considerarmos a situação dos Estados de Bem-Estar nos países da América Latina, tomando os pioneiros com universalismo estratificado ou os regimes duais, como o Brasil, encontramos inúmeras fragilidades institucionais que favorecem o desmantelamento. Utilizando a argumentação de Pierson, vemos que a incapacidade de generalização pela universalização dos benefícios restringe os beneficiários a um contingente minoritário, inviabilizando a mobilização de uma oposição sistemática às reformas. Ademais, a persistência da combinação de diferentes graus de exclusão com estratificação reduz os direitos à condição de privilégios, fragmentando as demandas e a intensidade da resistência às reformas. A ideia de acabar com direitos tem um custo eleitoral alto, mas a eliminação de privilégios é socialmente justificada. Finalmente, a estratificação implica fragmentação institucional e debilitamento das capacidades estatais, com diferentes programas e instituições para diferentes benefícios, de acordo com uma cidadania estratificada. Nesse caso, a adesão institucional é fortemente debilitada em sua capacidade de vetar propostas de reformas mais radicais.

Os meios de retração apontados – desfinanciamento, valorização do individualismo, desresponsabilização e enfraquecimento dos defensores do EBS – têm sido sistematicamente utilizados na desmontagem do sistema de proteção social

brasileiro, combinados com diferentes estratégias de desmantelamento. É preciso ter em conta que, em um mesmo país, as diferentes políticas e setores da proteção social possuem distintas institucionalidades, trajetórias, rede de apoiadores, interesses contrários, capacidades de resistência, além de condições legais diferenciadas. Torna-se, portanto, imprescindível analisar cada um dos componentes da proteção social para identificar, para além de tendências de desmantelamento comuns as suas especificidades, que dizem respeito tanto às fragilidades de cada uma das políticas e instituições como suas capacidades políticas, legais e administrativas que definem suas resiliências ao desmantelamento. Os meios de retração da proteção social e as estratégias de desmantelamento incidem sobre políticas e instituições concretas, aproveitando-se de suas fragilidades e do contexto econômico e político vigente.

Para finalizar, é preciso ter em conta que o desmantelamento, no caso dos países de democracias retardatárias, tem um caráter distinto dos sistemas de WS maduros. Enquanto, no último caso, a origem e a expansão da proteção social consolidaram sistemas institucionais que apresentaram maior resiliência no enfrentamento da crise na fase atual do capitalismo, nos países de economias dependentes e democracias retardatárias, a institucionalização da proteção social ocorreu simultaneamente às tentativas de desmantelamento, em uma trajetória com idas e vindas, avanços e limites que restringem a eficiência e a racionalidade, subvertendo as bases de apoio, a capacidade estatal e a aderência institucional.

Outra singularidade diz respeito à existência de interesses mercantis, cuja acumulação se realiza no campo da proteção social. Estes, muitas vezes, desenvolveram-se subsidiados por políticas públicas e dependentes dos fundos públicos. Em um mercado com baixa capacidade de consumo, a expansão desse setor só se dá com crescentes articulações com o setor público e ferrenha disputa pelos fundos públicos. Dessa forma, a suposição de um sistema público que desmercantiliza a proteção social deve ser substituída pela noção de um sistema público que viabiliza a mercantilização, a não ser que os interesses públicos se imponham politicamente.

Um fato importante é a implantação dos sistemas de proteção social concomitantemente ao deslocamento dos conflitos desde a luta de classe até as lutas por uma cidadania diversificada, em função dos embates em torno de temas identitários, como raça, gênero, identidade sexual, exclusão social e territorial. Ainda que tais conflitos se sobreponham às formas de dominação classista, não se esgotam neste enquadramento e requerem novos marcos. São, sem dúvida, profundamente afetados, para não dizer reproduzidos, por meio das políticas de proteção social. No entanto, raramente se articulam em termos de pautas que possam alterar as políticas de proteção em direção a um novo modelo de EBS.

Considerações finais

As mudanças na proteção social, que buscam a universalização dos direitos sociais de cidadania, realizam-se por meio de processos, simultâneos, sequenciais ou até mesmo antagônicos, de subjetivação, constitucionalização e institucionalização (FLEURY, 2009). A subjetivação diz respeito à constituição do ator político ou coalizão reformadora, capaz de impulsionar um processo de ampliação da proteção social. A constitucionalização é o movimento de criação de uma base legal, que torne os benefícios direitos sociais exigíveis. A institucionalização é a criação das capacidades estatais que permitem transformar os direitos na lei em direitos em exercício. Tais dimensões da mudança social podem ser sinérgicas, incrementais e sequenciais, mas a hipertrofia de cada uma delas tem consequências deletérias no processo de mudança social, tais como a negação do papel do Estado, a judicialização e a burocratização. Ademais, a incompletude de cada uma dessas dimensões fragiliza a arquitetura e a dinâmica da proteção social, constantemente ameaçada por poderosos interesses que disputam o fundo público contrapondo-se às medidas redistributivas, e propugnam pelas políticas de austeridade e mercantilização. Tais fragilidades e ameaças implicam a permanente reconstrução da proteção social, em termos políticos, legais e institucionais, requerendo a capacidade de mobilização de novas subjetividades, articuladas ao redor de uma utopia democrática e uma construção social sob a lógica solidária do comum.

O modelo que construímos para análise das dimensões da mudança política em direção a uma reforma um EBS universalista, envolvendo as dimensões da subjetivação, da constitucionalização e da institucionalização, poderia ser também explicativo dos processos atuais de desmantelamento da proteção social a que estamos assistindo?

Se considerarmos a frase pronunciada em uma entrevista por Margareth Thatcher, afirmando que a economia é um método, mas que queremos é mudar coração e mente, temos clareza que o neoliberalismo é um projeto de hegemonia que busca construir sujeitos políticos aderentes aos valores individualistas, competitivos e meritocráticos. O sucesso desse processo de construção de hegemonia faz com que o domínio de classe seja alcançado com a construção de um consenso interclassista em torno desses valores, mediado pela permanente e concreta realidade da coerção em relação às posições contrárias. Tal correlação de forças impulsiona processos de retrocesso da proteção social justificados sob a crítica à intervenção estatal, aos privilégios e a falta de uma construção social baseada no mérito daqueles que se destacaram na competição por seus resultados.

Em relação à desconstitucionalização, o retrocesso na proteção social requer a presença de um governo capitaneado por lideranças populistas autoritárias, apoiadas por representantes no Parlamento, que alcançam maioria eleitoral canalizando a insatisfação popular em relação à frustração de suas expectativas de consumo e ascensão social, com a promessa de que poderão reverter tal situação se autorizados pela maioria a investir contra a institucionalidade democrática e a proteção social. A desconstitucionalização se processa dentro da legalidade democrática, mesmo que materialize uma desdemocratização, com a perda de direitos e benefícios sociais para a população que mais depende das políticas e programas de proteção social.

Por fim, em relação à dimensão da institucionalização, são aplicadas as diferentes estratégias de dismantling de políticas públicas, apontadas por Bauer e Knill (2014) no âmbito da mudança política. Eles identificam distintas estratégias que variam de acordo com combinações do processo decisório como nível de visibilidade. São elas: dismantling por *default* – não decisão e baixa visibilidade; dismantling por mudança de arena – decisão ativa e baixa visibilidade; dismantling por ação simbólica – não decisão e alta visibilidade; dismantling ativo – decisão ativa e alta visibilidade.

Nosso modelo de análise das reformas como processo de mudanças de políticas públicas, no entanto, insere as estratégias institucionais de dismantling como parte de um processo de construção de hegemonia, o que coloca as instituições e as políticas públicas como arena política, e, também, como atores de mudança ou resistência, a depender de seu alinhamento com as forças que disputam poder na sociedade e no Estado.

Finalizamos com a noção de que a desmontagem da proteção social que assistimos atualmente impossibilita a construção de um povo, impedido de tê-lo por meio de políticas públicas que denegam os direitos sociais da cidadania e metodicamente destroem as capacidades estatais para assegurá-los.

A universalização da proteção social entre nós vai requerer a construção de um sujeito político que expresse uma coalizão social policlassista, incorporando as lutas identitárias às demandas dos trabalhadores formais organizados corporativamente e principais beneficiários do sistema de aposentadorias e pensões. Combater a desigualdade produzida pelo mercado deve ser o princípio estruturante da proteção social, evitando que esta seja contaminada e reproduza na sua institucionalidade tais desigualdades.

A luta contra-hegemônica deve ser central nesse processo político-cultural de subjetivação, no qual os valores da proteção social como bem público fruto da solidariedade sobreponham-se aos do individualismo possessivo e competitivo, da

meritocracia como solução aos problemas estruturais da pobreza e da desigualdade. A materialização desses valores em práticas e instituições que construam o comum será indispensável para dar sustentabilidade à construção da seguridade social universal.

Os direitos sociais universais expressam a igualdade básica da cidadania, o que, em sociedades tão desiguais como as latino-americanas, transforma um projeto reformador baseado nos princípios igualitários da justiça e redistribuição social em uma proposta que desestabiliza as estruturas de dominação, repudiando situações que as reproduzem. Neste último caso, situa-se a transliteração do direito universal à saúde em cobertura universal, destituindo o benefício do *status* igualitário de cidadania, do direito legalmente exigível, da relevância pública, da regulação estatal e da participação social. A conjuntura pós-pandemia retoma a importância da ação estatal para coordenação, regulação e provisão de bens públicos, visto que o mercado é incapaz de fazê-lo.

A institucionalidade da proteção social tem sido fragilizada por sua fragmentação setorial o que limita a sua força no interior da administração pública, pulveriza as lutas setoriais e aumenta a competição entre as políticas sociais pelos recursos escassos. Além disso, o atrelamento do padrão de benefícios ao mundo do trabalho formal gera hierarquias que inferiorizam alguns beneficiários e provedores. Tal aderência da proteção social a um mundo do trabalho formal sempre foi promotora da estratificação e exclusão em sociedades nas quais predomina enorme heterogeneidade na composição da força de trabalho. As transformações atuais na esfera da produção e do trabalho exigem uma total transformação deste enquadramento, o que configura como uma conjuntura crítica, prenha de inovações.

A incorporação de pautas identitárias e ambientais às lutas pela democratização das democracias introduz requisitos de ampliação e singularização dos sistemas de proteção social, inclusão do cuidado como benefício, políticas de proteção e formação de cuidadoras, políticas e ações afirmativas, além de articulação das políticas sociais com políticas ambientais, que são determinantes da qualidade de vida.

Finalmente, trata-se de entender a conjuntura atual como crítica, o que impõe enormes limitações e desafios diante do desmonte perpetrado por meio do desfinanciamento, da mercantilização e da destruição de capacidades estatais, mas também como uma oportunidade para construção de propostas inovadoras e uma nova base social para dar sustentabilidade às políticas sociais. Uma nova proteção social é não só possível como também imprescindível!

Referências

- ARZA, C. *The gender dimensions of Pensions Systems: Policies and Constraints for the Protection of Older Women*. Discussion Paper, No 1. New York: UN Women, 2015.
- BALIBAR, E. The ‘impossible’ community of the citizens: past and present problems. *Environment and Planning D: Society and Space*, [s. l.], v. 30, n. 3, p. 437-449, 2012.
- BARRIENTOS, A. Latin America: towards a liberal-informal welfare regime. In: GOUGH, I.; WOOD, G. *et al. Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 121-168.
- BAUER, M. W.; KNILL, C. A conceptual framework for comparative analysis of policy change: measurement, explanation and Strategies of Policy dismantling. *Journal of Comparative Policy Analysis*, [s. l.], v. 16, n. 1, p. 28-44, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13876988.2014.885186>. Acesso em: 22 abr. 2023.
- BENDIX, R. *Estado Nacional y Ciudadanía*. Buenos Aires: Amorrortu, 1964.
- BENDIX, R. *Trabajo y autoridad en la Industria: las ideologías de la dirección en el curso de la industrialización*. Buenos Aires: Eudeba, 1966.
- BEVERIDGE, W. *Las Bases de la Seguridad Social*. México D.F: Fondo de Cultura Económica; 1987.
- BEVERIDGE, W. *Social Insurance and Allied Services*. Report by Sir William Beveridge. London, HMSO, 1942.
- BOBBIO, N. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.
- CAMMETT, M.; MACLEAN, L. (ed.). *The Politics of Non-state Social Welfare*. New York: Cornell University Press, 2014.
- CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASTELL, M.; HIMANEN, P. *Reconceptualizing Development in the Global Information Age*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2014.

CECCHINI, S.; MARTÍNEZ, R. *Protección Social Inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago: CEPAL, 2011.

CHHACHHI, A.; STANDING, G. Understanding the Precariat through Labour and Work. *Development and Change*, [s. l.], v. 45, n. 5, p. 963-980, 2014.

CINGOLANI, L. *The State of the State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Working Paper UNU-MERIT 2013-053, [s. l.], 2013. Disponível em: <https://www.merit.unu.edu/publications/working-papers/ABSTRACT/?id=5017>. Acesso em: 15 fev. 2020.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL, Nações Unidas, 2010.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015: dilemas y espacios de políticas*. Santiago de Chile, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/G8FSRs>. Acesso em: 15 fev. 2020.

D'ANDREA, T. Contribuições para a definição dos conceitos periferia e sujeitas e sujeitos periféricos. Dossiê Subjetividades Periféricas. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 19-36, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S01013300202000010005>. Acesso em: 17 ago. 2021

DAHL, R. *Poliarquia: Participação e oposição*. São Paulo: EDUSP, 2005.

DAMATTA, R. Brasil: Uma nação em Mudança e uma Sociedade Imutável? Considerações sobre o dilema brasileiro. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 204-219, 1988.

ESPING-ANDERSEN, G. (ed.). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of welfare capitalism*. New Jersey: Princeton University Press, 1990.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (ed.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FERNANDES, F. *A Revolução Burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

FILGUEIRAS, F. *Welfare and democracy in Latin America: the development, crises, and aftermath of universal, dual and exclusionary social states*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development for Social Development, 2005.

FLEURY, S. ¿Es posible la construcción de Estados de bienestar tardíos? Pacto social y gobernabilidad democrática. In: HOPENHAYN, M. et al. *Pactos sociales para una protección social más inclusiva*. Santiago: CEPAL, 2014. p. 161-170.

FLEURY, S. Building Democracy in an Emerging Society: Challenges of the Welfare State in Brazil. In: PIETERSE, J. N.; CARDOSO, A. (ed.). *Brazil Emerging: inequality and Emancipation*. London: Routledge, 2014. p. 11-31.

FLEURY, S. Direitos Sociais e Restrições Financeiras: Escolhas Trágicas sobre Universalização. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 18-30, 2011.

FLEURY, S. Dual, Universal or Plural? Health Care Models and Issues in Latin America: Chile, Brazil and Colombia. In: MOLINA, C. G.; DEL ARCO, J. N. (ed.). *Health Services in Latin America and Asia*. Washington, DC: IDB, 2001. p. 3-36.

FLEURY, S. *Estados sem Cidadãos: Seguridade Social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz; 1994.

FLEURY, S. et al. *Right to Health in Latin America: beyond universalization*. Santiago de Chile: CEPAL, United Nations. Santiago, 2013. Series Financing for Development.

FLEURY, S. La expansión de la ciudadanía. In: PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA (org.). *Inclusión social y nuevas ciudadanía: Condiciones para la convivencia y seguridad democrática*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana; 2003. p. 167-194.

FLEURY, S. Reshaping Health Care System in Latin America: Towards Fairness? In: FLEURY, S.; BELMARTINO, S.; BARIS, E. (ed.). *Reshaping Health Care in Latin America: a comparative analysis of Health Care Reform in Argentina, Brazil, and Mexico*. Ottawa: IDRC; 2000. p. 225-262.

FLEURY, S. Retomar o debate sobre a Reforma Sanitária para avançar o Sistema Único de Saúde (SUS). *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 49, n. 4, p. 472-480, 2009.

FLEURY, S. Review of The Politics of Non-state Social Welfare. *Latin American Politics and Society*, [s. l.], v. 57, n. 3, p. 177-180, 2015.

FLEURY, S.; MOLINA, C. Modelos de Protección social. *In: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*. Washington: INDES; 2002. p. 3-6.

FLORA, P.; ALBER, J. Modernization, democratization, and the development of welfare states in Western Europe. *In: FLORA, P.; HEIDENHEIMER, A. The development of the welfare states in Europe and America*. New Brunswick: Transaction Press; 1981. p. 37-65.

FRANZONI, J. M. Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Market, Families and Policies. *Latin American Politics and Society*, [s. l.], v. 50, n. 2, p. 67-100, 2008.

FRANZONI, J.; SÁNCHEZ-ANCOCHEA, D. *Pactos sociales al servicio del Bienestar en América Latina y el Caribe: ¿qué son y qué papel tienen en tiempos de crisis?* Documento de Proyectos 2020/169. Santiago: CEPAL, 2020.

FRASER, N. Progressive neoliberalism versus reactionary populism: a Hobson's choice. *In: HEINRICH G. H. (ed.). The Great Regression*. Cambridge: Polity Press, 2017. p. 39-43.

FRASER, N.; HONNETH, A. *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. London: Verso, 2003.

GÓMEZ, M. U. From social insurance to poverty relief: avatars of social protection in Latin America. *In: BADA, X.; RIVERA-SÁNCHEZ, L. The Oxford Handbook of the Sociology of Latin America*. New York: Oxford University Press; 2020. p. 1-18.

GOUGH, I. *et al. Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HABERMAS, J. ¿Democracia o Capitalismo? *Nueva Sociedad*, [s. l.], n. 246, p. 32-46, 2013. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/democracia-o-capitalismo/>. Acesso em: 10 jan. 2018.

HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. *Development, Democracy, and Welfare States*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

HELD, D. Autonomia e Cidadania. *Perspectivas*, São Paulo, v. 22, p. 201-231, 1999.

HEMERIJCK, A. *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

HIRST, P. *A Democracia representativa e sus limites*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1990.

HOLSTON, J. *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*. New Jersey: Princeton University Press; 2008.

HOPENHAYN, M. *et al. Pactos Sociales para una Protección más inclusiva*. Santiago: CEPAL, Naciones Unidas, 2014. Serie Seminarios y Conferencias n. 76.

HUBER, E.; STEPHENS, J. *Democracy and the left – social policy and inequality in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press, 2012.

IMMERGUT, E. *The Political Construction of Interests: National Health Insurance Politics in Switzerland, France and Sweden, 1930-1970*. New York: Cambridge University Press, 1992.

JENSEN, C.; WENZELBURGER, G.; ZOHLNHOFER, R. Dismantling the Welfare State? After Twenty-five years: What have we learned and what should we learn? *Journal of European Social Policy*, [s. l.], v. 29, n. 5, p. 681-691, 2019.

KOWARICK, L. *Capitalismo e Marginalidade na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

LIPSET, S. M. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *The American Political Science Review*, [s. l.], v. 53, n. 1, p. 69-105, 1959.

MACHADO DA SILVA, L. A. Da Informalidade à Empregabilidade (reorganizando a dominação no mundo do trabalho). *Cadernos CRH*, Salvador, n. 37, p. 81-109, jul/dez. 2002.

MALLOY, J. *Política de Previdência Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal Editores, 1986.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar; 1967.

MARTINEZ-FRANZONI, J. Welfare regimes in Latin America: Capturing constellations of markets, families, and policies. *Latin American Politics and Society*, [s. l.], v. 50, n. 2, p. 67-100, 2008.

MELLO, J. M. C. *O Capitalismo Tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

MESA-LAGO, C. *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1978.

MILES, J.; QUADAGNO, J. Political Theories of the Welfare State. *Social Service Review*, [s. l.], v. 76, n. 1, p. 34-57, 2002.

MOLINA, C. G. (ed.). *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2006

O'DONNELL, G. Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, [s. l.], v. 5, n. 1, p. 55-69, 1994.

O'DONNELL, G. Hiatos, Instituições e Perspectivas Democráticas. In: REIS, F. W.; O'DONNELL, G. (org.). *A Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988a. p. 72-90.

O'DONNELL, G. Transições, Continuidades e alguns Paradoxos. In: REIS, F. W.; O'DONNELL, G. (org.). *A Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988b. p. 41-71.

OFFE, C. A democracia contra o Estado do bem-estar? In: OFFE, C. *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989. p. 269-318.

OFFE, C. A Democracia Partidária Competitiva e o “Welfare State” Keynesiano: Fatores de Estabilidade e Desorganização. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, p. 29-51, 1983.

PIERSON, P. (ed.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2001.

PIERSON, P. 'The New Politics of the Welfare State'. *World Politics*, [s. l.], v. 48, n. 2, p. 143-79, 1996.

PIERSON, P. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

POLANYI, K. *A Grande Transformação: as Origens da Nossa Época*. Rio de Janeiro: Campus; 1980

PZEWORSKI, A. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

REIS, F. W. Consolidação Democrática e Construção do Estado. In: REIS, F. W.; O'DONNELL, G. (org.). *A Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988. p. 13-40.

RIMLINGER, G. *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*. New York: John Wiley y Sons, Inc, 1971.

ROSTOW, W. W. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.

SANTOS, W. G. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

SEGURA-UBIERGO, A. *The political economy of the welfare state in Latin America: Globalization, democracy, and development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007

SEN, A. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Editora Schwarcz, 2000.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (ed.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-43.

STEFFEN, M. W.; CÔRTEZ, S. V. Understanding social protection systems in Latin America and the Caribbean: Typologies and efforts of classification. *Sociology Compass*, [s. l.], v. 12, p. e12634, 2018.

STREECK, W. The Crisis of Democratic Capitalism. *New Left Review*, [s. l.], v. 71, p. 5-29, 2011. Disponível em: <https://newleftreview.org/II/71/wolfgang-streeck-the-crises-of-democratic-capitalism>. Acesso em: 10 jan. 2018.

THERBORN, G. Los pactos en la teoría y en la historia social de Europa y la política de los Estados de bienestar: algunas experiencias. In: HOPENHAYN, M. *et al.* (ed.). *Pactos sociales para una protección social más inclusiva: Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa*. Santiago: CEPAL, 2014. p. 134-140.

WILENSKY, H. *The Welfare State and Equality*. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures. Berkeley: University of California Press, 1975.



Parte II

Políticas de Austeridade e Constrangimentos Econômicos



Capítulo 2

A construção institucional da austeridade pós-1988³

Carlos Eduardo Santos Pinho⁴

Introdução

O aprimoramento do EBS do pós-Segunda Guerra Mundial coincide com o crescimento do fundo público, dos gastos sociais e com o fortalecimento do poder de negociação dos sindicatos, sobretudo entre 1945 e 1975, reforçando a compatibilidade entre capitalismo e democracia. Nesse sentido, para a preservação do modo de produção capitalista e a viabilidade do contrato social, o fundo público desempenhou um papel crucial (SALVADOR, 2020; STREECK, 2018).

Tal cenário de disputa, que se deu nos anos 1970, no âmbito de profundas transformações do capitalismo rumo à financeirização, pode ser caracterizado por um ataque do grande capital às instituições do EBS, que tiveram um papel proeminente no pós-Segunda Guerra Mundial. Isso se refletiu no Brasil no contexto de disputa pela apropriação do fundo público e do orçamento quando das políticas liberalizantes nos anos 1990. À época, as elites político-econômicas subordinadas aos circuitos da globalização financeira empreenderam reformas de austeridade. Se, por um lado, esse pacote de reformas buscou retrain as atribuições constitucionais do Estado e

³ Uma versão preliminar desta reflexão foi apresentada no XVIII Congresso Internacional Fórum Universitário Mercosul (FoMerco) – 30 Anos do Mercosul: Desafios e Trajetórias (28 a 30/09/2021, Evento virtual). Eixo 09. Políticas públicas, desenvolvimento e integração.

⁴ Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (PPGCS-Unisinos). Realizou estágio de pós-doutorado no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED) e no Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (PPGSP-Uenf). Doutor e Mestre em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj). Sócio do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento e pesquisador do INCT/PPED. Integra a Red de Hómulos sobre Desigualdad y Pobreza (AUSJAL), o Grupo de Estudos Interinstitucional sobre Futuros da Proteção Social (Centro de Estudos Estratégicos/Fiocruz) e o Grupo de Trabalho – GT “Trabajadores y reproducción de la vida” – do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (Clacso). E-mail: cpinho19@unisinos.br.

alavancar o papel do mercado na provisão de políticas sociais, por outro, efetuou cortes que agravaram o cenário de subfinanciamento crônico e o desmantelamento da armadura institucional de proteção social. Além da mobilizar a bibliografia de Economia Política do Desenvolvimento e Fundo Público, esta reflexão se vale da produção acadêmica sobre *policy dismantling* (BAUER; KNILL, 2014; JORDAN; BAUER; GREEN-PEDERSEN, 2013; PIERSON, 2001) para mostrar sob quais condições econômicas e institucionais os políticos fisiológicos⁵ e de filiação liberal-conservadora atuam para o desmantelamento de políticas públicas.

Nesse sentido, argumentamos que, no caso brasileiro, a fixação de regras fiscais rígidas em uma perspectiva histórico-institucional teve fortes impactos para o atual processo de desmantelamento de políticas públicas e de sua estrutura de financiamento, gestão, acesso e utilização. Trata-se de uma profunda mudança política que assinala, diante de constantes pressões impostas pelas forças financeiras globais, o compromisso dos agentes políticos com a dimensão da austeridade (BAUER; KNILL, 2014; PIERSON, 2001). O propósito deste capítulo consiste em explorar cada uma dessas reformas de austeridade e suas reverberações para o EBS, o regime político democrático e a cidadania, com o intuito de compreender como a dominância financeira vem constrangendo os espaços democráticos de exercício da política.

A hipótese que norteia esta investigação consiste em relacionar a Reforma Gerencial do Aparelho de Estado, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 (Teto de Gastos Públicos) com o processo de subfinanciamento e o atual desfinanciamento das políticas sociais. Desde as políticas pró-mercado (1990-2002), instaurou-se um ciclo de austeridade e de reformas econômico-institucionais que alavancaram as privatizações, a abertura comercial, a liberalização financeira, a dependência externa, a desindustrialização e o subfinanciamento crônico do Orçamento da Seguridade Social para o pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública (RIBEIRO; SALVADOR, 2018; SALVADOR, 2010, 2017, 2020). Após o *impeachment* de 2016, a instauração da EC nº 95/2016 aprofundou essas dimensões com uma celeridade, profundidade e abrangência sem precedentes na economia política brasileira quando comparada ao resto do mundo.

O capítulo está dividido em cinco seções, sendo a primeira esta introdução. A segunda seção explora as consequências das reformas pró-mercado (1990-2002). A partir das reformas administrativas produzidas nos países anglo-saxões (Reino Unido, EUA, Nova Zelândia), a Reforma Gerencial do Estado, no governo Fernando Henrique

⁵ Políticos que atuam em troca de cargos, verbas, emendas parlamentares, priorizando os interesses privados em detrimento da democracia e do coletivo. O atual bloco de parlamentares do Centrão é um exemplo elucidativo a esse respeito, pois controla o orçamento no governo Bolsonaro.

Cardoso (1995-2002), foi elaborada pelo ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira. O objetivo era modernizar o Estado brasileiro ao propor a transição do suposto “Estado burocrático”, “paquidérmico” e “moroso”, típico do Nacional-Desenvolvimentismo (1930-1985), para um Estado gerencial, flexível, voltado para a “governança” e otimização dos recursos escassos no quadro da grave crise fiscal, endividamento externo e hiperinflação como heranças do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985) (PINHO, 2019).

Buscando reforçar as políticas de austeridade a partir da subordinação da política macroeconômica ao tripé ortodoxo (metas de inflação, câmbio flutuante e superávit fiscal primário), a terceira seção salienta que a LRF/2000 impôs limites ao endividamento nos âmbitos federal, estadual e municipal, afetou os gastos com a burocracia e políticas sociais, bem como cerceou a capacidade de os estados mobilizarem os bancos públicos para o pagamento de despesas.

A quarta seção mostra que, implementada após a ruptura com a democracia em 2016, a draconiana EC nº 95/2016, ao efetuar cortes em políticas de saúde, educação e infraestrutura por um período de 20 anos, constituiu um mecanismo de desmantelamento das políticas públicas que viabiliza a transferência de fundos públicos para o sistema financeiro. O Novo Regime Fiscal inviabiliza o planejamento, a implementação de políticas públicas, bem como a política fiscal anticíclica como instrumento legítimo do Estado de combate às crises econômicas, de incentivo à demanda e de fortalecimento do colchão de proteção social. Trata-se de uma inflexão radical com relação às reformas orientadas para o mercado da década de 1990, com impactos deletérios sobre a democracia e a cidadania.

Essas reformas, que contaram com o apoio irrestrito de uma ampla coalizão liberal-conservadora, engendraram uma espiral de desregulamentações inédita no cenário da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu uma proteção social ampliada. A fatura chegou na atual conjuntura crítica da pandemia global da Covid-19, e os problemas insuflados por essas regras fiscais rígidas agravaram a desigualdade e a extrema pobreza. É crucial pensar como os setores progressistas poderiam intervir para restaurar as capacidades do Estado Social no sentido de superar os obstáculos impostos pela ordem financeira global. Por fim, a quinta seção faz as considerações finais do capítulo.

Reforma Gerencial do Estado e governança neoliberal

No cenário internacional da crise da década de 1970, a contenção dos gastos públicos, atrelada à alta dos juros da dívida pública, privilegiou o capital em detrimento dos trabalhadores, que sofreram com o desemprego. A retórica de combate ao déficit

público foi acompanhada de uma política monetária restritiva favorável ao aumento das margens de acumulação. Isso convergiu para a instauração de um círculo vicioso fundado no desemprego: o déficit público vinculado ao aumento de juros veta a realização de gastos públicos que garantam o pleno emprego, além de fazer crescer o próprio déficit público com a criação de uma dívida pública de alta rentabilidade para garantir a renda mínima do capital (KALECKI, 1987 apud BERCOVICI; MASSONETTO, 2006).

As transformações processadas no âmbito do capitalismo global completaram a desconstrução do padrão regulatório que edificou a ordem mundial do pós-Segunda Guerra Mundial, a qual deu passagem a uma nova ordem, marcada pelo imperialismo da moeda norte-americana, decorrente do U. S. Treasury Bill *standard* e do fim da conversibilidade do dólar em ouro, pela expansão desregulada dos mercados e pela ampla disseminação de políticas neoliberais nos Estados nacionais (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006).

Pensar na reforma do Estado brasileiro no cenário de primazia de políticas neoliberais engendradas por profundas transformações no arranjo monetário internacional nos anos 1970/1980 implica analisar o papel do planejamento econômico e dos limites constitucionais do orçamento público. O constitucionalismo do século XX havia progredido por meio da estruturação de uma ordem econômico-financeira, tendo no planejamento o mecanismo central da organização estatal do modo de produção capitalista. No final do século XX, entretanto, o padrão de financiamento público da economia do pós-Segunda Guerra Mundial foi defenestrado, desencadeando a reação neoliberal e a desarticulação institucional do Sistema de Bretton Woods. O paradigma constitucional global que serviu de sustentáculo ao Estado Social passou a ser fortemente enfrentado, trazendo à baila questões que já pareciam superadas – a separação entre a economia e as finanças públicas, a abstenção do Estado no domínio econômico e a pretensa neutralidade financeira defendida pelos liberais (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006). Contudo, argumentamos que a crise sistêmica do capitalismo internacional emergiu entre o final dos anos 1960 e o limiar da década de 1970, sendo o neoliberalismo uma “resposta” que já vinha sendo arquitetada desde muito antes. Sua primazia atingiu diretamente o padrão de financiamento público então vigente e os Estados de Bem-Estar.

No plano internacional, a crise fiscal do Estado remonta à década de 1970 e coincide com a ascensão do neoconservadorismo na Inglaterra (Margaret Thatcher) e nos EUA (Ronald Reagan), o que ativou um ataque ao EBS, bem como um processo de reestruturação econômica, controle do trabalho e retração do poder de barganha sindical, que foi uma das bases do regime fordista. A ideologia neoliberal difundiu

para os países em desenvolvimento as premissas do “Consenso de Washington”, quais sejam: privatização, austeridade fiscal, estabilização monetária, desregulamentação financeira, abertura comercial e reforma do Estado. Fernando Collor de Mello, na primeira eleição presidencial pós-ditadura, em 1989, tentou implementar esse pacote de reformas de modo desastrado e sem construir uma coalizão parlamentar no Congresso (PINHO, 2019).

No governo seguinte, de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), entretanto, houve a construção de uma coalizão para materializar as reformas pró-mercado. As políticas de austeridade constituíram a âncora do combate à inflação, que se deu com a criação do Plano Real⁶, em 1994. Esse governo inspirou-se nos países ricos da OCDE para concretizar a reforma gerencial do Estado brasileiro. Esta, por sua vez, foi concebida como inadiável para assegurar a estabilização da moeda e o crescimento do PIB, tendo em vista a crise multidimensional que acometeu a economia brasileira nas décadas de 1980 e 1990: debilidade fiscal, endividamento externo e hiperinflação (BRESSER-PEREIRA, 2003a, 2003b, 2016; BRASIL, 1995).

Com o propósito de enfrentar este cenário contraproducente, o argumento do governo é que seria indispensável a reestruturação da administração pública para enfatizar fatores como produtividade, qualidade, eficiência, controle dos resultados e descentralização, o que acabaria com a supervisão cerrada, o uso de regulamentos rígidos e minuciosos e a auditoria de procedimentos. Segundo os artífices da reforma gerencial, tais elementos supostamente dotariam o Estado brasileiro de capacidade de governança, qual seja, otimizar os recursos (escassos) disponíveis de modo racional e eficiente para fazer mais com menos. Então, a reforma gerencial emergiria como alternativa para debelar a crise fiscal, administrativa e o intervencionismo estatal de cunho desenvolvimentista (ABRUCIO; COSTA, 1998; BRESSER-PEREIRA, 2003a, 2003b, 2016; DINIZ; BOSCHI, 2014; MOTTA, 2007; BRASIL, 1995).

O diagnóstico social-liberal é que a crise do Estado resulta do descontrole das contas públicas, hiperinflação, desemprego, baixo crescimento econômico. Nesse sentido, ela foi definida: 1) como uma crise fiscal, pois o Estado perde crédito e a poupança pública se torna negativa; 2) o fim da estratégia estatizante de intervenção do Estado, cujas características são o EBS da social-democracia europeia, o modelo de ISI no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e 3) a superação da administração pública burocrática e sua substituição pela gestão gerencial (ABRUCIO, 2003, 2007; BRESSER-PEREIRA, 1998, 2003a, 2003b; CARDOSO JR., 2010; BRASIL, 1995; REZENDE, 2011). Conforme apontado, entre as diversas medidas, a reforma

⁶ Trata-se do plano de estabilização da moeda para controlar a aceleração inflacionária herdada da ditadura militar (1964-1985).

Bresser pressupunha um ajuste fiscal permanente e a redefinição do aparato estatal para incrementar sua capacidade de “governança”, isto é, implementar políticas públicas de modo eficiente e racional. Reconfigurou-se o papel estratégico do Estado, que passou a ser mero regulador e promotor, em vez de prestador direto de serviços (BRESSER-PEREIRA, 1998; CARVALHO, 2011; DINIZ; BOSCHI, 2014; LIMA JR., 2014; BRASIL, 1995). A crítica ao padrão intervencionista do Estado se vincula também à necessidade de quebrar a resistência política do funcionalismo público, concebido como patrimonialista, sustentado por agendas corporativistas que encarecem o erário público e obstaculizam a modernização.

Em uma perspectiva crítica à visão neoliberal do “Consenso de Washington” e à ótica social-liberal de Bresser-Pereira, Sonia Fleury assevera que a reforma do arcabouço administrativo do Estado está vinculada à esfera da institucionalidade estatal. Todavia, há que se levar em conta as reverberações dessas mudanças na distribuição do poder, ou seja, na correlação de forças, no âmbito estratégico de lutas e na forma pela qual as mudanças institucionais impactam nas posições de poder ou na representação de interesses de atores políticos diversos. Por fim, a reforma do Estado tem que ser entendida como abarcando a dinâmica interna de poder, o modelo de desenvolvimento e a inserção na economia global (FLEURY, 2001).

Quanto à política social, a reforma do Estado defendia a descentralização, para o setor público não estatal, da execução de serviços que não contemplariam o exercício do poder de Estado, mas que deveriam ser subsidiados por ele, como é o caso de políticas públicas de educação, saúde, cultura e pesquisa científica, o que era definido como “publicização”. Trata-se de instituir um mecanismo de parceria entre o Estado e a sociedade para o financiamento e o controle da produção dos serviços competitivos ou não exclusivos de Estado. No contexto da reforma gerencial, as OS surgiram no bojo dos serviços sociais e científicos, ou seja, das atividades executadas pelo Estado, mas que não lhe são exclusivas. Instituições públicas foram substituídas por modelos semipúblicos ou privados de gestão de serviços (BRESSER-PEREIRA, 1998, 2003a, 2003b, 2016; DINIZ; BOSCHI, 2014; LIMA JR., 2014; PRATES, 2007; BRASIL, 1995). Um dos efeitos dessa reforma foi a substituição de servidores estatutários por contratos por meio da Consolidação das Leis do Trabalho⁷ (CLT) em 1943. A Constituição prevê que os serviços públicos têm que ser desenvolvidos por servidores públicos contratados por meio de concursos públicos, que possuem estabilidade e regras próprias de aposentadoria.

⁷A referida lei, criada por Getúlio Vargas, promoveu de forma inédita a regulamentação das relações de trabalho, criando direitos como carteira de trabalho, jornada de trabalho, férias, salário mínimo, descanso semanal, entre outros.

A reforma gerencial do Estado viabilizou o incremento das atribuições reguladoras e de coordenação, sobretudo no âmbito federal, bem como a descentralização vertical nas instâncias estadual e municipal e das funções executivas na esfera da prestação de políticas de infraestrutura e serviços sociais. O argumento central é aprimorar a governança, isto é, viabilizar a passagem de uma administração pública dita burocrática, morosa e ineficiente, para uma administração pública gerencial, eficiente, dotada de flexibilidade e orientada para o “cidadão consumidor e cliente” (BRESSER-PEREIRA, 1998, 2003a, 2003b; COSTA, 2008; LIMA JR., 2014; BRASIL, 1995).

A partir de uma visão crítica acerca da reforma gerencial do Estado, Renato Raul Boschi e Eli Diniz salientaram que o Executivo foi sistematicamente potencializado para levar a efeito as reformas neoliberais, embora a capacidade estatal de provisão de políticas públicas tenha sido debilitada por ocasião do ajuste fiscal, pautado no corte de gastos e investimentos. O Estado foi reconfigurado e permeado pelas diretrizes de atuação da ótica racional do mercado, na medida em que a política econômica subordinou todas as esferas de atuação estatal, particularmente a dimensão da política (BOSCHI; LIMA, 2002).

Diversamente da visão de retração e desmonte do aparato estatal, verificou-se um ativo intervencionismo estatal para instituir um vasto escopo regulatório e legislativo no sentido de aumentar as esferas de atuação do mercado. Acreditava-se que as orientações do Consenso de Washington propiciariam a superação do atraso do Brasil e da América Latina. Ou seja, o suposto combate ao “Estado paquidérmico” significou, na verdade, uma mudança na natureza da intervenção estatal. Tal receituário liberal-ortodoxo, que redefiniu as relações Executivo/Legislativo, enfatizou uma concepção tecnocrática do desenvolvimento, uma vez que o desmembramento do Estado desenvolvimentista por meio de políticas de privatização, abertura comercial, desregulamentação financeira e liberalização dos fluxos de capital contribuiu para a irrupção de uma nova coalizão que instituiu uma nova modalidade de intervencionismo estatal centrada no mercado (BOSCHI; LIMA, 2002).

Em suma, argumentamos que a reforma gerencial buscou, a partir da retórica da “governança” de cunho neoliberal, para modernizar a gestão pública e suprimir o legado desenvolvimentista e intervencionista de construção da armadura racional-burocrática do Estado brasileiro. A edificação da moderna burocracia estatal, dotada de características como a impessoalidade, a especialização, a meritocracia, a competência técnica e o concurso público, remonta à criação, em 1938, do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp). No entanto, é na

Constituição Federal de 1988 que se verifica o coroamento e a consolidação do modelo de burocracia pública.

A próxima seção, portanto, escrutina a implementação da LRF/2000, marco da inauguração da cultura de austeridade fiscal no governo Fernando Henrique Cardoso. Essa estrutura normativa reproduziu o viés tecnocrático e de insulamento do Estado brasileiro na gestão da política macroeconômica, que remontam ao Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário, os quais o referido governo supostamente visava combater.

Limites constitucionais ao investimento público

O processo histórico brasileiro de reestruturação das finanças públicas não resulta exclusivamente de nossas instabilidades históricas, mas deriva de um processo mais amplo de mudança da função do fundo público, tendo em vista as transformações ocorridas no sistema capitalista a partir dos anos 1970. Com o objetivo de viabilizar a atração dos investimentos privados, o Estado brasileiro tem que estabilizar o valor real dos ativos das classes proprietárias, isto é, o orçamento público deve garantir o investimento privado, em prejuízo dos direitos sociais e serviços públicos orientados aos mais vulneráveis. Nesse contexto, o direito financeiro, na estruturação do espaço político-econômico da acumulação, passa a servir a uma nova atribuição do Estado – a tutela jurídica da renda do capital e da sanção de ganhos financeiros privados por meio da alocação de garantias estatais ao processo sistêmico de acumulação, que é liderado pelo capital financeiro (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006).

No período posterior à Constituição Federal de 1988, o controle do orçamento monetário desencadeou a sujeição das políticas fiscais (e do “orçamento-programa”) à lógica da estabilização monetária (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006). Após o fim do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (PINHO, 2019), cujo legado foi o monumental endividamento externo, recessão, crise fiscal e hiperinflação, seguidos de diversos planos de estabilização malfadados, o governo Fernando Henrique Cardoso foi marcado pelo controle da inflação e pelas reformas econômico-institucionais. Tais medidas, voltadas para os governos subnacionais e a renegociação das dívidas dos estados, foram favorecidas pelo fortalecimento da burocracia econômica, pela força política advinda do êxito do Plano Real e pela ênfase conferida à estabilização monetária. Foi nesse cenário que, em 1994, nasceu o Fundo Social de Emergência (FSE), sendo renomeado como Fundo de Estabilização Fiscal e, em seguida, como Desvinculação de Receitas da União (DRU) em 2000. A partir desse mecanismo, o governo federal

retira, anualmente, 20% dos recursos que a Constituição Federal de 1988 destina para a Seguridade Social e a Educação para a formação de superávit primário tendo em vista o pagamento de juros da dívida pública (FLEURY, 2008).

A âncora cambial constituiu o elemento basilar do Plano Real de controle da inflação, e havia a necessidade de atrair capitais externos por meio de taxas de juros crescentes. A consequência foi o aumento expressivo do endividamento público entre 1994 (R\$ 60 bilhões) e 2001 (R\$ 624 bilhões). No limiar de 1998, o total da dívida pública estava em 35,8% do Produto Interno Bruto (PIB). Esse patamar chegou, ao final de 1999, a aproximadamente 50% do PIB e, em 2002, alcançou o percentual de 60%. Ainda nesse ano, houve a execução de uma forte limitação orçamentária, na qual o governo Fernando Henrique Cardoso perseguiu, em consonância com as recomendações do FMI, seguidos superávits primários, que chegaram à cifra de 3,5% em 2001 (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004).

Um dos componentes centrais dessa agenda reformista foi a LRF/2000, que fixou um arcabouço institucional rigoroso para o endividamento público, estabeleceu tetos para os gastos com a burocracia administrativa nos âmbitos municipal, estadual e federal e vetou renegociações de dívidas entre os entes federativos (ABRUCIO; COSTA, 1998). Os signatários da LRF argumentaram que ela promoveu mecanismos de *accountability* horizontal ao vetar o uso de recursos públicos em práticas populistas e esbanjadoras, inaugurando uma cultura política de responsabilidade fiscal (MEDEIROS *et al.*, 2017).

Trata-se de uma primeira tentativa de impor limites constitucionais ao crescimento das despesas públicas no contexto de austeridade e de um processo de descentralização dos serviços sociais, prejudicando sobremaneira a implementação de políticas públicas, especialmente no âmbito dos municípios. A “comunidade epistêmica” de economistas de linhagem neoliberal, com larga experiência na gestão pública e no mercado financeiro (PINHO, 2021), argumentou que a LRF foi muito positiva, pois disciplinou as finanças públicas e aplicou regras de “transparência”, propiciando o início de um ciclo de geração de elevados níveis de superávit primário que fez com que a relação dívida/PIB entrasse em trajetória de queda, ainda que os juros permanecessem elevados, respondendo por um peso grande do déficit público⁸ (NÓBREGA, 2016; PRAÇA, 2016; SALTO; ALMEIDA, 2016; TOLLINI, 2016).

⁸ Segundo esses economistas, tais avanços, que tiveram início na segunda metade da década de 1980, foram obstados com as práticas dos governos do PT (2003-2016), que passaram a ser descritas como “contabilidade criativa”. Esta, por sua vez, constituiu um artifício do governo para postergar o repasse de recursos do Tesouro Nacional aos bancos públicos e autarquias administrativas, com o objetivo de pagar os programas sociais e empréstimos subsidiados.

Os elementos centrais da LRF/2000 foram os seguintes: 1) veto ao socorro financeiro entre as distintas esferas governamentais, com o propósito de diminuir o risco moral entre atores públicos e privados; 2) criação de formas de controle das finanças públicas durante o período eleitoral; 3) fixação de metas fiscais anuais e apresentação de relatórios trimestrais de monitoramento das contas públicas; 4) reiteração de rigorosos limites de endividamento público estatuídos pelo Senado Federal, reforçando a proibição de aquisição de empréstimos e de convênios com o governo federal; 5) redução de gastos com funcionários públicos no que tange aos níveis de governo e o percentual atinente aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de forma a suprimir as assimetrias vigentes nos governos estaduais (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004). O resultado foi o grande impacto negativo na expansão dos serviços sociais previstos na Constituição e o “incentivo” à adoção do gerencialismo proposto pela reforma do Estado, descrita acima, cujo exemplo é a atuação das OS. O importante a ser ressaltado é o impacto no federalismo, já que os gastos da União não foram submetidos às mesmas regras que estados e municípios. Portanto, ao contrário do que previa o espírito da Constituição Federal de 1998, o que houve foi uma centralização do poder na União.

A LRF/2000 e a proposta de EC instaurando o déficit nominal zero, com o objetivo de aumentar o superávit primário e promover a desvinculação das receitas do orçamento, constituem meios de excluir o orçamento do escrutínio público, garantindo a imposição de metas de política monetária em proveito de interesses econômicos privados, que não querem assumir riscos para seus investimentos e práticas de especulação financeira. A execução da ordem econômica e da ordem social da Constituição de 1988 foi subsumida à dimensão orçamentária e financeira do Estado, o que alavancou a “blindagem” das instituições financeiras. A LRF/2000 somente impulsionou esse processo ao vedar a busca do pleno emprego e a implementação de outra política financeira. Cabe salientar a edição da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que, entre diversas medidas austeras, caracteriza como crime a promoção do déficit público (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006).

O Poder Executivo teve um papel central na concretização das reformas econômico-institucionais. No entanto, o Legislativo também tomou a iniciativa de criar leis concernentes à limitação do endividamento público. Antes da promulgação da LRF/2000, todo um arcabouço de leis foi consubstanciado para reforçar o compromisso do governo Fernando Henrique Cardoso com a agenda de austeridade fiscal. Em 1997, o governo determinou normas rigorosas de refinanciamento da dívida pública mobiliária dos estados e do Distrito Federal. Em 1998, o Senado

baixou uma resolução, assinalando maior rigidez no controle das despesas públicas, na medida em que vetou a emissão de novos títulos públicos para entes federativos endividados. Houve uma expressiva retração da capacidade de financiamento público e transferência de poder para o Banco Central, que não mais encaminhou ao Senado Federal pedido de autorização de endividamento de governos com déficit primário. O Senado criou duas resoluções, em dezembro de 2001, que preservaram as condicionantes da anterior, todavia, elas transferiram do Banco Central para o Tesouro Nacional a atribuição de deliberar sobre os pedidos de endividamento das prefeituras e governos estaduais⁹. Esse arcabouço normativo teve um viés fortemente austero, já que vetou a emissão de títulos públicos por um período superior a 10 anos (até 2010) (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004).

Os senadores da situação e de oposição ao governo Fernando Henrique Cardoso comprometeram-se com o reforço do ajuste fiscal, mesmo que pressionados pelos governos estaduais. É importante apontar que os senadores não foram subordinados ao Poder Executivo, mas barganharam com os entes federativos e o governo federal medidas de responsabilidade fiscal, como a privatização dos bancos públicos estaduais, a criação de programa para a redução do setor público na atividade bancária nos estados e a transferência de poderes ao Banco Central (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004).

A tentativa de exclusão do orçamento e das finanças públicas do debate democrático não é uma especificidade do Brasil. São exemplos desse paradigma as metas fiscais rígidas de contenção do déficit público impostas na União Europeia por meio do Tratado de Maastricht, de 1992, assim como as leis norte-americanas de 1985 (Gramm-Rudman-Hollings), de 1990 (Budget Enforcement Act) e de 1997 (Balanced Budget Act), que exigem o equilíbrio fiscal na formatação da peça orçamentária, mas não na sua execução. Além disso, apresentou-se uma proposta de constitucionalização do equilíbrio orçamentário, que foi derrotada por poucos votos no Senado norte-americano (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006).

O direito financeiro, antes voltado à organização do financiamento público da economia capitalista e à provisão de políticas de bem-estar social, teve seu conteúdo significativamente reformatado. Se o direito financeiro outrora estava voltado para a ordenação da expansão material do sistema mundial a partir do paradigma keynesiano, deu lugar a um complexo normativo orientado à organização da expansão financeira do processo sistêmico de acumulação. Em patamar diametralmente oposto à ordem

⁹ Essa tendência contrasta com o atual cenário da pandemia global do coronavírus, em que o governo Bolsonaro se furtou de sua tradicional incumbência na cooperação/coordenação federativa e no qual o Supremo Tribunal Federal passou a decidir em benefício de governadores e prefeitos, rompendo com a tendência de julgar favoravelmente à União nas querelas federativas (SOUZA; FONTANELLI, 2021).

do pós-Segunda Guerra Mundial, as elites financeiras do mundo corporativo, situadas no entrelaçamento das redes de poder e capital do sistema mundial, passaram a comandar a disseminação do capital e a impor uma adaptação dos ordenamentos jurídicos nacionais, tendo em vista os pressupostos dos detentores da riqueza global (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006).

No contexto de reconfiguração do capital global atrelado às significativas transformações no arcabouço orçamentário doméstico, a LRF/2000 foi uma primeira tentativa de colocar travas no arranjo proposto pela Constituição de 1988. Não por acaso, essa tentativa, na época, também se deu em um contexto de reforma administrativa: limites constitucionais, estrangulamento financeiro das políticas sociais e demissão de pessoal. Alguns elementos contribuíram para criar uma convergência no tocante à responsabilidade fiscal durante o ambiente histórico-institucional das reformas neoliberais. São eles: o êxito do Plano Real, a abertura comercial ao capital estrangeiro, as imposições estruturais do mercado financeiro globalizado em defesa de condições macroeconômicas favoráveis aos investidores internacionais (estabilização monetária, balança comercial equilibrada e superávit primário) bem como um processo de conscientização sobre os perigos da insolvência fiscal (precarização dos serviços públicos, greves, atraso e falta de pagamento ao corpo técnico-burocrático) (GIAMBIAGI, 2005; LOUREIRO, 2001; LOUREIRO; ABRUCIO, 2002; MARTINS, 2002; PINHO, 2019). Como decorrência da LRF/2000, cortes substantivos ocorreram em áreas como saneamento e infraestrutura (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004).

A LRF/2000 teve impactos significativos nas relações intergovernamentais com a renegociação das dívidas estaduais, a privatização dos bancos estaduais, a criação de novas regras concernentes ao endividamento público e o fortalecimento de instituições econômicas vinculadas ao Poder Executivo, como o Ministério da Fazenda e o Banco Central. De forma insulada, despolitizada e sem passar pelo crivo democrático, a criação dessas regras de responsabilidade fiscal tiveram profundo impacto sobre as formas democráticas de controle das finanças públicas. Trata-se da retroalimentação do perfil tecnocrático de gestão da política macroeconômica, que foi uma marca constitutiva dos regimes autoritários no Brasil e na América Latina na segunda metade do século XX. Também em nome da eficiência e de uma suposta racionalidade na gestão fiscal do Estado brasileiro, tal viés tecnocrático predominou durante o processo de redemocratização, em detrimento da política e dos mecanismos de *accountability* (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004).

Por fim, no cenário de austeridade fiscal iniciado na década de 1990, o tripé macroeconômico ortodoxo (juros elevados, taxa de câmbio flutuante, superávit

fiscal primário) constituiu o eixo de suporte ao Plano Real, e mecanismos de desvinculações drenaram importantes recursos de fontes tributárias da seguridade social. No ano 2000, a criação da DRU reforçou essa tendência e vem sendo prorrogada desde então¹⁰ (SALVADOR, 2020).

A próxima seção examinará o Novo Regime Fiscal, em conformidade com a EC nº 95, de 2016, como medida de austeridade radical que leva ao extremo as reformas pró-mercado dos anos 1990, uma vez que impõe uma regra fiscal limitadora de investimentos em saúde, educação e infraestrutura durante 20 anos. Por outro lado, uma quantidade volumosa de recursos dos impostos dos contribuintes é direcionada para o pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública. Tamaña austeridade, que não encontra precedentes em nenhum outro país do mundo, retira dos espaços políticos democráticos do Estado a prerrogativa de expandir o gasto público em momentos de crise econômica, obstaculiza a política fiscal anticíclica, desconsidera o envelhecimento e o crescimento populacional, que pressionam cada vez mais os serviços públicos. Além de intervir na soberania do Estado sobre a formulação e implementação da política macroeconômica, o Novo Regime Fiscal debilita o regime político democrático e as demandas prementes dos cidadãos mais pobres em proveito de uma oligarquia financeira cada vez mais concentradora de renda e de poder político.

Novo Regime Fiscal e neoliberalismo extremado

O controverso processo de impedimento da ex-presidente¹¹ contou com a aquiescência das “comunidades epistêmicas da austeridade fiscal”: grande imprensa corporativa e mídia oligopolista, empresariado industrial, capital financeiro globalizado, economistas ortodoxos, bancada parlamentar liberal/conservadora eleita em 2014 e renovada em 2018 (composta por segmentos armamentistas, ruralistas e religiosos), bem como movimentos de classe média/alta que se articularam pelas mídias digitais, foram às ruas protestar contra o governo, defender o *impeachment* e clamar por intervenção militar (PINHO, 2021).

¹⁰ A EC nº 93, de 8 de setembro de 2016, além de prorrogar a DRU até 31/12/2023, aumenta de 20% para 30% o montante de receitas tributárias federais usadas livremente para o pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública (SALVADOR, 2020).

¹¹ O pedido de impeachment de Dilma Rousseff, elaborado pelos juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal, foi acatado pelo presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha. Dilma foi acusada injustamente de cometer crime de responsabilidade pela edição de decretos de abertura de créditos sem o aval do Congresso e pelas “pedaladas fiscais”, isto é, o atraso no repasse de recursos para a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para o pagamento de programas sociais como Bolsa Família e o Minha Casa Minha Vida, benefícios sociais como o abono salarial e o seguro-desemprego, e subsídios agrícolas.

Antes de romper oficialmente com o governo Dilma Rousseff (2011-2016), o vice-presidente Michel Temer, que era membro de outro partido da coalizão do governo, divulgou um documento chamado “Uma Ponte para Futuro” (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015), o qual continha um pacote de reformas de austeridade para reduzir os custos empresariais, revitalizar do crescimento do PIB, alavancar a competitividade econômica e estancar o crescimento da dívida pública. Dentre as principais medidas, destacam-se as reformas trabalhista, previdenciária, a terceirização da mão de obra e EC nº 95/2016 (ou Teto de Gastos Públicos) (PINHO, 2021, 2019).

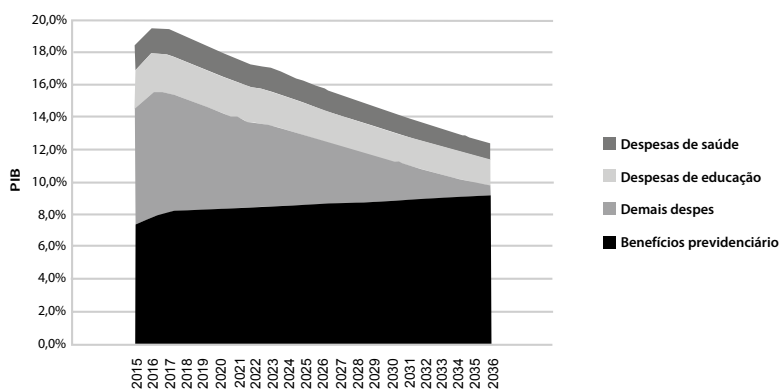
O golpe parlamentar e a ruptura com a democracia foram consumados em 2016. Conforme já apontado, uma das principais justificativas dos economistas liberais e *policy-makers* do governo Michel Temer para a promulgação da EC nº 95/2016 foi que ela viabilizaria a retomada do crescimento. Mesmo tendo rompido formalmente com o governo da presidente Dilma, Temer assumiu o governo após o *impeachment*. É necessário fazer uma breve retrospectiva da economia política naquele contexto, que, em 2010, atingiu o patamar de 7,5% de crescimento do PIB durante o governo Lula II (2006-2010). No primeiro mandato do governo Dilma Rousseff, entre 2011 e 2014, houve um crescimento médio de 2,3%, configurando uma performance inferior à totalidade do governo Lula da Silva (2003-2010). De 2015 a 2016, período marcado por forte crise política que conduziu ao *impeachment* da mandatária, a recessão agravou-se, e o PIB caiu mais de 7%. Por outro lado, entre 2017 e 2018, o PIB cresceu 1,1% (RAMOS; LACERDA, 2019). Em 2019, já sob o governo Bolsonaro, a combinação de juros menores e um insuficiente fomento à demanda doméstica (consumo) não foi capaz de impulsionar o crescimento econômico, que permaneceu estagnado, com desemprego elevado e crescimento do PIB inferior ao de 2017 e 2018 (DWECK, 2021). Portanto, as evidências empíricas mostram que, nos primeiros anos de vigência do Teto de Gastos, as taxas de crescimento da economia brasileira foram anêmicas.

O fato é que o Teto de Gastos Públicos constitui uma guinada radical com relação à trajetória de reformas de austeridade fiscal implementadas durante os governos de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (PINHO, 2019, 2021). Trata-se de uma regra fiscal inexistente nos países ricos da Europa e nos EUA, a nação mais liberal do planeta, pelo menos do ponto de vista discursivo, como bem mostrou o economista Ha Joon Chang, na obra clássica *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica* (CHANG, 2007).

O regime fiscal excepcional traz implicações bastante negativas sobre o sistema de Seguridade Social do País. Tamanha constrição orçamentária foi imposta sem estabelecer mecanismos de concertação e de diálogo com a sociedade, evidenciando o aprofundamento da austeridade, a determinação de limites constitucionais ao endividamento público, a desconstitucionalização de direitos sociais e, sobretudo, a destruição do edifício social-democrata da Constituição Federal de 1988 (BOSCHI; PINHO, 2019a, 2019b; FLEURY; PINHO, 2018, 2020; PINHO; FLEURY; LANZARA, 2020; PINHO, 2021).

Quando consumado o golpe parlamentar travestido de legalidade democrática (SANTOS, 2017), o governo Temer aprovou o Novo Regime Fiscal por meio de amplo apoio de sua coalizão congressual da qual foi subalterno. Uma vez aplicada, conforme mostra o gráfico 1, a regra brasileira reduziria a despesa primária do governo federal de cerca de 20% do PIB em 2016 para algo em torno de 16% do PIB até 2026 ou mesmo 12% em 2036. Além disso, a nova regra não prevê nenhum mecanismo para lidar com crises econômicas ou outros choques. Ao contrário, tende a engessar a política fiscal por duas décadas e a contribuir zero para o crescimento da demanda agregada, puxando para baixo o crescimento do PIB. Na prática, ao estabelecer uma política de redução permanente do gasto se está perenizando uma política fiscal contracionista. Diferente do que disse a exposição de motivos da PEC, a regra é acíclica, pois o gasto será determinado de forma independente do ciclo econômico (AUSTERIDADE..., 2016).

Gráfico 1. Simulação das Despesas Públicas sob o Novo Regime Fiscal – 2015/2036

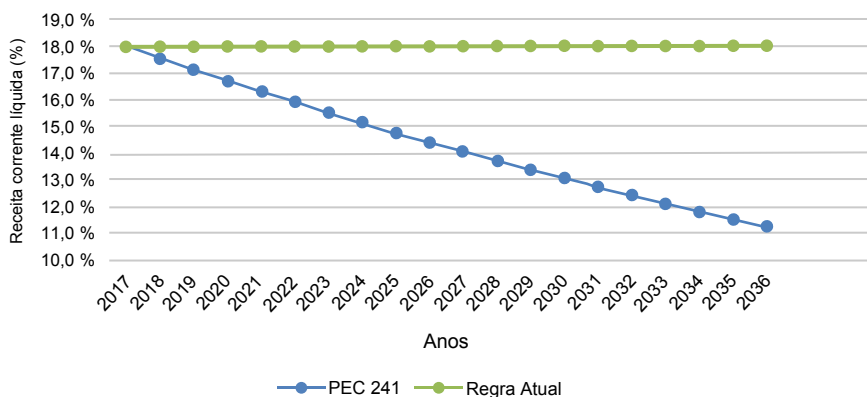


Fonte: Austeridade e Retrocesso (2016).

Sob tal cenário, para que o teto global da despesa seja cumprido, os demais gastos – os quais compreendem desde benefícios sociais como o programa de

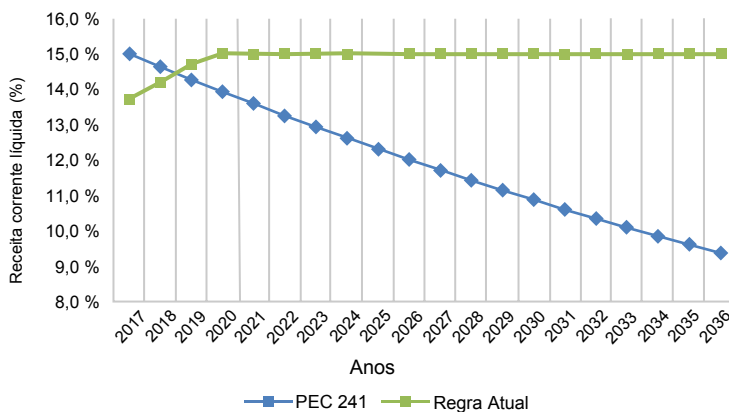
transferência de renda Bolsa Família, salário de servidores, gastos com Ciência & Tecnologia, Forças Armadas, Legislativo e Judiciário, investimentos em infraestrutura etc. – precisariam encolher quase pela metade em 10 anos (de 8% para 4% do PIB ou até 3% do PIB em 20 anos), o que é pouco exequível já que afetaria o funcionamento da máquina pública e inviabilizaria o financiamento de funções estatais básicas. Não há preocupação em limitar gastos que não aparecem no orçamento primário, como os elevados montantes de juros – diante do equivocado argumento dos defensores da proposta de que estes cairiam automaticamente sob o Novo Regime Fiscal. Essa política radical de austeridade é deletéria pois: 1) do ponto de vista macroeconômico, representa um entrave ao crescimento econômico e à atuação anticíclica do Estado; 2) da perspectiva social significa, a destruição da Constituição de 1988 e um arrocho nos serviços sociais, especialmente educação e saúde; e 3) do prisma político, retira o poder do Congresso e da sociedade de moldar o tamanho do orçamento público e, de forma antidemocrática, impõe um novo pacto social – sem legitimidade social – em torno de um Estado mínimo (AUSTERIDADE..., 2016). Para Dweck e Rossi (2016), haverá forte redução do percentual da receita corrente líquida destinada para Educação (de 18% para 11,3%) e Saúde (de 15 % para 9.3%) até 2036 (gráficos 2 e 3) (DWECK; ROSSI, 2016 apud FAGNANI, 2017).

Gráfico 2. Evolução do percentual de receita corrente líquida destinado para educação (2017-2036)



Fonte: Dweck e Rossi (2016).

Gráfico 3. Evolução do percentual da receita corrente líquida destinado para a saúde (2017-2036)



Fonte: Dweck e Rossi (2016).

A singularidade da EC nº 95/2016 reside no fato de aprofundar as políticas de austeridade a partir de três pressupostos: 1) o período de duração de 20 anos não encontra paralelo nas políticas fiscais mundiais; 2) uma vez constitucionalizada, a intensidade de sua rigidez é normativa quando comparada a outros países; 3) a imposição de limites constitucionais e penalidades de vasto escopo e rigor que desconsideram elementos centrais como crescimento econômico e/ou populacional, recessões, crises econômicas, fiscais e financeiras. A vigência do Novo Regime Fiscal, que serve para o pagamento de juros da dívida pública, evidencia uma dimensão temporal de amplo alcance, além de rigor normativo e abrangência material (RAMOS; LACERDA, 2019; TAVARES; SILVA, 2020).

A regra fiscal brasileira, antagônica à política democrática, chega a ser mais austera do que a Lei de Controle Orçamentário (*Budget Control Act*) dos EUA, que retira recursos anuais para comprimir os gastos públicos. Implementada por meio de lei ordinária, tem duração aproximada à metade do Teto de Gastos brasileiro e preserva despesas como o Programa de Assistência Temporária para Famílias Necessitadas, seguridade social, benefícios de veteranos, programas de saúde (Medicaid), créditos tributários restituíveis, seguro-desemprego. Tendo em vista o aumento populacional e o crescimento da atuação econômica do setor privado, que demandarão da máquina pública a ampliação da oferta de serviços nas mais diversas políticas setoriais, a perspectiva é que a primazia do regime de austeridade por 20 anos convergirá para a queda expressiva dos patamares de democracia fiscal (TAVARES; SILVA, 2020).

Em face da crise doméstica e internacional, os investimentos públicos assegurados pela política fiscal são fundamentais para a reativação da economia e as cadeias

produtivas. Isso tende a gerar um efeito multiplicador que alavanca o investimento privado. A EC nº 95/2016, ao criminalizar a política fiscal anticíclica, não limita o pagamento de juros da dívida pública, asfixiando ainda mais a capacidade estatal de provisão de políticas públicas. O regime fiscal contracionista compromete o crescimento do PIB, a competitividade econômica, a realização de investimentos e desconsidera o perfil da dívida pública brasileira, caracterizada por elevada liquidez, de curto prazo e de alto custo de financiamento. Consequentemente, isso resulta no déficit nominal das contas públicas e na deterioração do quadro fiscal (RAMOS; LACERDA, 2019).

A política de austeridade radical ignora as necessidades prementes das camadas despossuídas e os direitos sociais de cidadania, que constituem o contingente majoritário da população brasileira. O Novo Regime Fiscal foi implementado após o duro ajuste fiscal da ex-presidente Dilma Rousseff, no limiar de 2015, quando o País já estava assolado com cortes nas áreas de saúde, educação, habitação e no investimento público. Ademais, convém salientar os diversos erros que embasaram a execução dessa medida fiscal de exceção: 1) concebe a crise como predominantemente fiscal; 2) não contempla o perfil da dívida pública e seu custo elevado de financiamento por causa de altas taxas de juros, debilitando as contas públicas; 3) só o crescimento do PIB viabilizará o aumento da arrecadação e a concomitante queda do endividamento público; 4) inclui os investimentos no regime de austeridade, o que impactará negativamente a infraestrutura, a competitividade, o nível de atividade e a capacidade de crescimento; 5) considera a retração do gasto público como um fim em si mesmo, ignorando as reverberações sociais; 6) bloqueia o orçamento para as políticas públicas; 7) criminaliza o papel anticíclico do gasto público e seu efeito multiplicador; 8) ignora o crescimento e envelhecimento da população bem como as garantias da Constituição Federal de 1988; 9) veta a expansão do gasto social no longo prazo; 10) a política macroeconômica é interpretada como “economia doméstica”; e, por fim, reforça a ideia de que 11) as crises serão superadas pela confiança dos agentes do mercado. A visão acerca do desempenho fiscal enfatiza exclusivamente o resultado primário, em detrimento do resultado nominal, notabilizando uma perspectiva limitada das contas públicas (RAMOS; LACERDA, 2019).

No Brasil, há recursos vinculados, principalmente nas políticas sociais. A política de ajuste fiscal permanente é signatária da desvinculação, do desfinanciamento das políticas sociais, do superávit primário em benefício dos rentistas e da apropriação do fundo público para o pagamento de juros, encargos, amortizações da dívida pública. Além disso, tal receituário beneficia as camadas abastadas por meio de redução de impostos, alavanca o lucro das empresas através da desoneração da carga de impostos e corta gastos com servidores (SALVADOR, 2020).

Entre 2016 e 2019, houve um crescimento do orçamento de somente 2,6% acima da inflação. Nesse mesmo período, diversas atribuições orçamentárias vinculadas ao Estado Social e garantidoras de direitos sofreram retração. O orçamento voltado para os direitos de cidadania – que inclui políticas públicas de igualdade racial, gênero, direitos humanos – caiu de R\$ 2,17 bilhões (2016) para R\$ 1 bilhão (2019), configurando uma retração de 57,44%. Tais políticas foram praticamente abandonadas após 2016. A função habitação teve uma queda de 53,87%, o que simboliza o abandono das políticas de direito à moradia. Evidenciando que a reforma agrária também não é prioridade, a função organização agrária retrocedeu 47,34% no período. A EC nº 95/2016 assinalou o fim da vinculação dos recursos obrigatórios para educação e saúde, além de efetuar cortes na realização de concursos públicos para o magistério superior e nos orçamentos das universidades federais. Em 2019, o orçamento federal da educação ficou abaixo de R\$ 100 bilhões e, entre 2016 e 2019, sofreu uma perda real de 12,57%, saindo de R\$ 112,71 bilhões para R\$ 98,54 bilhões (SALVADOR, 2020).

O Teto de Gastos Públicos reduziu em 8,85% a função trabalho, cujo orçamento está voltado para o pagamento de parcelas do seguro-desemprego em face de alarmante aumento das taxas de desemprego. Os gastos em saúde tiveram um desempenho irrisório de 0,39%, na medida em que saíram de R\$ 118,63 bilhões (2016), para R\$ 119,10 bilhões (2019). O quadro de austeridade, que desmonta o sistema nacional público de saúde brasileiro (SUS), foi agravado pela aprovação do novo financiamento da atenção básica de saúde para 2020, que condiciona o repasse de recursos ao quantitativo de pacientes cadastrados nas unidades de saúde, e não ao contingente populacional coberto (SALVADOR, 2020).

Está em curso no Brasil a hegemonia da financeirização, que não tem o sistema produtivo como o cerne da atividade econômica. Muito pelo contrário, o setor produtivo está cada vez mais subordinado aos bancos, intermediários improdutivos e atravessadores. O sistema de intermediação financeira, uma vez amalgamado de forma oligopolizada, atua na drenagem, no controle ou na dinamização das interações humanas. Um exemplo é a crescente privatização e a financeirização de políticas públicas, como são os casos dos planos de saúde, previdência, fundos de pensão complementar, empresas de seguros e educação (DOWBOR, 2019).

O fundo público fornece subsídios para a compreensão do atual conflito distributivo no Brasil, já que exerceu uma função essencial no âmbito da financeirização do capital e das reformas do Estado. Nesse sentido, ele possui algumas funções na economia: 1) no tocante ao orçamento público, é responsável

pela transferência de juros e amortização da dívida pública para o capital fictício e os detentores do capital portador de juros; 2) fornece políticas públicas de amparo aos mais vulneráveis, inserção no mercado interno de consumo de massas e provisão de direitos mesmo para os que estão fora do mundo do trabalho; 3) a concessão de subsídios, incentivos fiscais e desonerações tributárias aos empresários (SALVADOR, 2010, 2020), além de parcerias público-privadas como meio de apropriação privada do fundo público.

Além da apropriação do fundo público pelos circuitos do capitalismo globalizado, o Brasil convive com um sistema tributário perverso que inviabiliza o financiamento sustentável das políticas públicas. A distorção tributária manifesta-se na tributação sobre o consumo, que representa 68,7%, ao passo que a tributação sobre patrimônio constitui 4,4% dos tributos arrecadados. Já a tributação sobre a renda, que inclui a contribuição previdenciária dos trabalhadores, diz respeito a 26,86% do montante arrecadado em 2017. O conflito distributivo fica evidente no embate entre as políticas macroeconômicas neoliberais, por um lado, e os direitos sociais inscritos na Constituição Federal de 1988, por outro lado. O legado do contrato social pós-ditadura foi criar uma armadura institucional para financiar o Estado Social por meio da vinculação orçamentária de recursos e a obrigatoriedade de gastos públicos (SALVADOR, 2020).

Tradicionalmente, o orçamento do Estado brasileiro priorizou a acumulação de capital em prejuízo dos investimentos em políticas sociais. Ao assegurar recursos para as políticas sociais, a Constituição Federal de 1988 levou a cabo uma iniciativa inovadora, com destaque para a seguinte estrutura de financiamento das políticas públicas, com recursos atrelados à União: 1) a manutenção e o desenvolvimento do ensino básico a partir da aplicação de, no mínimo, 18% das receitas oriundas de tributos; e 2) programas como abono salarial, seguro desemprego e qualificação profissional são financiados por meio de 60% da contribuição social de natureza tributária. Ademais, 40% desses recursos são repassados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para custear programas de desenvolvimento. No âmbito dos estados e municípios, a vinculação orçamentária assegura gastos mínimos em educação e saúde. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios passaram a contar com gasto mínimo em saúde. Por fim, o orçamento da seguridade social é financiado por contribuições sociais específicas (SALVADOR, 2012 apud SALVADOR, 2020).

Entre 2016 e 2019, a política de assistência social, que é assegurada mediante o pagamento de benefícios de transferências de renda e manutenção de serviços sociais à população, cresceu somente 5,44%. Pela primeira vez, desde quando foi instituído

em 1996, o programa de transferência a idosos e deficientes registrou, em 2019, uma queda no número de idosos contemplados. De 2016 a 2019, as despesas com juros e encargos da dívida pública cresceram 8,5%, à proporção que o orçamento fiscal e da seguridade social cresceu apenas 2,6% acima da inflação. O pagamento de juros e encargos da dívida pública, em 2016, correspondeu a R\$ 242,61 bilhões, que foi aumentado para R\$ 287,57 bilhões em 2019, notabilizando um crescimento real de 22,57%. O fato é que parcela expressiva do orçamento do Estado brasileiro é abocanhada com o pagamento de despesas com juros e amortização da dívida pública (SALVADOR, 2020).

A política de sucateamento, cortes e subfinanciamento do Estado Social é acompanhada de um processo crescente de privatização/mercantilização das políticas públicas, tendo em vista o oferecimento, no mercado, de bens e serviços como aposentadoria, seguro saúde, educação, que predominam nas carteiras dos investidores institucionais, particularmente os fundos de pensão e os fundos de investimentos orquestrados pelo mercado financeiro. Nessa lógica rentista e especulativa, os benefícios sociais são convertidos em mercadorias, tornando os trabalhadores vulneráveis às crises financeiras. A primazia do capitalismo financeiro, do paradigma acionário da governança corporativa, do poder político-econômico dos rentistas e do capital de juros potencializa a lógica dos grupos de interesse/acionistas e da conversão dos bens sociais em ativos de mercado. Universidades, planos de saúde, seguros e previdência passaram a ser cobiçados pelos investidores do mercado de capitais para o aumento das margens de lucro financeiro. Ao mesmo tempo, viceja uma política deliberada de sucateamento dos serviços públicos de saúde e educação, além de um patamar expressivo de endividamento das famílias (LAVINAS; GENTIL, 2018; SALVADOR, 2020), como evidencia o regime de austeridade radical.

Considerações finais

A partir da mobilização teórico-conceitual da literatura de Economia Política do Desenvolvimento, Fundo Público e *policy dismantling*, o objetivo deste capítulo foi analisar a trajetória histórico-institucional de três reformas que impactaram negativamente a estrutura de financiamento e as capacidades estatais de provisão de políticas públicas. As duas primeiras ocorreram quando da implementação das medidas liberalizantes do governo Fernando Henrique Cardoso e dizem respeito, respectivamente, à Reforma Gerencial do Estado e à LRF/2000. Sob a ótica da gestão pública gerencial, com enfoque na racionalidade neoliberal, a primeira reforma buscou suprimir o legado do Estado Nacional-Desenvolvimentista, isto é, “enterrar a Era Vargas” e sua herança de industrialização, de modernização produtiva, de edificação de instituições e empresas públicas.

A segunda reforma disciplinou os entes federativos, privatizou os bancos estaduais e estabeleceu regras rígidas de endividamento. Representou um marco na inauguração da cultura de austeridade fiscal. Reproduziu o viés tecnocrático e de insulamento do Estado brasileiro na gestão da política macroeconômica, os quais remontam ao Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário. Desmontou o serviço público ao inviabilizar crescentemente o paradigma do funcionalismo público de Estado estruturado na Era Vargas. Além disso, fortaleceu e insulou, das pressões democráticas, a burocracia econômica encastelada no Ministério da Fazenda, no Banco Central e na Secretaria do Tesouro Nacional.

A singularidade da terceira reforma intitulada “Teto de Gastos Públicos” reside no fato de que foi instituída após o golpe parlamentar e a ruptura com a democracia em 2016, que alçou Michel Temer ao poder. A retórica (falaciosa) aventada pela coalizão liberal/conservadora foi que, uma vez aprovado, o Novo Regime Fiscal viabilizaria o crescimento do PIB, a retomada da confiança do mercado financeiro e o estancamento da dívida pública. Nesse cenário, o Brasil atravessava uma forte crise econômica oriunda da desaceleração do *boom* de *commodities* e da forte recessão que fez o PIB cair 7,2% no biênio 2015-2016 (AMORIM *et al.*, 2017). Com a eleição de Bolsonaro em 2018, buscou-se aprofundar o fiscalismo de Michel Temer, no sentido de “criar um arcabouço institucional que impeça que a alternância de poder permita a um novo governante utilizar instrumentos distintos aos de uma lógica neoliberal” (DWECK, 2021, p. 242).

Diante da conjuntura de austeridade que se iniciou em 2015 e que foi aprofundada com o *impeachment* de Dilma Rousseff no ano subsequente, uma complexa coalizão liberal-conservadora irrompeu. A partir de então, manifestou-se um profundo compromisso ideológico com a implementação de políticas de desmantelamento. Essas medidas foram concebidas como alternativas factíveis para sanar a suposta “crise fiscal” do Estado brasileiro e assegurar a disciplina orçamentária. Por outro lado, tal coalizão não se defrontou com “constrangimentos institucionais” (BAUER e KNILL, 2014) para levar a cabo o aprofundamento da austeridade, tendo em vista a constituição, desde as eleições de 2014, no Congresso Nacional, de uma coalizão liberal-conservadora e reacionária signatária de políticas ultraliberais, fiscalistas, destruidoras do meio ambiente, refratárias aos direitos trabalhistas e de minorias. Essa coalizão parlamentar foi renovada nas eleições de 2018, paralelamente à retração expressiva da bancada sindical e representativa dos interesses dos trabalhadores (PINHO, 2021).

A fim de lidar com as pressões políticas advindas do capitalismo financeiro global para a radicalização da austeridade, tal coalizão liberal-conservadora e reacionária (imbuída de uma carapaça autoritária com a ascensão de Bolsonaro ao poder) vem

buscando esfelcar, asfixiar as políticas públicas bem como seus mecanismos de financiamento estatuidos com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A opção pela política de austeridade fiscal modifica a própria natureza da ação estatal. Na linha dos governos populistas – como de Donald Trump, nos EUA –, que concebem o aparato estatal e o “Estado administrativo” como algo a ser extirpado (BAUER; BECKER, 2020; BROWN, 2019), Bolsonaro vem sabotando e desmantelando a burocracia das diversas políticas públicas setoriais (relações exteriores, educação, cultura, meio ambiente, trabalho, proteção social). Isso mostra uma modalidade de política predatória que testa os limites das instituições políticas assim como a capacidade de resiliência e robustez da estrutura administrativa de políticas públicas.

Finalmente, resumirei três tarefas urgentes que se colocam no atual cenário de recrudescimento do autoritarismo com profundo, célere e abrangente desmantelamento de políticas públicas. Em primeiro lugar, salvaguardar a democracia das crescentes tentações autoritárias que conduzem à deslegitimação e ao permanente tensionamento das instituições políticas democráticas (Congresso, Supremo Tribunal Federal – STF, Tribunal Superior Eleitoral, imprensa). Segundo, após o grave quadro de crise econômica, política, social e sanitária, construir uma coalizão político-econômica e societal progressista devotada à reconstrução nacional, tal como ocorreu no pós-Segunda Guerra Mundial e que levou à ascensão da social-democracia na Europa. Terceiro, revitalizar o arcabouço institucional de políticas públicas e o fortalecimento de mecanismos progressivos de financiamento fora dos cânones liberal/ortodoxos. Essa tarefa, portanto, é urgente tendo em vista o quadro de terra arrasada e de completa destruição do tecido institucional de políticas públicas provocado pelo governo Bolsonaro.

Finalmente, convém recuperar uma ideia que é transversal ao argumento deste capítulo, isto é, a política fiscal de austeridade representou a desconstrução dos espaços de pactuação e controle democráticos do Estado brasileiro – que se completa com o Golpe de Estado de 2016.

Referências

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 48-69.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. esp., p. 67-86, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a05v41sp.pdf>. Acesso em: 18 set. 2020.

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.

AMORIM, D. *et al.* Com dois anos de recessão, PIB brasileiro encolhe 7,2%. *Estadão*, São Paulo, 7 mar. 2017. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,pib-cai-3-6-em-2016-e-confirma-pior-recessao-desde-1930,70001689773>. Acesso em: 20 jul. 2021.

AUSTERIDADE e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil. São Paulo: Fórum, 21; Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES); GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP); e Plataforma Política Social, 2016. Disponível em: http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2016/10/Doc-AUSTERIDADE_final_ok.pdf. Acesso em: 09 jun. 2021.

BAUER, M. W.; BECKER, S. Democratic backsliding, populism, and public administration. *Perspectives on Public Management and Governance*, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 19-31, 2020. Disponível em: <https://academic.oup.com/ppmg/article/3/1/19/5698480>. Acesso em: 20 jul. 2021.

BAUER, M. W.; KNILL, C. A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: measurement, explanation and strategies of policy dismantling. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, [s. l.], v. 16, n. 1, p. 28-44, 2014.

BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Económica. *Boletim de Ciências Econômicas*, v. 49, p. 57-77, 2006. Disponível em: https://digitalisdsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX_Artigo2.pdf?ln=pt-pt. Acesso em: 19 set. 2020.

BOSCHI, R.; LIMA, M. R. S. O Executivo e a construção do Estado no Brasil: do desmonte da Era Vargas ao Novo Intervencionismo Regulatório. In: VIANNA, L. W. (org.). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002. p. 195-253.

BOSCHI, R.; PINHO, C. E. S. Crisis and austerity: the recent trajectory of capitalist development in Brazil. *Contemporary Politics*, [s. l.], v. 25, n. 3, p. 292-312, 2019a. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13569775.2018.1555783?src=recsys>. Acesso em: 23 jun. 2021.

BOSCHI, R.; PINHO, C. E. S. Crise Fiscal, Pensamento Empresarial e Financeirização no Brasil: A Desconstrução da Ordem Corporativa no Século XXI. In: GIACALONE, R. (org.). *Pensamiento Empresarial Latinoamericano en el Siglo XXI*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia (Colección Pensamiento Global), 2019b. v. 1. p. 65-94.

BRASIL. Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 135, n. 176, p. 20246, 12 set. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19496.htm. Acesso em: 30 jun. 2022.

BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*. Brasília, DF: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=121>. Acesso em: 18 out. 2020.

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 40, de 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*: seção 1, Brasília, DF, ano 138, n. 243, p. 6, 21 dez. 2001a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/2001/resolucao-40-20-dezembro-2001-429320-normaatuizada-pl.html>. Acesso em: 30 jun. 2022.

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 43, de 2001. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*: seção 1,

Brasília, DF, ano 138, n. 244, p. 1-4, 26 dez. 2001b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/2001/resolucao-43-21-dezembro-2001-429342-norma-pl.html>. Acesso em: 30 jun. 2022.

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 78, de 1998. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*: seção 1, Brasília, DF, ano 136, n. 128-E, p. 1-3, 8 jul. 1998. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/1998/resolucao-78-1-julho-1998-365884-norma-pl.html#:~:text=EMENTA%3A%20Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20opera%C3%A7%C3%B5es,autoriza%C3%A7%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em: 30 jun. 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A Reforma Gerencial no Brasil: impactos e desafios. In: FLEURY, M. T. L. *et al.* (org.). *Capital humano, gestão pública e competitividade*. Rio de Janeiro: FGV, 2016. p. 78-103.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003a.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003b. p. 57-81.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Enap/Editora 34, 1998.

BROWN, W. *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

CARDOSO JR., J. C. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. In: PINTO, E. C.;

CARDOSO JR., J. C.; LINHARES, P. T. (org.). *Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento*. Brasília, DF: IPEA, 2010. v. 3. p. 203-246. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2010/Livro_estadoinstituicoes_vol3.pdf. Acesso em: 18 set. 2020.

CARVALHO, E. D. P. O Aparelho Administrativo Brasileiro: sua Gestão e seus Servidores – de 1930 aos dias atuais. In: CARDOSO JR., J. C. (org.). *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. p. 287-309. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol05.pdf. Acesso em: 18 set. 2020.

CHANG, H-J. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: UNESP, 2004.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5.pdf>. Acesso em: 18 set. 2020.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. Reforma administrativa no Brasil dos anos 90: projeto e processo. In: SOARES, G. A. D.; LAVAREDA, A. (org.). *A relevância da ciência política: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Júnior*. Rio de Janeiro: Revan, 2014. p. 128-149.

DOWBOR, L. O parasitismo financeiro e seus malefícios. In: LACERDA, A. C. (coord.). *O mito da austeridade*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019. p. 73-96.

DWECK, E. A agenda neoliberal em marcha forçada. In: AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. (org.). *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 241-254.

DWECK, E.; ROSSI, P. A aritmética da PEC 55: o alvo é reduzir saúde e educação. *Rede Brasil Atual*, [s. l.], 17 nov. 2016. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/ienamidia/arquivo/061220162534_171116_A_aritmatica_da_PEC_55_o_alvo_a_reduzir_saade_e_educacao.pdf. Acesso em: 09 jun. 2021.

FAGNANI, E. O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015). *Texto para Discussão*, Campinas, n. 308, p. 1-20, 2017. Disponível em: <https://www8.eco.unicamp.br/Publicacoes/textos-para-discussao>. Acesso em: 09 jun. 2021.

FLEURY, S. Reforma del Estado. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n.5, p. 7-48, 2001. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6403>. Acesso em: 04 nov. 2021.

FLEURY, S. Seguridade Social: um novo patamar civilizatório. In: DANTAS, B. *et al.* (org.). *A Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois*. Os cidadãos na Carta Cidadã. Brasília, DF: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008. v. 5. p. 178-212. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-v-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-os-cidadaos-na-carta-cidada/seguridade-social-seguridade-social-um-novo-patamar-civilizatorio/view>. Acesso em: 25 out. 2021.

FLEURY, S. PINHO, C. E. S. A desconstrução da democracia social e da cidadania urbana no Brasil. In: MINTEGUIAGA, A. AGUILAR, P. L. (org.). *La disputa por el bienestar en América Latina en tiempos de asedio neoliberal*. Buenos Aires: Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO), 2020. v. 1, p. 151-181. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20200921052306/Disputa-bienestar.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2021.

FLEURY, S.; PINHO, C. E. S. Authoritarian Governments and the Corrosion of the Social Protection Network in Brazil. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 29-42, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802018000100029. Acesso em: 23 jun. 2021.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. *Uma Ponte para o Futuro*. Brasília, DF: Fundação Ulysses Guimarães/PMDB, 29 out. 2015. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2021.

GIAMBIAGI, F. Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC. In: *Economia brasileira contemporânea*. GIAMBIAGI, F. *et al.* (org.). Rio de Janeiro: Editora Campus/Elsevier, 2005. p. 153-170.

JORDAN, A.; BAUER, M. W.; GREEN-PEDERSEN, C. Policy dismantling. *Journal of European Public Policy*, [s. l], v. 20, n. 5, p. 795-805, 2013.

KALECKI, M. Os Aspectos Políticos do Pleno Emprego. In: KALECKI, M. *Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1987. p. 23-43.

LAVINAS, L.; GENTIL, D. L. Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 191-211, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/v37n2/1980-5403-nec-37-02-191.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2021.

LIMA JR., O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. In: SOARES, G. A. D.; LAVAREDA, A. (org.). *A relevância da ciência política: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Júnior*. Rio de Janeiro: Revan, 2014. p. 122-146.

LOUREIRO, M. R. Instituições, política e ajuste fiscal: o Brasil em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, [s. l.], v. 16, n. 47, p. 75-96, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v16n47/7721.pdf>. Acesso em: 17 set. 2015.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Incrementalismo, negociação e *accountability*: análise das reformas fiscais no Brasil. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (org.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC – Parte 1*. Brasília, DF: MP, SEGES, 2002. p. 75-120.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. Política e reformas fiscais no Brasil recente. *Brazilian Journal of Political Economy*, [s. l.], v. 24, n. 1, p. 53-76, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/SF3tcw4rHByyxqWCdq6jGjR/?lang=pt#>. Acesso em: 07 jul. 2021.

MARTINS, H. F. Reforma do Estado e coordenação governamental: as trajetórias das políticas de gestão. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (org.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC – Parte 1*. Brasília, DF: MP, SEGES, 2002. p. 209-280.

MEDEIROS, K. R. *et al.* Lei de Responsabilidade Fiscal e as despesas com pessoal da saúde: uma análise da condição dos municípios brasileiros no período de 2004 a 2009. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 22, n. 6, p. 1759-1769, 2017.

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. esp., p. 87-96, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a06v41sp.pdf>. Acesso em: 18 set. 2020.

NÓBREGA, M. Construção e desmonte das instituições fiscais. *In*: SALTO, F.; ALMEIDA, M. (org.). *Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade*. Rio de Janeiro: Record, 2016. p. 123-145.

PIERSON, P. Introduction: investigating the welfare state at century's end. *In*: PIERSON, P. (ed.). *The new politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 1-16.

PINHO, C. E. S. *Planejamento estratégico governamental no Brasil: autoritarismo e democracia (1930-2016)*. Curitiba: Editora Appris, 2019.

PINHO, C. E. S. Welfare State and epistemic communities of fiscal austerity in Brazil: from Lula da Silva to Jair Bolsonaro (2003-2020). *Sociedade & Estado*, [s. l.], v. 36, n. 1, p. 195-216, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/GqvHyvFSkFSNyJf7K7V9jkx/>. Acesso em: 20 jun. 2021.

PINHO, C. E. S.; FLEURY, S.; LANZARA, A. P. (org.). Instituições, Políticas Públicas e Desenvolvimento em Tempos de Pandemia Global. *Ciências Sociais Unisinos*, [s. l.], v. 56, n. 2, p. 107-115. Disponível em: http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/issue/view/869. Acesso em: 23 jun. 2021.

PRAÇA, S. A prática das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) no governo federal brasileiro (1989-2010). *In*: SALTO, F.; ALMEIDA, M. (org.). *Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade*. Rio de Janeiro: Record, 2016. p. 78-118.

PRATES, A. A. P. Administração pública e burocracia. *In*: AVELAR, L.; CINTRA, O. (org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Fundação Unesp Editora, 2007. p. 117-129.

RAMOS, A. P.; LACERDA, A. C. A Emenda Constitucional (EC) 95 e o engodo do Teto de Gastos. *In*: Antônio Corrêa de Lacerda (coord.). *O mito da austeridade*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020. p. 53-77.

REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. *In*: CARDOSO JR., J. C. (org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília, DF: IPEA, 2011. p. 177-238. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_dialogosdesenvol04.pdf. Acesso em: 18 set. 2020.

RIBEIRO, I. R.; SALVADOR, E. Hegemonia e políticas sociais no Brasil: contribuições ao debate sobre vinculação orçamentária. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 76-85, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802018000100076&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 23 jun. 2021.

SALTO, F.; ALMEIDA, M. Introdução: Responsabilidade fiscal é a chave para voltar a crescer. In: SALTO, F.; ALMEIDA, M. (org.). *Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade*. Rio de Janeiro: Record, 2016. p. 2-16.

SALVADOR, E. desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 130, p. 426-446, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/mT566rdLKQ8crx5qQ4z7W9k/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 23 jun. 2021.

SALVADOR, E. Fundo público e conflito distributivo em tempos de ajuste fiscal no Brasil. In: CASTRO, J. A.; POCHMANN, M. (org.). *Brasil: Estado social contra a barbárie*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020. p. 367-389. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/estante/brasil-estado-social-contra-a-barbarie/>. Acesso em: 20 jun. 2021.

SALVADOR, E. Fundo Público e o Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. *Serviço Social em Revista*, [s. l.], v. 14, n. 2, p. 4-22, 2012. Disponível em: <https://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263>. Acesso em: 05 nov. 2021.

SALVADOR, E. S. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 104, p. 605-631, São Paulo, 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282010000400002&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 23 jun. 2020.

SANTOS, W. G. *A democracia impedida: o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Antídotos institucionais do federalismo brasileiro: a Covid-19 mudou a dinâmica federativa? In: AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. (org.). *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 135-150.

STREECK, W. *Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático*. São Paulo: Boitempo, 2018.

TAVARES, F.; SILVA, G. A ciência política brasileira diante do novo Regime Fiscal: para uma agenda de pesquisas sobre democracia e austeridade. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 63, n. 2, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582020000200203. Acesso em: 09 jun. 2021.

TOLLINI, H. M. Repensando a gestão das finanças públicas no Brasil. In: SALTO, F.; ALMEIDA, M. (org.). *Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade*. Rio de Janeiro: Record, 2016. p. 115-150.



Parte III

Emprego e Seguridade Social



MINISTÉRIO DO TRABALHO
E PREVIDÊNCIA SOCIAL

Capítulo 3

As Reformas Trabalhistas e a Crise do Corporativismo Democrático

Ronaldo Teodoro

A relação entre capitalismo e democracia encontrou nos EBS do pós-segunda guerra uma síntese histórica que, na atualidade, mostra-se francamente ameaçada. Nos estudos da formação desses Estados democráticos, a densidade das lutas sindicais e o enraizamento social dos chamados partidos de massa tornaram-se importantes à explicação de como as correlações de forças políticas estabeleceram distintas experiências estatais. As variações quanto ao desenho, a abrangência e a eficácia das políticas sociais foram basicamente categorizadas em torno de três formas estatais: o padrão contributivo-corporativo, a forma residual-liberal e o desenho social-democrata (ESPING-ANDERSEN, 1990). Nos estudos do campo, tornou-se orgânica a compreensão de que a crescente institucionalização do conflito político havia se consolidado enquanto forma histórica de democratização do poder em sociedades complexas e fortemente industrializadas – uma combinação de prosperidade, democracia e capitalismo avançado. Por esse entendimento, a regulação dos conflitos entre os interesses do capital e do trabalho tornara-se um momento vital para impulsionar diversas dimensões da cidadania nas democracias contemporâneas, cuja busca de uma “sociedade salarial” regulada – de pleno emprego – se contrapunha à imprevisibilidade e ao risco social das relações de mercado (CASTELL, 2003).

Na década de 1980, as teorias que enfatizam a mobilização social do poder e as especificidades das trajetórias institucionais tornaram-se influentes no campo das interpretações dos Estados de Bem-Estar, alargando as teorias da convergência econômica, dominantes nos anos 1950. Enquanto tal, tornaram-se centrais ao entendimento dos princípios causais da formação, a expansão e a difusão de um capitalismo democraticamente regulado. Entretanto, nos anos 1990, ao invés de explicar o avanço, essas teorias seriam crescentemente desafiadas a compreender os sinais de retração dos WS. Difunde-se naquele contexto a propaganda neoliberal que passava a declarar a inviabilidade do modelo universal sueco como meta histórica, afirmando a incontornável tendência global ao modelo residual norte-americano.

Considerando os vários sentidos dessa crise de constitucionalização dos Estados de Bem-Estar, as reflexões se voltaram à investigação do tipo de mudança em curso, o sentido, o ritmo e a profundidade das transformações. Concomitantemente, os próprios fundamentos teóricos do campo se tornaram alvo de questionamentos. A título de exemplo, estudos como de Paul Pierson (2001), inicialmente dedicados à compreensão da durabilidade histórica dos WS, voltaram-se decididamente à identificação dos movimentos de transformação nos países centrais do capitalismo, em que passaram a se destacar princípios como a remercantilização (*re-commodification*), a dinâmica de contenção de custos (*cost containment*), a recalibragem (*recalibration*), ou adaptação de suas estruturas de políticas.

No Brasil, os estudos acerca da formação, do desenvolvimento e dos impasses das políticas sociais sempre contaram, em alguma medida, com os referenciais teóricos e analíticos desenvolvidos na vasta literatura internacional voltada para a investigação dos modernos EBS. Essa influência, no entanto, raramente conformou uma recepção passiva ou algum tipo de mimetismo teórico acríptico por parte das autoras e autores centrais dessa produção intelectual no plano nacional. A consideração das particularidades da formação brasileira, como o caráter dependente da economia, sua estrutura produtiva, a descontinuidade e as rupturas das instituições públicas, a fragmentação de partidos e de movimentos sociais, ou mesmo as características do federalismo brasileiro, sempre mediou o pensamento crítico da incerta construção de um EBS no País. Mais recentemente, agrega-se a essa cultura de diálogos críticos o prisma teórico dos estudos decoloniais e feministas, que renovam com alguma originalidade o entendimento das desigualdades sociais no País mobilizando conceitos importantes como racismo estrutural e patriarcalismo.

Como parte desse processo de aproximação e deslocamento teóricos e analíticos, é possível identificar que, no Brasil, as interpretações das lutas políticas dos trabalhadores e a forma institucional dos seus direitos nunca gozaram do prestígio que a literatura internacional atribui à experiência dos conflitos classistas experienciados na formação democrática dos países centrais do capitalismo. No centro desse desconforto, o sentido corporativista da CLT¹² – e seu arranjo da legislação sindical e da Justiça do Trabalho – foi, não raro, percebido como um obstáculo central à própria realização democrática da legislação social no País. Em seu pluralismo interpretativo, seria possível identificar pelo menos cinco influentes teses críticas a essa dimensão laboral dos direitos formados

¹² A CLT, promulgada pelo Decreto-Lei nº 5.452/1943, tem como premissa fundante a proteção do valor social do trabalho, a partir do qual estatui as normas que regulam as relações individuais e coletivas de trabalho – abrangendo os parâmetros da regulação dos sindicatos e do funcionamento da Justiça do Trabalho no Brasil.

entre 1930 e 1945, na chamada “Era Vargas”: i) aquela que percebia a CLT como um instrumento populista de cooptação das lutas de sindicatos e movimentos sociais pelo Estado e setores empresariais (WEFFORT, 1978); ii) o argumento de que tais direitos seriam privilégios ilegítimos concedidos a poucos segmentos sociais (SCHWARTZMAN, 1982); iii) o apontamento de que se tratava de um “sindicalismo de Estado”, comprometendo a formação de representação política autêntica dos trabalhadores no País (BOITO, 1991); iv) a formulação que a compreendia como parte de uma ideologia nacionalista, cujo arranjo gerava impasses profundos à transição do País para “modernidade do capitalismo internacional” (CARDOSO, 1975); v) o juízo de que a vinculação de parte importante dos benefícios sociais – como os serviços de saúde e aposentaria – aos direitos do trabalho consistia em uma “lógica de seguro”, uma cidadania regulada, a ser superada por uma cidadania política (SANTOS, 1979). Por caminhos teóricos e normativos distintos, é comum a essas leituras a contestação do princípio corporativo presente na regulação dos direitos do trabalho no Brasil. Avesa à democracia, essa regulação seria antes óbice do que solução ao desafio constitucional moderno de concertação dos conflitos oriundos das relações de trabalho.

O legado dessas interpretações críticas, fortalecido nos anos 1970, após o golpe civil-militar de 1964, mostrou-se relativamente influente nas lutas políticas que conduziram à redemocratização do Estado brasileiro nos anos 1980, firmando o entendimento ampliado de que era preciso superar esse legado estatal varguista – corporativo – que, até então, dominava os direitos trabalhistas. Na década de 1990, a pressão por transformações desse aparato institucional que regulava os direitos do trabalho entrou na agenda das grandes reformas de estado, supondo uma necessária modernização ante a crescente globalização da economia no plano internacional.

Procurando visitar esse legado interpretativo e interpelar seus fundamentos teóricos e normativos, formulamos como hipótese que as chamadas reformas trabalhistas operadas desde 2017, nos governos ultraconservadores de Michel Temer e Jair Bolsonaro, atuam precipuamente como um ataque direto a essa criticada estrutura corporativa de direitos. Mais do que mudanças pontuais, trata-se de um processo de transformação da natureza do Estado, cuja essência pode ser descrita como a revogação dos aspectos centrais que garantiam sustentação à orientação pública e coletivista da contratação do trabalho. Por essa compreensão, as denominadas “reformas trabalhistas” definiriam uma crescente privatização do poder, reinstitucionalizando um aparato jurídico-legal que produz uma ampliação substantiva das assimetrias de poder entre proprietários e trabalhadores. Se, de fato, a constitucionalização dos direitos do trabalho é momento fundante dos

estados democráticos modernos, as reformas em curso no Brasil devem ser percebidas como uma rota ao encontro do colapso social.

Seguindo essa hipótese, o entendimento das transformações recentes na regulação do trabalho repõe dois importantes desafios. O primeiro, no domínio da reflexão histórica, impõe a necessidade de indagar a relação entre o corporativismo, os direitos do trabalho e a existência dos Estados de Bem-Estar, que, na experiência brasileira, conserva uma trajetória de profundas controvérsias. Em segundo, no plano da teoria política, exige a localização de como as mudanças anticorporativistas em curso atentam contra a forma democrática da regulação do trabalho no País.

Procurando desenvolver esse argumento, na primeira seção deste capítulo, recuperamos parte da literatura internacional que se ocupou da centralidade dos direitos do trabalho para a compreensão da formação e estabilidade dos Estados de Bem-Estar contemporâneos. Como parte desse esforço, problematizamos a recepção desse debate em reflexões do pensamento político brasileiro apontando como o corporativismo assumiu centralidade para o entendimento da legislação trabalhista, das lutas populares e da própria conformação do Estado brasileiro. Na segunda seção do capítulo, analisamos os fundamentos das transformações contemporâneas na legislação do trabalho, sobretudo na conjuntura pós-2016. O sentido anticorporativista dessas reformas é compreendido a partir de três dimensões: i) a flexibilização das formas de contratação coletiva do trabalho que atentam contra o estatuto da estabilidade laboral; ii) o enfraquecimento político e econômico das organizações sindicais; iii) a restrição do acesso à Justiça do Trabalho e outros órgãos de controle público. A título de conclusão, situamos os limites da nossa reflexão e tecemos considerações acerca da atualidade e insuficiências do corporativismo para contornar a assimetria de poder entre patrões e trabalhadores e avançar quanto aos parâmetros democráticos das relações de trabalho.

Os direitos do trabalho e a conformação dos Estados de Bem-Estar contemporâneos

A desagregação dos direitos institucionalizados do trabalho vem sendo apontada, desde os anos 1980, como um fenômeno de escala planetária, variando, não obstante, quanto o seu nível de radicalidade, escala e ritmo, nos diferentes continentes e países (SILVER, 2005). Esse fenômeno estrutural pode ser compreendido como a inversão da tendência global de expansão das políticas de seguro social para trabalhadores que se observava desde a década de 1920. Com esse deslocamento histórico, as teorias que apontavam a relevância do

trabalho – sua regulação e suas lutas políticas – para a conformação e estabilidade democrática perderam virtualmente sua penetração nos estudos da economia política capitalista. O sentimento, como identificou William Sewell Jr. (1993, p. 15), consiste em que “o estudo da história dos trabalhadores [perdera] um pouco da sua urgência”.

Sob esse novo horizonte histórico e reflexivo, o enfraquecimento dos sujeitos políticos da era “industrial fordista” – como os movimentos operários e as estruturas político-partidárias de massas – fomentou o ceticismo quanto à sobrevivência do caráter democrático do capitalismo. No centro dessa nova cognição interpretativa, o fenômeno da globalização econômica tornou-se transversal às teses que valorizam as transformações tecnológicas, formadoras de uma sociedade pós-industrial, a hipermobilidade do capital internacional e o enfraquecimento da soberania dos estados modernos (SILVER, 2005).

No plano sociopolítico, entendemos que a depreciação do trabalho recoloca à mesa a relação entre a desagregação institucional dos direitos laborais e o tema clássico da coesão social. Como aponta Fábio Wanderley Reis (2001, tradução nossa), no século XX a solução do problema constitucional básico das sociedades teria se viabilizado, em larga medida, a partir da “combinação de prosperidade e democracia [...] por meio do capitalismo avançado”¹³. Nessa virada histórica, o reconhecimento político dos sujeitos do trabalho tornara-se central à ordem pública. Na contramão desse movimento, a atual subversão dessa “acomodação constitucional” alcançada em torno do conflito distributivo moderno pode ser lida como um fenômeno de deslegitimação de um componente fundante do estado nacional contemporâneo.

A centralidade do trabalho para a formação, a difusão e estabilidade dos EBS é um tema comum a muitos trabalhos clássicos. A obra do influente politólogo Adam Przeworski e a sociologia política de Gosta Esping-Andersen e Claus Offe apontam caminhos particulares e interessantes a esse entendimento. No livro *Capitalism and Social Democracy*, Przeworski (1985) interpreta que o êxito histórico dos estados democráticos no século XX se devia ao “compromisso de classe” incutido na tradição socialista que substituiu a via do confronto revolucionário pela participação eleitoral da classe trabalhadora. Em termos práticos, a desradicalização política do confronto de classe seria acompanhada pela institucionalização incremental da proteção social dos trabalhadores, alterando os termos da redistribuição nacional da renda a partir da construção institucional de políticas de pleno emprego e programas sociais de alcance ampliado.

¹³ Tradução para “*combination of prosperity and democracy made possible by advanced capitalism*”.

Em uma chave menos otimista quanto às inclinações democratizantes do capitalismo, Claus Offe (1984), no livro *Contradictions of Welfare State*, tomava como matéria prima da sua teoria política e econômica a associação entre o arranjo institucionalizado das relações de mercado e a ação coletiva sindical e de outros agentes políticos como os partidos socialistas e as coalizões industriais. Nas palavras do autor, “a fórmula da paz das democracias capitalistas avançadas para o período que se seguiu à II Guerra Mundial”¹⁴ era que “o Estado de Bem-estar [era] baseado no reconhecimento do papel formal dos sindicatos tanto na negociação coletiva quanto na formação das políticas públicas”¹⁵ (OFFE, 1982, p. 7, tradução nossa).

Na obra de Gosta Esping-Andersen (1985), a centralidade do trabalho e dos seus sujeitos políticos para a compreensão da ascensão histórica da estrutura social e econômica dos WS foi organizada a partir da sua teoria da mobilização do poder. Com o livro *Politics Against Markets: the Social Democratic Road to Power*, o entendimento dos processos de mitigação dos conflitos de classe e o crescente equilíbrio institucionalizado nas relações assimétricas entre trabalho e capital constam como momento-chave para a sobreposição das lutas políticas disruptivas que marcaram o século XIX e a primeira metade do século XX.

É transversal a tais estudos a identificação e, também, a valorização de sistemas neocorporativistas (tripartites) de tomada de decisão realizados por representantes de organizações de empregadores e sindicatos altamente centralizados, sob a supervisão de agências especializadas do Estado. Esse reconhecimento da importância das experiências corporativistas para a harmonização de conflitos e para a estabilização democrática esteve no centro do importante livro de Arendt Lijphart (1999), *Modelos de Democracia*. Nesse estudo, fundamentado em uma análise comparada de 36 países, o autor aponta que as chamadas “democracias consensuais” se mostravam superiores às “democracias majoritárias”. Considerando as diferenças marcantes entre tais padrões de regulação estatal, o autor aponta que, nos modelos consensuais, a existência de “sistemas coordenados” e “corporativistas” garantiam pactos, compromissos e concertação mais estáveis e efetivos à construção de um bem-estar social, ao contrário da concorrência desregulada entre grupos.

Guardadas as particularidades, os autores referidos convergiram à conclusão de que os arranjos corporativos não apenas estiveram presentes no momento de formação dos WS como também foram decisivos para a estabilidade e expansão da forma

¹⁴ “a peace formula of advanced capitalist democracies for the period following World War II”.

¹⁵ “welfare state is based on the recognition of the formal role of labor unions both in collective bargaining and the formation of public policy”.

democrática do Estado no pós-Segunda Guerra Mundial. Mais do que as variações interpretativas entre esses autores, importa-nos destacar a centralidade analítica dos grupos de interesses organizados, e a proeminência política das decisões concertadas por cúpulas corporativas tripartites definidas a partir do Estado, transpondo, em muitos casos, a influência dos próprios partidos políticos (LIJPHART, 1999)¹⁶. Como estamos formulando, tais experiências foram vitais para o enfrentamento das desigualdades de poder no capitalismo industrializado.

Interpretações da institucionalização dos direitos do trabalho no Brasil

As categorias elaboradas pelos intérpretes dos conflitos classistas na formação democrática dos países centrais do capitalismo – como a presença dos arranjos corporativistas, a atuação sindical e de partidos de esquerda, a relação entre os direitos do trabalho e a cidadania – não alcançaram o mesmo sentido histórico-normativo nas ciências sociais brasileiras. Contribuíram para essa apropriação crítica, as particularidades político-econômicas do País, como a condição dependente da economia nacional, o atraso da sua estrutura produtiva no mercado mundial e a fragilidade das instituições públicas diante das conjunturas de crise política. Sob tal condição, uma teoria da história e da democracia que considerasse a relevância dos segmentos populares, suas disputas, ideias, conflitos e participação no terreno da construção política não se afirmou plenamente. Ante o desafio de interpretar períodos autoritários de poder e o caráter oligárquico do Estado, enfatizou-se, não raro, “a distância que separa a experiência [social] brasileira da de outros povos” (BIGNOTTO, 2020, p. 41).

Em seu pluralismo teórico-interpretativo, a saída institucional para o conflito entre capital e trabalho formou teses de larga influência, que, aqui, denominaremos de “paradigma anti-Varguista”¹⁷. A partir de 1930, a presença de Getúlio Vargas na vida nacional transformou profundamente a estrutura do Estado, podendo ser considerada uma iniciativa concisa de enfrentamento do problema constitucional básico de construção e desenvolvimento político do País (REIS, 2009). Como

¹⁶ Como apontava Lijphardt (1999), essa condição, ao contrário de sugerir um país de experiência fascista, era reconhecida inclusive na Suíça. Citando Lehbruch, o autor sinaliza que “a força das associações de cúpula na Suíça é notável, e é quase consenso que a coesão das associações de interesses suíças é superior à dos partidos políticos daquele país” (LEHMBRUCH, 1993 apud LIJPHARDT, 1999, p. 37, tradução nossa).

¹⁷ O período compreendido entre 1930 e 1946 é normalmente reconhecido como o primeiro momento da formação da Era Vargas. Após esse período, Getúlio Vargas volta à presidência do País nas eleições de 1954, mas não completa o seu mandato, cometendo suicídio em 1956. Para a compreensão da sua incontestável influência na vida nacional, ver o livro *Ex-Leviatã Brasileiro*, de Wanderley Guilherme dos Santos (2006).

“divisor de águas”, a Era Vargas inspirou, desde sempre, paixões ambivalentes uma vez que continha aspectos de poder arbitrário, que limitavam a organização política sindical, como também diretrizes de fortalecimento trabalhista ante o poder patronal (SANTOS, 2015). Diante dessa ambiguidade, após o golpe civil-militar, em 1964, é possível identificar a consolidação de interpretações francamente negativas da formação política anterior, predominando leituras que atribuíam às experiências iniciadas nos anos 1930 as razões centrais do ocaso político do Brasil contemporâneo.

No interior do paradigma antivarguista, as objeções à relação estabelecida entre cidadania e trabalho podem ser reconhecidas nas seguintes interpretações: i) aquela em que a CLT comparece como um instrumento populista de cooptação de sindicatos e movimentos sociais (WEFFORT, 1978); ii) o apontamento de que os direitos do trabalho seriam privilégios cartoriais, ilegítimos e patrimonialistas (SCHWARTZMAN, 1982); iii) o argumento de que o direito corporativo sindical instituíu um “sindicalismo de Estado”, corrompendo a organização autêntica dos trabalhadores (BOITO, 1991); iv) o juízo de que a vinculação de benefícios sociais aos direitos do trabalho consistia em uma cidadania regulada, bloqueando uma cidadania política (SANTOS, 1979); v) a formulação de que esse modelo de relação entre cidadania e trabalho se tratava de uma ideologia nacionalista, nociva à transição do País para a “modernidade do capitalismo internacional” (CARDOSO, 1975). Guardadas as particularidades, de modo geral, o conjunto dessas leituras críticas se endereçaram às características corporativas da legislação sindical e trabalhista – como o imposto compulsório sobre associados, os termos estatais da regulação dos acordos e negociações coletivas entre patrões e empregados, a regulação dos sindicatos pelo Ministério do Trabalho e a presença normatizadora da Justiça do Trabalho sobre o conflito entre o capital e o trabalho.

A tese que associa o corporativismo ao populismo encontra em Francisco Weffort (1972, 1978) um dos seus maiores divulgadores. Em seu sentido polissêmico, o conceito de populismo compareceu, por um lado, associado à cultura política, destacando a forma como as camadas populares foram integradas ao processo político no Brasil; por outro, foi assumido como efeito da institucionalidade corporativista sindical, no qual se fomentava a colaboração entre classes a partir da concessão de políticas sociais. Nos dois casos, entretanto, o termo denota uma suposta perversão de consciências, cuja origem se localizava na “vinculação paternalista de Vargas com a massa operária, [...] elemento constitutivo do regime populista no Brasil” (WEFFORT, 1972, p. 67).

Para James Malloy (1977), por exemplo, a cooptação corporativa, o patrimonialismo e o populismo disseminados na vida nacional definiram o quadro injusto e segmentado da estrutura do sistema de aposentadoria desenvolvido no País. Por essa interpretação, o modelo consistia em uma concessão de privilégios corporativos, distribuídos segundo o tipo de ocupação laboral, e elucidava, no plano político, um amplo processo de cooptação da massa de trabalhadores, concentrando poder na esfera estatal. A ilegitimidade democrática dessa outorga estatal de benesses para grupos específicos se fundaria na concessão de “direitos sociais e econômicos especiais para os trabalhadores, fora do mercado” (SCHWARTZMAN, 1977, p. 102).

Em uma interpretação influente, o historiador José Murilo de Carvalho (2002), no seu conhecido livro *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, aponta que as políticas sociais varguistas forjadas no tipo de regulação do trabalho teriam consolidado “um vício” nacional duradouro: “a tradição [...] que buscava melhorias por meio de aliança com o Estado, por meio de contato direto com os poderes públicos. Tal atitude seria mais bem caracterizada como ‘estadania’” (CARVALHO, 2002, p. 61 apud MOREIRA; SANTOS, 2020, p. 551).

Outra importante tese crítica à estrutura social forjada na Era Vargas consiste em apontar os vícios do chamado “sindicalismo de Estado no Brasil”. Essa reflexão se organiza a partir da denúncia de que o tipo de regulação construído sobre o conflito presente nas relações de trabalho comprometeria a liberdade de organização e a autonomia sindical. Em essência, critica-se o estatuto do sindicato único oficial – unicidade sindical –, o imposto sindical, que consiste em tributar mesmo os trabalhadores não sindicalizados, e a Justiça do Trabalho, que possui o poder de tutela para dirimir conflitos negociais. Todos esses aspectos corporativos, instituídos pela lei sindical de 1931, permaneceram, mesmo após a Constituição Federal de 1988, “em grande parte, graças ao apego da maioria dos sindicalistas a essa estrutura” (BOITO JR., 2006, p. 2).

A consideração de que a legislação sindical e trabalhista conformou a estratificação de direitos sociais definiu ainda outra importante interpretação. Para Wanderley Guilherme dos Santos, a intervenção estatal na “regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público” definiria o escopo de uma “cidadania regulada” (SANTOS, 1979, p. 76). Seguindo esse conceito, o acesso à aposentadoria, aos serviços de saúde, definidos a partir do vínculo com as profissões, substituiria a expansão da cidadania política que teria como base os “valores inerentes ao conceito de membro da comunidade” (SANTOS, 1979, p. 75). Assim compreendido, o contrato de trabalho regulado pelo Estado faria com que a carteira profissional se tornasse, “mais do que uma evidência trabalhista, uma certidão de nascimento

cívico” (SANTOS, 1979, p. 76). É importante destacar, no entanto, que, diferentemente das demais teses críticas apontadas, para Wanderley Guilherme, a Era Vargas, e mais precisamente os direitos do trabalho no Brasil, conformava um longo processo de retirada dos trabalhadores do “cárcere privado” que caracterizava as relações de poder dentro da empresa capitalista.

Em outra chave de leitura, o arranjo da CLT, a legislação sindical e o sistema estratificado de direitos teriam se forjado em associação com uma agenda ideológica que atrelava a questão social e os direitos do trabalho a um projeto nacional. Como país periférico, a soberania nacional (em parte compreendida como esforço de industrialização própria, via investimento estatal) tornara-se fonte de profunda controvérsia analítica e domínio de forte polarização política e social. Nas reflexões de Cardoso (1964, 1975) e Schwartzman (1977), por exemplo, o conteúdo da crítica organiza-se a partir de uma denúncia da orientação nacionalista e desenvolvimentista em que se inseriu a institucionalização da questão social e trabalhista no País. No livro clássico *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, Cardoso e Faletto (1975) apontam que o “patrimonialismo estatista nacional” repunha impasses decisivos à transição do Brasil para “modernidade” do mercado capitalista, definindo o isolamento do País diante da expectativa de integração internacional. Nas reflexões de Cardoso (1975), entre 1930 e o pós-1964, a estrutura institucional dos direitos sociais vigentes no País deflagrou a transição do “populismo autoritário” para um “autoritarismo-tecnocrático”.

À exceção de Wanderley Guilherme dos Santos (1979), para essas teses críticas, a “herança social varguista” nunca foi considerada uma forma de construção de uma identidade coletiva, de atenção às expectativas individuais de inclusão social e pertencimento comum em uma sociedade cronicamente segmentada (REIS, 2009; CARDOSO, 2010). O criticado sistema de aposentadoria instituído na Constituição Federal de 1934 acompanhava o que transcorria no plano internacional na primeira metade do século XX, em que as demandas dos trabalhadores mais organizados politicamente consagravam uma decisiva ampliação do Estado sobre a forma privada e voluntária do modelo assistencial historicamente anterior. Inegavelmente, a legislação sindical implementada a partir de 1930 continha dispositivos que mantinham ou acentuavam assimetrias de poder entre patrões e empregados, como o “atestado ideológico” e a “proibição do direito de greve”, que, partir do período iniciado em 1946, foram suprimidos ou perderam efetividade prática de controle, como a “carta sindical”¹⁸. A existência da lei, como observa Fortes (1999), não definia, necessariamente, a garantia

¹⁸ O “atestado ideológico” era um documento emitido pelo Departamento de Ordem Política e Social (Dops) para várias associações de representação política, como partidos políticos, organizações estudantis, sindicatos e outros – derogado em 1952 (GOMES, 1988). Já a “carta sindical” é o registro necessário junto ao poder que confere personalidade jurídica à representação coletiva dos trabalhadores junto a sua categoria.

do direito, mas um “campo de possibilidades”, de intensos conflitos em torno do seu exercício fático.

As teses inscritas no paradigma antivarguista, novamente à exceção de Santos (1979), não se abriam à compreensão das ambiguidades dessa experiência como expressão histórica possível de um conflito político inscrito em relações assimétricas de poder. Nessas leituras, como formulado pela historiadora Ângela Castro Gomes e por Maria Celina D’Araújo (1993), a “solução sindical” e trabalhista para consecução dos direitos de cidadania não foi enfatizada como uma forma de retirar o “problema social” do “direito privado da produção”, da responsabilidade familiar ou religiosa pelo cuidado, do alargamento dos parâmetros públicos de regulação e controle sobre a propriedade (GOMES; D’ARAÚJO, 1993, p. 317-352). Para o paradigma crítico, dominante nos anos 1970 e 1980, o arranjo corporativo brasileiro não foi lido como uma variante histórica da constituição da soberania a que todo estado moderno, em alguma medida, almejava alcançar. Como aponta Reis (2009), a regulação do trabalho no Brasil, ainda que precária e contraditória, constituiu um avanço substantivo ao enfrentamento do problema constitucional básico que assediou a maior parte dos países que se industrializaram no século XX.

Dos anos 1950 aos anos 1970, a teoria da modernização¹⁹ conformou-se enquanto *ethos* intelectual da época. Convergente com muitos autores brasileiros, na década de 1970, estudos de pensadores brasilianistas encontraram significativa penetração no debate nacional acerca dos direitos trabalhistas institucionalizados a partir dos anos 1930. Trabalhos como *Still the Century of corporatism* e *Interest conflict and political change in Brazil*, ambos de Phillippe Schmitter (1971, 1974), ou ainda o *Authoritarian Brazil: origins, policies, and future*, de Alfred Stephan (1973), e *The new authoritarianism in Latin America*, organizado por David Collier e Cardoso (1979), exemplificam um contexto em que a experiência política brasileira era enquadrada como um caso dentro da tipologia mais ampla de estatização autoritária e corporativa de direitos no Cone Sul americano (MOREIRA; SANTOS, 2020). Essa formação do estado brasileiro colocava um impasse para as teorias da modernização, em que o desenvolvimento industrial convergiria para a formação de Estados democráticos liberais.

Em termos de “*civic culture*”, o caráter contramoderno do Brasil, e de outros países da América Latina, foi assim interpretado por Howard Wiarda (1973, p. 209):

¹⁹ As teorias da modernização se tornaram um paradigma interpretativo, um padrão de análise preditivo da modernidade ocidental em diferentes sociedades. Em sua polissemia teórica, a modernização dos países combinava o aprofundamento das economias de mercado, traduzidas pela urbanização, industrialização e destradicionalização cultural, do qual se deprende uma evolução possível rumo a um estado racional liberal democrático.

They remained cut off and isolated from these modernizing currents, at the margin of the ideological trends and socio-political movements taking place elsewhere in Europe, fragments and remnants of a peculiarly Iberic-European tradition dating from approximately 1500, with a political culture and a socio-political order that at its core was essentially two-class, authoritarian, traditional, elitist, patrimonial, Catholic, stratified, hierarchical, and corporate.

A tradição ibérica, na qual os países da região estariam inseridos, constituía-se em uma espécie de natureza política, essência imutável. Os estudos brasilianistas de política comparada, ao apontarem os limites do País em avançar rumo às expectativas de uma modernização e democratização políticas, desconsideravam, por via de regra, a intervenção internacional, particularmente do estado norte-americano, em favor das agendas conservadoras implementadas por ditaduras.

Excludente, estatizante, autoritário, segmentado e nacionalista, o período que vai de 1946 a 1964 se tornaria classicamente compreendido como uma “República Populista” – síntese do ocaso de uma época, contramão da modernidade em curso nos países de economia central do capitalismo. Por contraste a esse planetário de erros, enquanto as experiências trabalhistas da Europa e dos EUA representavam casos bem-sucedidos de arranjos neocorporativistas, no Brasil – e em muitos países latino-americanos –, prevaleceria o corporativismo tradicional, estatizante e autoritário (MOREIRA; SANTOS, 2020). Decorre daí que, na perspectiva do liberalismo político, a “herança social varguista” teria antes interditado uma autêntica entrada do País na constelação dos modernos EBS do que o seu contrário.

A recuperação desse debate, sua contextualização e o esforço de identificar seus fundamentos teórico-normativos nos parecem importantes por sua influência e organicidade alcançada no momento da redemocratização do País a partir dos anos 1980. Com o fim da ditadura civil-militar iniciada em 1964, uma agenda de reformas voltadas à superação do planejamento estatal na economia, por meio das privatizações de empresas públicas e da desconstrução da legislação do trabalho, tornou-se um programa historicamente consistente. A repactuação da democracia com as forças do mercado seria complementada com a abertura aos interesses do moderno capital financeiro, nacional e internacional (MOREIRA; SANTOS, 2020). O êxito dessa orientação político-programática, firmada enquanto agenda pública no plano interno, encontra nos anos 1990 a pressão internacional de uma globalização

mercantil, reforçando a longa crise das teses estatistas e de soberania nacional em que o trabalho regulado constava como princípio.

Nessa chave, a construção do EBS brasileiro após a redemocratização (1985-1988) sempre foi premida pelo suposto desafio de ajustar o Estado brasileiro à competitividade internacional. No núcleo dessa agenda, firmaram-se novas e antigas teses contra os direitos do trabalho, como o argumento do seu custo para a produção nacional, desestimulador de investimentos estrangeiros; a rigidez das normas do trabalho perante a eficiência exigida pelos novos processos produtivos; a condição autorreferida da estrutura e da representação sindical, e, mais recentemente, o argumento dos privilégios, que situaria os direitos do trabalho contra o próprio interesse das camadas populares e consumidores. Nesse cenário sociopolítico, como documentado no capítulo de Arnaldo Lanzara, contemporaneamente, as políticas clássicas de valorização do trabalho são cada vez mais substituídas por uma pauta de “empregabilidade sem direitos”. Talvez seja mesmo um efeito colateral da virtual substituição da agenda de pleno emprego, com direitos preservados, por múltiplas formas de contratos temporários, sem estabilidade e cada vez mais negociados individualmente e no interior das unidades de produção.

Se estamos corretos em localizar a institucionalização corporativa dos direitos do trabalho como parte do momento fundante de equacionamento e estabilização do problema constitucional dos Estados modernos, as transformações recentes do pós-2016 repõem desafios diretos à estabilidade democrática. Como aponta Fábio W. Reis (2001), os estudos sobre a governabilidade, tipicamente preocupados com o equilíbrio das relações entre os poderes Executivo e Legislativo, com ênfase em questões como a fragmentação partidária, deveriam estender essa compreensão para a forma como os sujeitos do trabalho e do capital estão estabelecendo confrontos cada vez mais à margem de uma legislação democrática. Na próxima seção, buscamos fundamentar o entendimento de que as transformações em curso na legislação trabalhista brasileira contêm esse sentido, precisamente porque reorientam o eixo corporativo que equacionava as relações do trabalho no Brasil desde os anos 1930.

Análise do sentido anticorporativista das reformas trabalhistas

As reformas trabalhistas processadas desde 2017 devem ser compreendidas como um conjunto de iniciativas que desarticularam princípios centrais da orientação corporativista que estiveram presentes nas relações de trabalho no Brasil ao longo

dos últimos 90 anos. Sob essa condição, um mosaico de mudanças se impôs, como o esgarçamento da estabilidade laboral no emprego, o ataque à sustentação financeira dos sindicatos e sua participação nos processos negociais, a permissão de que a negociação se imponha sobre o direito legislado e a restrição à gratuidade da Justiça do Trabalho. Tais aspectos, constitutivos das reformas trabalhistas de 2017 e 2019, têm ampliado a degradação geral das condições de trabalho e radicalizado as desigualdades sociais, cuja profundidade coloca questões para pensar na própria estabilidade da democracia brasileira.

As transformações nas relações de trabalho no Brasil serão aqui analisadas a partir das intervenções legais processadas no País após 2016, especialmente a Lei nº 13.476/2017, da Reforma Trabalhista, a Lei nº 13.429/2017, ou “Lei da terceirização irrestrita”, e a Lei nº 13.874/2019, então divulgada com o sugestivo epíteto de “Lei da Liberdade Econômica” ou dos “Direitos da Propriedade”. O exame dessa legislação não será aqui acompanhado de uma análise exaustiva das mudanças em curso – até porque, como veremos, o STF revogou parte importante dessas mudanças. Nossa ambição consiste, tão somente, em apontar que a degradação dos direitos do trabalho se organiza em torno da desestruturação de aspectos importantes da legislação corporativa, recompondo, a partir daí, as bases para a reprodução privada do poder empresarial de contratação laboral. Cabe também destacar que o processo acelerado de desconstituição dos direitos do trabalho, pós-2016, não deve suscitar a compreensão de que não tenha havido mudanças substantivas no âmbito da CLT em momentos anteriores. O sentido político das atuais mudanças é, na verdade, tão antigo quanto a própria CLT. O elemento novo, no entanto, consiste nas condições políticas – estratégias e força da coalizão – que definiram a profundidade e intensidade das mudanças processadas nesse arcabouço institucional.

Como procuraremos apontar, o impacto dessas alterações redefiniu as formas de admissão, dispensa e regulação do tempo laboral, expressando uma profunda recomposição do domínio privado patronal sobre o terreno público, que, bem ou mal, definia a contratação laboral. Em síntese, a natureza política anticorporativista da nova regulação amplia a assimetria de poder, desafiando a acomodação constitucional dos conflitos oriundos das relações de trabalho.

Em 2016, antes mesmo de promulgar a Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017), o então presidente Michel Temer enviou para o Congresso Nacional a chamada “Lei da Terceirização Irrestrita” (Lei nº 13.429/2017), conseguindo aprová-la em tempo recorde. Em essência, a terceirização consiste em uma situação que redefine as bases legais do contrato de trabalhadores entre duas ou mais empresas (prestadora e tomadora do serviço), e atinge diretamente a estabilidade dos trabalhadores

no emprego. A partir de 2017, com o endosso posterior do STF, a terceirização passou a ser permitida para qualquer atividade realizada dentro de uma empresa ou serviço da administração pública, inclusive para “atividades fins”, até então proibida (BELTRAMELLI NETO; SILVEIRA, 2019).

A terceirização irrestrita era uma demanda antiga dos setores patronais do País. Desde 1988, o trabalho terceirizado, restrito às atividades intermediárias das empresas, representou menores encargos sociais, jornadas de trabalhos mais extensas e salários mais baixos. Todavia, para além dessas dimensões econômicas, o seu sentido político mais contundente consiste em ampliar dificuldades para a representação coletiva sindical, essencialmente devido à instabilidade do vínculo no emprego. Segundo nota técnica do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – Dieese (2017), no ano de 2014, a cada 100 vínculos ativos em atividades terceirizadas, 80 haviam sido rompidos. Por sua vez, entre os postos de trabalho não terceirizados, essa proporção caiu para pouco mais de 40 rompimentos a cada 100 vínculos. No que diz respeito ao tempo médio de vínculo, enquanto os contratos diretos duravam cerca de cinco anos e dez meses, os contratos terceirizados alcançaram dois anos e dez meses.

A densidade da organização política sindical é correlata a essa situação de instabilidade no emprego. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2017), em 2015, era possível verificar que, nos setores da construção civil e comércio, tipicamente atividades terceirizadas, os índices de sindicalização eram, respectivamente, de 9,3% e 13,3%. Por outro lado, nos ramos agrícola e da indústria de transformação, com menores índices de terceirizados, as taxas eram de 28,7% e 23,3%. A média geral de sindicalização no Brasil era de 19,5% (IBGE, 2017).

A perseguição à estabilidade laboral é uma medida política decisiva para limitar o poder corporativo de representação dos trabalhadores, tanto para firmar acordos e negociações quanto para iniciar uma greve. Na linha das transformações intensas que se colocaram em curso nas legislações de 2017, além da terceirização sem restrições, o governo Michel Temer conseguiu aprovar no Congresso Nacional a Lei nº 13.467/2017, regulamentando o vínculo de trabalho intermitente. Em 2019, a desconstrução da estabilidade nas relações de trabalho ganhou uma forma institucional paradigmática com a Medida Provisória (MP) 905/2019, que instaurou contratos de trabalho por prazo determinado para jovens (18 a 29 anos de idade). Nessa modalidade, denominada de Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, o empregador tornava-se desonerado da contribuição para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o depósito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) foi reduzido

de 8% para 2%, e a multa por demissão sem justa causa recuava de 40% para 20% do saldo dos depósitos no FGTS. Além de suprimir essas obrigações públicas, os empresários tornavam-se desobrigados à indenização dos trabalhadores em caso de encerramento antecipado do contrato (DIEESE, 2020). Em 2021, a referida MP nº 905/19 foi revogada, mas vários dos seus fundamentos foram reintroduzidos em outras iniciativas do governo federal, como a MP nº 1.045, que instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda.

A desidratação da estabilidade no emprego, aspecto central das transformações pós-2016, guarda um vínculo direto com a política conservadora de ajuste econômico que, em 1966, implementou o FGTS, a contragosto dos trabalhadores (CAMARGO, 2009)²⁰. Atualmente, o esgarçamento da estabilidade comparece em uma multiplicidade de tipos de vínculos de trabalho, como o autônomo, o intermitente, o temporário, e a chamada “pejotização” – definida pela contratação de um trabalhador como Pessoa Jurídica, que, como uma empresa, passa a prestar serviços fora da cobertura garantida a trabalhadores reconhecidos enquanto tal. Em todos esses casos em que a estabilidade no emprego foi fragilizada, a representação corporativa dos sindicatos perdeu capacidade de ser efetiva.

A profusão jurídica de vínculos de trabalho cada vez menos protegidos por sindicatos afeta diretamente a consistência das normas públicas que reconhecem os trabalhadores como portadores de direitos. As dificuldades de fiscalização e cumprimento da legislação trabalhista e das obrigações fiscais e previdenciárias dos contratos ensejaram situações em que o trabalho formal e o não formalizado pouco se distinguem. Politicamente, o que se impõe a todas essas situações é o flagrante deslocamento dos parâmetros de contratação do trabalho para a esfera privada da produção, garantido aos proprietários proteções legais que promovem a desarticulação das lutas trabalhistas.

Como aponta o estudo clássico de Castell (2003), a conquista da estabilidade no emprego antecede historicamente a maioria dos demais direitos do trabalho. Não por acaso, o ataque bem-sucedido a esse princípio tem grandes implicações para a estrutura dos direitos trabalhistas e se encontra historicamente associado ao poder de mando e arbitrariedade patronal. São desdobramentos da instabilidade laboral, os baixos salários, as jornadas mais extensas, a maior insegurança no local de trabalho, o empobrecimento laboral, e, o mais importante, sua associação a menores encargos para as empresas e a fragilização política dos sindicatos. Em todas as formas mais precarizadas de compra e venda do trabalho, como a terceirização, o

²⁰ Na mesma linha, o Projeto de Lei nº 4.302/1998, visou alterar dispositivos da Lei nº 6.019, de 1974, ampliando o contrato temporário de trabalho em empresas.

trabalho intermitente, a pejotização e o trabalho temporário, é comum a fragilização da estabilidade no emprego que se fez *pari passu* à desconstrução dos instrumentos jurídicos corporativos presentes na legislação.

Segundo a Relação Anual de Informações Sociais (Rais/IBGE), em 2018, a modalidade de contratos intermitentes correspondeu a 9% do saldo de empregos formais. No ano de 2019, esse número saltou para cerca de 13%, com um rendimento médio de R\$ 637,00, alcançando o equivalente a cerca de 64% do salário mínimo oficial (DIEESE, 2020). Já em 2020, no curso da pandemia da Covid-19, os contratos de trabalho intermitentes corresponderam a cerca de 50% do crescimento do número de empregos no ano (BRASIL, 2020). Em relatório divulgado em 2021, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) avaliou que o contrato de trabalho intermitente estava se consolidando na indústria brasileira (CNI, 2021)²¹.

Ao lado do comprometimento da estabilidade, a aprovação do estatuto do “negociado sobre o legislado” constitui outro movimento importante de aprofundamento da assimetria de poder entre patrões e empregados, afetando diretamente as condições políticas da representação sindical. A proposta, inicialmente apresentada pelo Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 38/2017, definia que as negociações coletivas passariam a prevalecer sob o contrato de trabalho mesmo quando os instrumentos normativos dela decorrentes – os Acordos e Convenções Coletivas – estabelecessem condições inferiores ao exigido na CLT. Na ocasião, o relator da matéria na Câmara de Deputados se valeu de uma questão sensível e controversa na história do sindicalismo brasileiro que diz respeito à autonomia e à liberdade sindical perante o Estado (SANTOS, 2015). A afirmação consistia em apontar que a nova medida enriquecia a via autocompositiva de resolução de conflitos, retirando o paternalismo estatal-corporativo da mediação dos conflitos entre capital e trabalho.

A prevalência do “negociado sobre o legislado” foi conjugada com uma série de medidas que estimulavam negociações individuais por empresas. A princípio, a proposta de Reforma indicava 15 itens que poderiam ser objeto da negociação individual, apontando claramente no sentido de uma fragilização das negociações coletivas, e não do seu fortalecimento ou da expansão da autonomia política dos sindicatos perante o setor patronal (DIEESE, 2017). Entre as condições de trabalho que passaram a ser negociáveis – sem a necessária presença dos sindicatos e podendo ficar aquém do estabelecido na legislação –, constam os acordos quanto à duração da jornada de trabalho, questões relativas à segurança, ao banco de horas, à

²¹ Por meio de consulta a 523 empresas do ramo, seu relatório registrou que, entre as empresas que se valeram dessa modalidade precária de vínculo, 85% afirmaram pretender contratar intermitentes no próximo ano.

representação dos trabalhadores em local de trabalho, às condições para o trabalho intermitente e terceirizado, além do enquadramento do grau de insalubridade e a prorrogação de jornadas nesses locais sem licença prévia do Ministério do Trabalho (DIEESE, 2017)²². Como avalia a nota técnica do Dieese, na prática, o novo estatuto negocial “inverte completamente a hierarquia dos instrumentos legais até então vigentes no arcabouço jurídico do sistema brasileiro de relações de trabalho, na qual a CLT e outras legislações trabalhistas prevaleciam sobre os acordos e convenções” (DIEESE, 2017, p. 17), funcionando tanto como piso de direitos quanto como baliza para o poder de ação sindical.

Novamente, a exemplo da vulnerabilidade colocada para a estabilidade laboral, o novo padrão negocial consistiu no esforço de conduzir o contrato de trabalho para o domínio interno das empresas. Caminhando do “público para o privado”, a natureza do novo aparato jurídico-legal da contratação do trabalho pautou-se pela contenção da presença sindical e da participação do Estado em vários aspectos-chave da relação trabalhista. Nessa direção, a permissão de que a negociação passasse a se sobrepor à legislação trabalhista constituiu um momento político decisivo para ampliar a assimetria de poder, e, por consequência, a incerteza dos direitos individuais e coletivos do trabalho.

A relativização do piso institucionalizado de direitos, enquanto parâmetro e ponto de partida das negociações coletivas, impõe à grande maioria das categorias laborais dificuldades inauditas para manter os benefícios negociados. Como apontam estudos de sociologia do trabalho, a eficácia da representação e negociação dos sindicatos depende de uma conjugação de fatores, como, por exemplo, a tradição de organização sindical, o setor de atividade econômica em que estão inseridos os representados, a realidade regional e a conjuntura política (CAMARGO, 2009; RODRIGUES, 1974).

De acordo com o Dieese (2021), desde 2017 as mesas de negociação coletiva têm se tornado francamente defensivas. Em 2020, 89% das greves iniciadas continham pautas de caráter defensivo, no qual 56% do total das mobilizações se referia ao descumprimento de direitos, como atrasos salariais e questões relacionadas com a alimentação; e outros 48% tiveram como pauta central a manutenção de condições vigentes de emprego (DIEESE, 2021). Considerando a complexidade das variáveis

²² Ainda de acordo com o PLC nº 38/2017, em empresas com mais de 200 empregados, a obrigatoriedade da presença sindical para a rescisão de contratos e a criação de Comissões de Representantes no local de trabalho foram simplesmente revogadas. Em 2022, o STF revogou parcialmente esse aspecto da Reforma Trabalhista, ao reconhecer que a intervenção sindical prévia à dispensa em massa de trabalhadores é imprescindível. Todavia, isso não significou que essas demissões deveriam passar por autorização sindical ou mesmo por celebração de acordo negocial, se tratando apenas de uma exigência para que o campo patronal se abra ao diálogo.

e condicionantes socioeconômicos que influenciam essa condição, as conclusões apontam que a transformação institucional dos últimos anos vem alterando consistentemente o conteúdo e a dinâmica dos acordos e convenções coletivas celebrados pelos sindicatos.

Além da fragilização da estabilidade do vínculo laboral e da abertura para que a negociação das condições de trabalho fique aquém do direito legislado, o constrangimento à contribuição sindical configura o terceiro momento importante de ressignificação da estrutura institucional corporativa. Mais uma vez, retirava-se um instrumento que conferia aos sindicatos melhores condições para sua prática política de representação dos trabalhadores.

Com a Lei nº 13.476/2017, o tributo anual equivalente a um dia de salário, até então, pago pelos trabalhadores para custear as atividades do sindicato de sua categoria, passou a ser realizado apenas sobre os empregados que declarassem, expressamente, a intenção de contribuir²³. Com a mudança, duas interpretações jurídicas passaram a disputar o sentido da nova legislação: aquela que entendeu que a autorização teria que ser individual, exclusiva do trabalhador; e outra que atribuía aos sindicatos a prerrogativa de estabelecer a autorização da cobrança por meio de assembleia geral. Nesse caso, passou a restar a dúvida se o desconto poderia ser estendido a toda a categoria representada, ou se apenas para os filiados a entidade.

Em meio a esse entrevero, em 2019, o governo de Jair Bolsonaro enviou ao Congresso Nacional a MP nº 873/2019 que ampliava os constrangimentos para que os sindicatos pudessem acessar esses recursos. A MP proibia o desconto da contribuição sindical em folha de pagamento e estabelecia que esta só poderia ocorrer via boleto bancário. Em junho de 2019, após a MP perder a validade, o STF restabeleceu o interesse patronal na disputa ao decidir que o poder das assembleias sindicais não é soberano para aprovar a cobrança automática da contribuição sindical (STF, 2019). Como avaliado pelo Dieese, o corte desses recursos não apenas passou a comprometer a existência da representação sindical como criou uma situação sem paralelo no mundo: “um sistema em que os trabalhadores têm acesso aos direitos produzidos e conquistados pelos sindicatos, mas sua contribuição para a entidade é optativa” (DIEESE, 2018, s.p.).

A condição impositiva da contribuição sindical, como já apontado, sempre suscitou grandes controvérsias, cujo centro girava em torno da sua (in)compatibilidade com uma ideia de liberdade associativa e autonomia sindical. Nos anos 1970, a tese que

²³A contribuição ou imposto sindical foi instituído na CLT em 1943. Em 2018, após um processo de julgamento da constitucionalidade da Reforma Trabalhista de 2017, o STF declarou a legalidade da extinção da sua obrigatoriedade.

apontava a improcedência política da obrigatoriedade entendia que a intervenção corporativa do Estado era arbitrária, pois se tratava de uma ação paternal, vocacionada a controlar os sindicatos, atrelando-os ao Ministério do Trabalho. Na atualidade, o argumento que comparece nas cláusulas do STF consiste em afirmar que a compulsoriedade atenta contra a liberdade dos indivíduos – sejam eles os trabalhadores ou patrões. Enquanto aqueles perderiam a possibilidade de escolha entre “se associar ou não a um sindicato e de contribuir ou não com essa representação”, aos patrões, restaria o ônus de não ter a opção “de não recolher essa contribuição”. Como consequência, esse “sistema [seria] bom para os sindicalistas, mas não [...] para os trabalhadores” (STF, 2018, s.p.).

É interessante observar que, se nos 1970, o algoz da liberdade e da autonomia dos trabalhadores era o corporativismo do Estado interventor, no conservadorismo liberal contemporâneo, o carrasco seria o sindicato, impondo-se contra patrões e indivíduos. O imposto sindical se colocaria contra a liberdade por não resultar de uma ação espontânea, sem coerção legal. Nos dois casos, a discussão sobre o imposto sindical não traz à reflexão se ele contribuiria ou não para um maior equilíbrio de poder entre empregados e proprietários. Ou seja, não há considerações acerca da tese clássica da hipossuficiência do trabalho, legitimadora dos direitos contidos em diversas legislações trabalhistas ocidentais (DELGADO, 2006; CAMARGO, 2009)²⁴.

De acordo com o Dieese (2018), a estimativa é que o fim da obrigatoriedade signifique uma perda média de 35% dos recursos mobilizados pelos sindicatos. Entre as federações e confederações da estrutura sindical, essa perda se aproximaria de 100%. Na mesma nota técnica, o Dieese aponta que, entre 2017 e 2018, a arrecadação sindical chegou a ter uma queda de 90% nos recursos, estimando que cerca de 46 milhões de trabalhadores cobertos por representação sindical passaram a ter a sua entidade de classe em piores condições de atuação (DIEESE, 2018).

Simultaneamente à relativização da estabilidade no emprego, à fragilização legal das condições negociais e à desconstrução financeira dos sindicatos, o quarto momento importante das transformações que se colocou em curso foi o constrangimento da atuação dos órgãos públicos do trabalho na fiscalização das relações contratuais. Nesse quesito, um rearranjo que já vem evidenciando impactos particularmente substantivos para os trabalhadores diz respeito à “reclamatória trabalhista”, que define a limitação do acesso gratuito à Justiça do Trabalho. Precisamente, esse novo

²⁴ É importante documentar que no debate de formação da CLT, nos longínquos anos 1930, o imposto sindical foi apoiado por segmentos patronais em troca da garantia de que os sindicatos não teriam permissão legal para construir a sua representação no interior das empresas (Santos, 2015).

entendimento apontava que a parte que perdesse a ação teria que arcar com os custos do processo. Caso o juiz julgasse que houve má-fé na ação judicial, era prevista uma punição de até 10% do valor da causa, além do pagamento de indenização para a parte contrária. Caso comprovada a incapacidade de uma das partes de arcar com as custas, a obrigação ficava suspensa por até dois anos a contar a data da condenação. Passados 71 anos da criação da Justiça do Trabalho, em 2017, a Lei nº 13.476 consolidava um entendimento de modernidade avesso à perspectiva política clássica que formou a percepção do Judiciário na cultura trabalhista. Em 2021, após quatro anos de vigência, o STF anulou esses dispositivos, mas sua análise contribui para compreender a orientação política geral das transformações que se colocaram em curso.

Uma vez incorporada à Constituição de 1946, a Justiça do Trabalho tornou-se parte do sistema trabalhista brasileiro, ao lado da CLT e da previdência social. Ao longo desse período, o campo de críticas que se formou contra esse poder público de arbitragem dos conflitos laborais tornou-se amplo e diverso (SANTOS, 2015). Como já apontado, é central à Sociologia do Trabalho a tese de que a Justiça do Trabalho representaria precipuamente uma “tutela do Estado” sobre os trabalhadores. Como “órgão substitutivo” da livre negociação coletiva, sua existência implicaria o “amortecimento da consciência de classe”, e seu afã de promover a harmonização dos conflitos entre o capital e o trabalho comprometeria “a capacidade de auto-organização e autorrepresentação dos trabalhadores” (VIANNA, 2003, p. 18 apud CAMARGOS, 2008, p. 23).

Como vimos na seção anterior, essa perspectiva compõe um campo mais amplo de críticas à própria Era Vargas. A rejeição de parte dos analistas à Justiça do Trabalho formou-se na mesma chave teórica utilizada contra o imposto sindical, apontando que esse órgão jurídico atentava diretamente contra a autonomia e a liberdade política dos sindicatos (SANTOS, 2015). Entretanto, o argumento atual para a limitação do acesso gratuito da justiça do trabalho funda-se em uma razão puramente econômica, não considerada nas críticas clássicas. Precisamente, a tese consiste em apontar que o referido órgão judicial não daria lucro à administração pública, devendo, portanto, ter seu uso e acesso desestimulados (PIOVESAN, 2021). O fundamento moral é que a introdução de dispositivos que causam ônus econômico ao trabalhador seria uma forma de fazê-lo agir com mais responsabilidade antes de judicializar sua demanda.

A análise dos impactos desses obstáculos para acessar a Justiça do Trabalho na vida dos trabalhadores deve tomar como pano de fundo a queda reiterada da qualidade dos postos de trabalho nesse contexto de amplo desemprego. Considerando essa ambiência de crise econômica e política, é plausível supor que estejam se ampliando

as situações de conflitos laborais, tornando o aumento de processos na Justiça do Trabalho um fato naturalmente esperado. Em que pese essa plausibilidade, o que se observa é que, em decorrência dos constrangimentos legais apontados, o montante de ações ajuizadas em 2018 caiu 34% em relação a 2017 – ano da introdução da referida reforma.

Considerando a Justiça Trabalhista de São Paulo, por exemplo, nesse mesmo período, as ações que tematizavam o assédio moral caíram de 42,4 mil pedidos, em 2017, para 16,9 mil, em 2018 – deixando de ocupar o 19º lugar dentre os pleitos mais comuns para a 31ª posição. As ações diretamente vinculadas a questões da saúde do trabalhador, como os Acidente de Trabalho, as Doenças Ocupacionais e a Estabilidade Acidentária, recuaram 57% no mesmo período, passando de 24.468 para 10.468 (TRT-SP, 2019). Esses dados mostram de forma eloquente que o constrangimento do acesso à Justiça Trabalhista tem um efeito inibidor à garantia dos direitos públicos do trabalho, ampliando o poder patronal de dificultar a denúncia ou não das patologias decorrentes do processo produtivo.

Como estamos formulando, essas transformações atentam contra a solução constitucional dos conflitos do trabalho que, historicamente, colocou-se como aspecto central na construção de relações democráticas de trabalho no Estado brasileiro. Assim, é possível apontar que as mudanças empreendidas em legislações que possuíam um princípio corporativo significaram a dissolução de preceitos básicos que conferiam poder aos trabalhadores e, ainda que com limites, serviam de contenção ao alargamento do poder patronal. A questão polêmica, portanto, consiste em pensar os termos pelos quais o corporativismo, com todas as suas contradições, possui uma atualidade democrática, na medida em que conservava desenhos importantes para equilibrar o poder assimétrico que caracteriza as relações entre patrões e empregados na ordem capitalista.

Por essa perspectiva, as chamadas reformas trabalhistas podem ser compreendidas como um acelerado processo de desdemocratização. Ou, como estamos formulando, uma complexa desconstrução do sentido público e coletivo do direito dos trabalhadores e das trabalhadoras. Em seu lugar, colocam-se parâmetros que ampliam as cercanias do domínio patronal, calcados na contratação individual do trabalho, na fragilização da representação sindical e na limitação ao acesso à Justiça do Trabalho. Por essa análise, é possível identificar que o corporativismo possui historicamente um sentido público democrático, ainda que limitado. Na sua ausência ou relativização, é possível acompanhar a imposição categórica dos “direitos” dos proprietários; um genuíno processo de oligarquização do poder que transforma profundamente a natureza democrática do Estado brasileiro.

Considerações finais

Como procuramos elucidar neste capítulo, os direitos do trabalho não apenas constituíram o eixo de democratização dos EBS no século XX como também esses, em boa medida, firmaram-se em arranjos francamente corporativistas. Nessas experiências, o momento democrático do corporativismo se funda na redução da desigualdade de poder no conflito entre o capital e o trabalho. Não menos importante, mais do que uma virtude do aparato institucional corporativo, a sua validade democrática esteve, inapelavelmente, condicionada à capacidade política laboral de fazer valer as promessas da lei.

A consideração de que a desconstrução do padrão corporativo da legislação trabalhista e sindical é parte constitutiva da atual regressão dos direitos do trabalho provoca, sem dúvida, profundas inquietações. Como discutimos na terceira seção deste capítulo, para muitos intérpretes, o corporativismo foi entendido em oposição à democratização das relações de trabalho no Brasil. Entretanto, a constatação de que as recentes reformas trabalhistas são anticorporativistas, e que estas operam degradando as condições de trabalho, deprimindo os direitos formalizados, e enfraquecendo o poder político das associações sindicais, é parte dos aprendizados da conjuntura recente. A desconstrução das normas coletivas de contratação do trabalho, o enfraquecimento do poder político e econômico das organizações sindicais e a restrição do acesso à Justiça do Trabalho foram aqui analisados como centrais à diluição dos parâmetros público e coletivo da contratação do trabalho.

A rejeição das reformas trabalhistas processadas pelos governos ultraconservadores de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022) constitui quase uma unanimidade para os analistas do trabalho, as associações sindicais e os trabalhadores em seu cotidiano. Como indicamos, tal processo não se confunde com uma redução do Estado nas relações de trabalho, mas conforma, antes, um fenômeno agudo de crise da forma constitucional corporativa, que, bem ou mal, equacionou o conflito laboral nos últimos 90 anos no País. Para usarmos a categorização de Paul Pierson (2001), tais mudanças se aproximam de uma remercantilização (*re-commodification*) radical de direitos, e menos de um movimento de contenção de custos (*cost containment*), recalibragem (*recalibration*), ou de adaptação de suas estruturas políticas. Remercantilização essa que não implica uma redução do Estado, mas na construção de normas públicas que ampliam o espaço de controle e reprodução privada do poder.

Decerto, o alcance e a voracidade dessas transformações não se explicam apenas pela chegada ao poder de dois governos liberais a partir de 2016. O comportamento do

Congresso Nacional – Câmara e Senado – e, em muitos casos, a ação legitimadora do STF e o enfático apoio midiático à destituição dos direitos firmados ao longo da história republicana brasileira são partes decisivas desse processo. Com a ação convergente desses poderes, o Golpe de Estado operado em 2016 deflagrou, para além da destituição ilegal da presidenta Dilma Rousseff (2010-2016), um “movimento político” assentado em uma nova forma de pactuação do poder. Seu centro de gravidade, menos que uma plataforma ou programa político, é autoidentificado com um movimento incessante de reformas antissociais – documentadamente refratárias ao apoio popular. São antes um movimento de força do que de consenso.

Indo aos limites da nossa reflexão, é preciso destacar o não detalhamento das insuficiências democráticas da regulação corporativa tradicional do trabalho. Certamente, essa é uma ausência importante, pois nossas reflexões não devem ser tomadas como um esforço de retomar uma espécie de passado idílico do corporativismo. A histórica vivência de extratos sociais à margem da legislação formal do trabalho, sobretudo de mulheres e homens negros – que, mesmo quando incorporados à formalidade, são colocados de forma rebaixada –, é parte das questões centrais em que a tradição corporativa merece ser interpelada. A segmentação de direitos que decorre da legislação tradicional e sua baixa integração com o desenho de outras políticas públicas exigiriam também uma abordagem crítica, particularmente no que diz respeito à mercantilização da saúde via negociações coletivas sindicais (TEODORO; CSAPO, 2021). Essas agendas, sem dúvida, são centrais ao problema de coesão social e ao entendimento dos conflitos e do curso das lutas sociais por direitos em que o sentido democrático de uma legislação protetiva do trabalho terá que se haver.

Outra dimensão importante consiste em refletir acerca da aplicabilidade da estrutura corporativa em um sistema de produção fora dos moldes da industrialização capitalista fordista. Nas condições atuais do capitalismo planetário em sua forma financeirizada e de exploração do trabalho por meio de aplicativos e plataformas digitais, as experiências corporativistas pretéritas podem ter muito pouco ou nada a auxiliar. O fato inquietante e revelador é que, ainda assim, as formas renovadas de exploração do capital se voltaram exatamente contra a contenção legal corporativista. Seja como for, o balanço desses desafios nos parece apontar que a questão política central continua sendo a recomposição histórica do domínio público sobre a reprodução privada das decisões que sustentam as relações políticas de exploração econômica do capitalismo. Assim considerado, a superação histórica do corporativismo só se mostrará viável ante arranjos que sejam decididamente eficazes às lutas dos trabalhadores e trabalhadoras contra as assimetrias de poder ampliadas

pelos novos movimentos do capital. Nesses termos, a recomposição e o equilíbrio possível da democracia brasileira seguem atrelados à forma constitucional básica à qual o conflito do trabalho foi equacionado. Seja qual for a sua forma, o sentido público da regulação dos direitos do trabalho se manterá profundamente atual.

Referências

BELTRAMELLI NETO, S.; SILVEIRA, L. Representação dos trabalhadores terceirizados em face da ampliação da permissão jurídica da terceirização no Brasil: análise na perspectiva do trabalho decente e de seu imperativo de proteção dos direitos humanos. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, v. 64, n. 1, p. 39-61, 2019.

BIGNOTTO, N. *O Brasil à procura da democracia: da Proclamação da República ao século XXI (1889-2018)*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020.

BOITO JR., A. *Sindicalismo e política no Brasil*. Campinas: Unicamp, 2006.

BRASIL. *Cadastro geral de empregados e desempregados*. CAGED. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2020.

CAMARGOS, R. C. *Negociação coletiva: trajetória e desafios*. Belo Horizonte: Editora RTM, 2009.

CARDOSO, A. Uma utopia brasileira: Vargas e a construção do Estado de Bem-estar numa sociedade estruturalmente desigual. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 775-819, 2010.

CARDOSO, F. H. *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaios de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

CASTEL, R. *From manual workers to wage laborers: transformation of the social question*. New Brunswick; London: Transaction Publishers, 2003.

COLLIER, D.; CARDOSO, F. H. *The new authoritarianism in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press, 1979.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Contrato de Trabalho Intermitente: dados do Mercado de Trabalho e a perspectiva de indústrias sobre essa nova modalidade de contratação de trabalho formal*. Brasília, DF: CNI, 2021. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/77/8c/778c1b40-3618-4376-97f3-4d1ce09849b2/contratodetrabalhointermitente_relatorio.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022.

DELGADO, M. G. *Curso de direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2006.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. A Reforma Trabalhista e os impactos para as relações de trabalho no Brasil. *Nota Técnica*, n. 178. São Paulo: DIEESE, 2017. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec178reformaTrabalhista.html>. Acesso em: 20 abr. 2022.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Subsídios para o debate sobre a questão do Financiamento Sindical. *Nota Técnica*, n. 200. São Paulo: DIEESE, 2018. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2018/notaTec200financiamentoSindical.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. A Reforma Trabalhista sem fim e a “bolsa patrão” do Contrato Verde e Amarelo. *Nota Técnica*, n. 221. São Paulo: DIEESE, 2020. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2020/notaTec221carteiraVerdeAmarela.html>. Acesso em: 08 abr. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Balanço das Greves de 2020. *Estudos e Pesquisas*, São Paulo, n. 99, 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2021/estPesq99greves2021.html>. Acesso em: 08 abr. 2021.

ESPING-ANDERSEN, G. *Politics against market: The social democratic road to power*. New Jersey: Princeton University Press, 1985.

ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990.

FORTES, A. *Na luta por direitos: leituras recentes em história social do trabalho*. Campinas: Editora da Unicamp, 1999.

GOMES, A.C. *A invenção do Trabalhismo no Brasil*. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 1988.

GOMES, A. C.; D'ARAÚJO, M. C. A extinção do imposto sindical: demandas e contradições. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 317-52, 1993. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/es/edicoes/?vn=36-2>. Acesso em: 08 abr. 2021.
IBGE. *Aspectos das relações de trabalho e sindicalização*. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

LIJPHART, A. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.

MALLOY, J. The Authoritarianism and Corporatism in Latin America: the modal pattern. In: MALLOY, J. (org.). *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1977. p. 5-8.

MOREIRA, M. S.; SANTOS, R. T. Cidadania regulada e Era Vargas: a interpretação de Wanderley Guilherme dos Santos e sua fortuna crítica. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 71, p. 539-558, 2020.

OFFE, C. Some contradictions of the modern welfare state. *Critical Social Policy*, [s. l.], v. 2, n. 5, p. 7-16, 1982.

PIERSON, P. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2001.

PIOVESAN, E. *Deputados aprovam texto-base de MP sobre suspensão de contratos de trabalho*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/792281-DEPUTADOS-APROVAM-TEXTO-BASE-DE-MP-SOBRE-SUSPENSAO-DE-CONTRATOS-DE-TRABALHO>. Acesso em: 03 abr. 2022.

PRZEWORSKI, A. A. A Social-Democracia como fenômeno histórico. *Lua Nova*, São Paulo, v. 4, n. 3, 41-81, 1988.

REIS, F. W. *Mercado e utopia*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009.

REIS, F. W. The world today and the challenges facing Brazil. In: SILVA, A. C. *Brazil: dilemmas and challenges*. São Paulo: EdUSP, 2001. p. 107-114.

RODRIGUES, L. M. *Trabalhadores, Sindicatos e Industrialização*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1974.

SANTOS, R. T. Ambiguidades do momento corporativo: gênese e justificação dos direitos sociais no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, DF, n. 17, p. 43-66, 2015.

SANTOS, W. G. *O ex-leviatã brasileiro: Do voto disperso ao clientelismo concentrado: Do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SCHMITTER, P. *Interest Conflict and Political Change in Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1971.

SCHMITTER, P. Still the Century of Corporatism? *The Review of Politics*, Cambridge, v. 36, n. 1, p. 85-131, 1974. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1406080>. Acesso em: 08 abr. 2021.

SCHWARTZMAN, S. Back to Weber: Corporatism and Patrimonialism in the Seventies. In: MALLOY, J. (org.). *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977. p. 89-106.

SCHWARTZMAN, S. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

SEWELL JR., W. H. Toward a Post-materialism Rhetoric for Labor History. In: BERLANSTEIN, L. R. (org.). *Rethinking Labor History*. Champaign, Illinois: University of Illinois Press, 1993. p. 15-38.

SILVER, B. J. *Forças do trabalho: movimentos de trabalhadores e globalização desde 1870*. São Paulo: Boitempo, 2005.

STEPAN, A. C. *Authoritarian Brazil: origins, policies, and future*. New Haven: Yale University Press, 1976.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *STF declara constitucionalidade do fim da contribuição sindical obrigatória*. Brasília, DF: STF, 26 jun. 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=382819>. Acesso em: 08 maio 2021.

TEODORO, R.; CSAPO, M. O SUS no horizonte trabalhista: a tradição corporativa de direitos e a privatização da saúde. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 30, n. 4, p. e200894, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902021200894>. Acesso em: 25 abr. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DE SÃO PAULO. Coordenadoria de Estatística e Gestão de Indicadores. *Processos distribuídos*. São Paulo: TRT-SP, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/acoes-trabalhistas-caem-lei-134672017.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2022.

WEFFORT, F. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

WEFFORT, F. *Sindicatos e política*. 1972. 1972. Tese (Livre Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1972.

WIARDA, H. J. Toward a Framework for the Study of Political Change in the Iberic-Latin Tradition: The Corporative Model. *World Politics*, [s. l.], v. 25, n. 2, p. 206-235, 1973.

Capítulo 4

O Desmonte das Políticas de Emprego no Brasil: a empregabilidade sem direitos

Arnaldo Provasi Lanzara

Introdução

Este capítulo discute o atual processo de desmonte das políticas públicas de emprego no Brasil. A hipótese que norteia este estudo parte do pressuposto de que a precária institucionalização do sistema público de emprego no País, particularmente dos programas de qualificação profissional e seguro-desemprego, suas falhas para se adaptar a um contexto de mudanças no mercado de trabalho e o recente dismantelamento da legislação trabalhista são fatores que favorecem o desmonte dessas políticas.

Essa hipótese será testada demonstrando como as coalizões de forças conservadoras que governam o Brasil desde 2016 passaram a explorar as ambiguidades das políticas de emprego para desvirtuar suas formas e funções. Em um ambiente de frouxa regulação do trabalho, alguns instrumentos das políticas de emprego, conhecidos como “instrumentos de ativação”, tendem a ser apropriados por essas coalizões para desvincular o emprego dos direitos sociais e promover iniciativas compensatórias de proteção.

Vale lembrar que o vácuo governamental de políticas públicas de emprego no País e o recente desmonte da legislação trabalhista produzido por uma coalizão de forças contrárias aos interesses dos trabalhadores, em um contexto de crescente deterioração do mercado de trabalho, vêm disseminando diversas iniciativas de “capacitação” que visam promover o crescimento do emprego informal, sobretudo nas novas plataformas digitais de trabalho.

Ademais, em consonância com o Novo Regime Fiscal implantado em 2016, que congelou as despesas públicas por 20 anos, o governo autoritário e ultraliberal de Jair Bolsonaro buscou extinguir uma série de benefícios trabalhistas para criar programas

sociais de acentuada característica residual. Dessa forma, este estudo realça como tais medidas vêm tensionando o sistema de proteção social brasileiro, contribuindo para a sua desestruturação sistêmica e eventual substituição por um “regime de empregabilidade sem direitos”.

Incluindo esta breve introdução, este capítulo está organizado em cinco seções. A segunda seção revê alguns argumentos da literatura sobre o desmantelamento de políticas públicas (*policy dismantling*), destacando como as estratégias de desmonte das políticas sociais adquirem novas formas de operação em contextos dominados por uma austeridade fiscal constitucionalizada. A terceira seção discute o desmantelamento das políticas para o mercado de trabalho, enfatizando a tradicional ambiguidade dos instrumentos que caracterizam essas políticas como um dos principais vetores de introdução de medidas restritivas nos benefícios sociais relatados ao trabalho. A quarta seção se debruça sobre o caso mais recente de desmantelamento das políticas para o mercado de trabalho no Brasil, ressaltando os instrumentos empregados pelo atual governo para desmontar os benefícios trabalhistas e, ao mesmo tempo, criar um regime de empregabilidade sem direitos no País. Por fim, a quinta seção conclui o capítulo ao revisitar alguns estudos sobre o fenômeno da naturalização da empregabilidade precária (MACHADO DA SILVA, 2002), discutindo suas implicações à luz do atual momento de destruição das instituições públicas de regulação do trabalho no Brasil.

Desmantelamento de políticas sociais em um contexto de austeridade fiscal constitucionalizada

Os trabalhos de Paul Pierson (1996, 2001) sobre o desmantelamento das políticas sociais marcam uma virada otimista na perspectiva do futuro do EBS ante os processos de liberalização. Grosso modo, a tese central de Pierson é que a expansão peregresa das políticas sociais favorece sua continuidade no tempo. A estabilização das preferências dos eleitores em torno da manutenção de certos benefícios redistributivos seria, nessa perspectiva, uma importante prova da “inércia institucional” dos sistemas de proteção social, o que, de saída, afastaria qualquer possibilidade de desmonte mais radical de suas políticas (PIERSON, 2001).

No entanto, a abundante literatura sobre a retração do EBS produzida nas últimas décadas mostrou que os diversos fatores subjacentes ao desmonte de políticas são bastante complexos. Essa literatura tem identificado uma variedade de mecanismos nuançados de mudanças nas políticas sociais, geralmente ativados por meio de instrumentos sub-reptícios e ações discretas (PALIER, 2007; STREECK; THELEN, 2005; BÉLAND; SCHLAGER, 2019). Heuristicamente, as estratégias de desmantelamento de políticas podem ser classificadas a partir de duas dimensões

inter-relacionadas: 1) a decisão deliberada dos governos em dismantelar políticas eleitoralmente sensíveis; 2) a visibilidade e os custos das ações de dismantelamento (BAUER; KNILL, 2014). É importante salientar as distinções de grau que caracterizam os processos de desmonte das políticas de bem-estar. Paul Pierson (1996) destaca dois tipos diferentes de desmonte em um contexto de “austeridade permanente”: o “desmonte programático”, geralmente mobilizado para reduzir o gasto social no curto prazo; e o “desmonte sistêmico” que, como o próprio nome sugere, conspira contra as fundações dos sistemas de proteção social (PIERSON, 1996, p. 157).

Contudo, é difícil discernir o que separa o desmonte programático do desmonte sistêmico. O desmonte programático não seria o início de um processo mais estruturado de dismantelamento sistêmico? Os cortes nas políticas sociais representam apenas respostas a uma conjuntura macroeconômica desfavorável e transitória, sugerindo ajustes pontuais e recalibragem nas políticas ou um amplo processo de desconstrução?

É fato que os cortes e as reformas nos programas sociais geraram um contexto generalizado de crescimento das desigualdades, degradação das relações de solidariedade e aumento da insegurança (CLAYTON; PONTUSSON, 1998; KORPI; PALME, 2003). Afirmar, portanto, que as políticas de bem-estar persistem, apesar dos atuais constrangimentos que limitam sua expansão, não responde aos questionamentos e aos problemas relacionados com o recente processo de corrosão das bases de sustentação dos sistemas de bem-estar ao redor do mundo.

Ademais, a ideia atualmente em voga de que a adoção de regras fixas de austeridade pode aperfeiçoar o desempenho das autoridades monetárias, atenuando as pressões fiscais sobre os orçamentos, tem funcionado como um poderoso artifício de constrição da capacidade dos governos de produzir políticas. Hoje, o esforço governamental para equilibrar as finanças públicas não requer a adoção de simples ajustes, e sim a criação de “novos regimes fiscais” (HAFFERT; MEHRTENS, 2014, p. 27). Os entusiastas dessas medidas advogam que as políticas de austeridade devem se inscrever diretamente nas constituições nacionais para produzir impactos fiscais duradouros (ALESINA; FAVERO; GIAVAZZI, 2012).

Uma certa nostalgia pela restauração do padrão ouro parece justificar, em diversos países, a construção de regras de austeridade fiscal constitucionalizadas para disciplinar o conflito distributivo e reverter prioridades orçamentárias, atendendo expectativas de investidores e acionistas (SCHNEIDERMAN, 2008; SLOBODIAN, 2018). Como desdobramento desse receituário, os governos se veem cada vez mais constrangidos por pressões advindas da consolidação fiscal. Além disso, sem a opção de aumentar suas receitas para financiar políticas de investimento e o gasto social redistributivo, os governos passam a promover uma espiral de cortes nos programas e benefícios sociais.

Moderar as demandas por reivindicações salariais, acréscimos nos benefícios e novos direitos já não se mostra uma alternativa viável para garantir um ambiente de segurança aos investidores. A manutenção desse ambiente depende da criação de regras despolitizadas que “automatizem” algumas funções de governo (WEAVER, 1986, p. 371). A confiança cega nas regras de austeridade tornou-se um meio de os governos eludirem seus compromissos com políticas redistributivas eleitoralmente sensíveis. Regras de austeridade fiscal constitucionalizadas afetam as políticas de bem-estar no sentido do seu desmantelamento e oferecem aos governos de turno uma sólida estrutura de incentivos para adotar medidas impopulares, sem incorrer em custos políticos significativos.

De acordo com Weaver (1986, p. 387), o “governo automático” é a manifestação mais recente do desejo dos políticos e *policymakers* de evitar a culpa (*blame avoidance*) pela adoção de medidas impopulares, delegando importantes decisões de governo para instituições não eletivas. Assim, autoridades independentes, como bancos centrais, cortes constitucionais e agências regulatórias, assumem funções de “guardiãs do orçamento” (1986, p. 388), a despeito das preferências dos eleitores, enquanto os programas sociais são cortados e forçados a competir por fundos cada vez mais escassos e limitados por restrições orçamentárias.

Ao mudar de um sistema politizado (baseado na discricionariedade da ação governamental) para um sistema automático e despolitizado (baseado em regras de austeridade), os governos monitoram as demandas da população de acordo com orientações fixas, além de “externalizar” a responsabilidade pela imposição da disciplina fiscal (BURNHAN, 2001, p. 134). Nesse sentido, as políticas públicas tornam-se mais “fiscalizadas” e são avaliadas exclusivamente por seus impactos orçamentários (HAFFERT; MEHRTENS, 2014). A automaticidade da ação governamental se transforma em uma poderosa escusa para conter expectativas democráticas, recusar demandas e delegar responsabilidades, pois, se as mãos dos governos estão atadas, eles nada podem fazer.

Em suma, a delegação de responsabilidades para o “governo automático” constitui-se estratégia central para o desmantelamento de políticas sociais. Outrossim, se o crescimento da automaticidade do governo é proporcional ao recuo de sua discricionariedade para conduzir políticas redistributivas, isso não pode ser dito em relação aos graus de liberdade conferidos aos serviços privados de bem-estar; cada vez mais customizados e sujeitos a mecanismos de governança e autorregulação que beiram ao imprevisto e a fraude. Na próxima seção, serão discutidos os mecanismos específicos que acionam as mudanças nas políticas de emprego.

Estratégias de desmantelamento das políticas de emprego

A tese da resiliência institucional das políticas sociais aos processos de desmonte parece menos convincente quando o enfoque das análises se desloca para as políticas de emprego. Nas últimas décadas, o aumento do desemprego e o declínio do trabalho protegido, com a expansão do subemprego e das novas modalidades de trabalho precárias ligadas ao avanço da economia digital, afetaram fortemente as bases de organização dos Estados de Bem-Estar nacionais (CLAYTON; PONTUSSON, 1998).

Como consequência, as políticas para o mercado de trabalho tornaram-se menos generosas e atrativas. O desmonte dos benefícios trabalhistas pode ser tanto uma ação deliberada como uma estratégia de inação calculada (HERTEL-FERNANDEZ, 2013). Em contextos de fortes pressões fiscais, os valores dos benefícios relatados ao trabalho podem ser erodidos mesmo na ausência de reformas; seja quando não são reajustados pelos níveis correntes de inflação, seja quando são desindexados dos pisos de referência fixados pelo salário mínimo (GREEN-PEDERSEN *et al.*, 2012). Tais mudanças têm gerado uma espiral de “cortes invisíveis”, pois a alteração da base de cálculo para reajustar os benefícios trabalhistas é um dispositivo de retração bastante opaco aos eleitores (GREEN-PEDERSEN *et al.*, 2012; JENSEN *et al.*, 2017).

Políticos podem encontrar facilidades em cortar esses benefícios, especialmente quando seus esforços são combinados com uma “agenda expansionista” de implementação de programas compensatórios de baixo custo, focalizados e de forte conteúdo simbólico, como os programas residuais do tipo teste de meios (*means-tested programs*). Ao expandir esses programas, os governos interessados em desmantelar os benefícios trabalhistas podem passar a imagem de que estão “comprometidos” com a erradicação da pobreza, tornando-se menos sujeitos a desgastes eleitorais (JENSEN *et al.*, 2014, p. 28).

As diferentes formas de enquadramento (*framing*) das políticas de bem-estar a partir de velhas noções, como o “merecimento” ou o “não merecimento” da ajuda pública, vêm se transformando em um poderoso artifício discursivo para convencer os eleitores que as reformas restritivas nas políticas de emprego são necessárias e que visam a objetivos inclusivos (SCHMIDT, 2002; SLOTHUUS, 2007; MARX; SCHUMACHER, 2016). Nesse aspecto, as atitudes públicas relativas ao desmantelamento de políticas podem ser fortemente influenciadas por julgamentos sobre o “mérito” dos beneficiários; colocando em lados opostos os beneficiários das políticas de emprego – enquadrados como “não merecedores” dos auxílios a que fazem jus – e os beneficiários das políticas de combate à pobreza – enquadrados como “pobres merecedores” (SLOTHUUS, 2007, p. 27).

Na perspectiva dos direitos sociais, tais julgamentos representam uma cisão da cidadania: uma parte da população recebe benefícios que a outra parte considera “privilégios”. Saliente-se que essa forma de enquadrar os beneficiários das políticas sociais é particularmente relevante para as estratégias de desmonte em contextos de austeridade fiscal e escassez de recursos, levando burocracias de diferentes áreas sociais a disputas para que suas políticas tenham o devido “mérito” dentro do orçamento.

De fato, as políticas de emprego se tornaram os alvos preferenciais das estratégias de desmonte. Green-Pedersen (2002) afirma que os cortes em alguns componentes das políticas para o mercado de trabalho são mais facilmente justificados pelos governos; que podem alegar, por exemplo, que os programas de seguro-desemprego são “privilégios” injustificáveis frente ao fenômeno do crescimento da informalidade e da pobreza (GREEN-PEDERSEN, 2002).

Em mercados de trabalho heterogêneos e duais, as opções de reformar diferentes aspectos da regulação do trabalho, tais como as políticas ativas de qualificação e as políticas passivas de seguro-desemprego, envolvem a mobilização de diferentes grupos de trabalhadores; e as políticas que afetam esses grupos nem sempre gozam de um amplo apoio eleitoral (GALLEGO; MARX, 2017). Similarmente, a formação de uma sólida coalizão de defesa das políticas de emprego é dependente das diferentes formas de inserção dos trabalhadores nas relações formais ou informais de emprego (RUEDA, 2006). Ademais, a tradicional divisão que demarca a fronteira dessa relação em diversos países, incluindo os países que universalizaram a norma salarial, vem se tornando cada vez mais fluida.

Antes de discutir a ambiguidade que caracteriza as atuais políticas de emprego, é necessário definir o que significa a abrangência dessas políticas em comparação a versões mais mitigadas, conhecidas como políticas de *workfare*. Em primeiro lugar, a apreciação das implicações políticas, sociológicas e econômicas dos programas públicos de emprego vai além das restritas definições de “competência” e “capacidade”, tal como compreendidas pelo repertório meritocrático-liberal. Em segundo lugar, as experiências de políticas mais abrangentes para o mercado de trabalho não podem ser dissociadas de certas condições políticas que permitiram o advento de relações mais equilibradas entre o poder do capital e do trabalho: “condições institucionalizadas de paridade de reivindicações no conflito distributivo” (KORPI, 1983, p. 37).

Tais condições guardam profunda relação com as formas de gestão da conflituosidade social inauguradas pelos governos socialdemocratas já no período entreguerras, e que adquiriram primazia no pós-Segunda-Guerra com o advento de vários experimentos de codeterminação dos salários, destacando o modelo alemão de relações industriais,

que dava aos trabalhadores assento permanente nos conselhos diretores das empresas e paridade nas decisões relativas a salários e à contratação e demissão de pessoal (STREECK, 1997, THELEN, 2004). Durante as décadas de 1950 e 1960, vários países europeus replicaram esses experimentos por meio de uma combinação virtuosa de medidas passivas e ativas de proteção ao emprego (SWENSON, 2002; BONOLI, 2010). No modelo alemão, em particular, os empregadores foram convidados (ou persuadidos) a compartilhar com o Estado e os sindicatos a tarefa de qualificar os trabalhadores por meio de ambiciosos sistemas de treinamento vocacional (THELEN, 2004).

Em suma, os mercados de trabalho estruturados por essas políticas não eram “simples mercados”, compreendendo uma densa rede de instituições cuja principal finalidade era conectar educação, competências socioprofissionais e proteção social. Entretanto, é bastante comum alegar, como objeção, que as condições que propiciaram o advento desses experimentos exitosos deixaram de existir em razão das mudanças tecnológicas que afetaram as relações de emprego nas últimas décadas. No entanto, o fato é que esses experimentos foram introduzidos em um contexto bastante similar ao atual; um contexto de intensas mudanças produtivas, transições ocupacionais e escassez de trabalho qualificado (BONOLI, 2010). Portanto, o problema não diz respeito a uma fatal crise do emprego gerada pelo advento de novas tecnologias e ausência de respostas, e sim a um crescente processo de desregulamentação do trabalho.

As chamadas “políticas de *workfare*”²⁵ são a expressão mais cabal desse processo (DEAN, 2007). É por intermédio dessas políticas que o direito ao trabalho, em diversas sociedades, vem sendo gradativamente permutado por “medidas de empregabilidade” voltadas exclusivamente para forçar os desempregados a se engajar em um mercado de trabalho desregulamentado e sem proteção (LANZARA, 2016, p. 67).

Em diversos países, várias políticas de ativação têm sido criadas para reduzir o desemprego, incluindo os famigerados programas de *workfare*. Entretanto, quase sempre, essas novas iniciativas de compensação ao desemprego surgem acompanhadas de substantivas reduções na proteção do trabalho (THELEN; BUSEMEYER, 2012). Ademais, as políticas de ativação abrangem uma diversidade de medidas e instrumentos que divergem em relação aos seus objetivos (BONOLI, 2010; DINAN, 2018). As propriedades que compõem os instrumentos das políticas de ativação são

²⁵ Políticas de *workfare* foram intensamente perseguidas por alguns países de forte tradição liberal, a exemplo dos EUA e da Grã-Bretanha, os quais desregulamentaram seus mercados de trabalho, aumentando os incentivos ao emprego temporário e precário por meio da imposição de penalidades e sanções aos trabalhadores (DEAN, 2007).

bastante ambíguas e podem influenciar distintamente os mercados de trabalho, seja na perspectiva da proteção social, do investimento em capital humano ou da mera remercantilização do trabalho (BONOLI, 2010). Algumas políticas ativas podem levar a um aumento das taxas de empregabilidade no curto prazo sem produzir quaisquer melhorias nos mercados de trabalho; elas podem inclusive induzir a cortes em alguns programas, como o seguro-desemprego, desvinculando totalmente o trabalho da proteção social (BENGTSSON; PORTE; JACOBSSON, 2017).

Os governos engajados em perseguir estratégias de flexibilização das relações de emprego se veem particularmente tentados a explorar as ambiguidades que caracterizam os “instrumentos de ativação” (BONOLI, 2010). Tais instrumentos possibilitam soluções atrativas para os governos interessados em desregularizar as relações de emprego, garantindo assim um mínimo de proteção, pois representam alternativas políticas de baixo custo e com fortes apelos eleitorais, sobretudo para as franjas mais vulneráveis do mercado de trabalho alijadas das relações formais de emprego (BONOLI; NATALI, 2012; DINAN, 2018).

Em suma, a proliferação de instrumentos de ativação voltados exclusivamente para promover a empregabilidade temporária e o empreendedorismo é uma forma de desresponsabilizar o Estado de sua obrigação de gerar empregos qualificados e protegidos. No entanto, para os políticos engajados no desmantelamento das políticas públicas de emprego, a utilização desses instrumentos pode ser uma cortina de fumaça útil para ocultar certos objetivos, como a mercantilização extensiva das relações de trabalho e a criação de estratégias mitigadas de proteção; como será demonstrado pelo caso brasileiro a seguir.

O desmonte das políticas públicas de emprego no Brasil

Discutir o atual processo de desmantelamento das políticas de emprego no Brasil é um grande desafio. Afinal, por que discutir o desmonte de políticas que nunca foram completamente implementadas, políticas de precária institucionalização? Qual o sentido de atribuir custos políticos ao desmonte de políticas com pouca abrangência e cobertura?

De modo a dar algumas respostas a essas indagações, é necessário, antes, compreender o significado dessas políticas em um país como o Brasil. O que caracteriza estruturalmente as relações de trabalho no País não é apenas a mobilidade dos trabalhadores entre posições “formais” e “informais”, que aliás é bastante intensa. O contínuo fluxo dos trabalhadores entre essas posições deixa entrever que a dita formalização do trabalho no Brasil pouco diferencia quem é empregado ou

subempregado, terminando por obscurecer a fragilidade dos vínculos de emprego produzidos pela economia (CARDOSO, 2013).

Contudo, em que pesem esses fatores, a regulação do trabalho no Brasil foi um importante vetor de integração aos direitos de cidadania; ao menos para o restrito universo dos incluídos nas relações formais de emprego. Nunca é demais lembrar que a legislação do trabalho e o assalariamento formal, apesar de sempre contestados e incipientes, conferiram um mínimo de segurança material e ontológica, construindo um limiar de sensibilidade social e uma nova sociabilidade a partir da qual os trabalhadores brasileiros referenciaram seu repertório de direitos e ação coletiva (CARDOSO, 2010; LANZARA, 2018).

A Constituição de 1988 democratizou a herança do trabalhismo implementado por Getúlio Vargas nas décadas de 1930 e 1940 e reconfigurou o sistema de proteção social ao ampliar significativamente a cobertura previdenciária e assistencial, com o consequente aumento das transferências, especialmente daquelas vinculadas ao salário mínimo. Vale lembrar que grande parte dos assalariados brasileiros são trabalhadores de baixa renda que recebem até dois salários mínimos; e o salário mínimo no Brasil é um importante indexador das proteções, constituindo-se um piso de referência para vários benefícios sociais contributivos, como aposentadorias e pensões, seguro-desemprego, salário-família, abono salarial, seguro-defeso²⁶; e para os não contributivos, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC)²⁷.

Também significativas foram as medidas previstas no texto constitucional que diretamente afetaram o trabalho, como as bases de constituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), responsável pelo financiamento das políticas públicas de emprego (CARDOSO JUNIOR *et al.*, 2006; SILVA, 2018). Vale notar que os principais programas constituídos com recursos do FAT foram propostos com base na construção de um amplo sistema público de emprego no país (MORETTO; GIMENEZ; PRONI, 2003; CARDOSO JUNIOR *et al.*, 2006; OLIVEIRA, 2007; SILVA, 2018). Os diversos programas estabelecidos no bojo desse sistema, como o seguro-desemprego, a intermediação da mão de obra e a qualificação profissional, deveriam atuar no sentido da estruturação do mercado de trabalho, cumprindo um importante papel auxiliar no esforço de manter e expandir o assalariamento

²⁶ O abono salarial é um benefício pago em parcela única de até um salário mínimo anual, a depender da quantidade de meses trabalhados no ano de referência, que atende trabalhadores formais com rendimento médio mensal inferior a dois salários mínimos. O seguro-defeso é uma modalidade do seguro-desemprego voltada aos pescadores artesanais nos períodos em que a pesca é proibida. O salário-família também é um benefício pago aos trabalhadores com renda bruta mensal igual ou inferior a R\$ 1.425,56 e filhos de até 14 anos ou inválidos (o valor é de R\$ 46,54).

²⁷ O BPC é destinado a pessoas com deficiência ou idosos a partir de 65 anos em situação de pobreza.

formal (CARDOSO JUNIOR *et al.*, 2006). Ademais, o sistema deveria garantir ampla participação e controle social na formulação e implementação das ações de qualificação – fundamentalmente com a consolidação e o empoderamento das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego/Trabalho e do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – Codefat (OLIVEIRA, 2007).

A despeito das disposições constitucionais, as políticas para o mercado de trabalho produziram poucos impactos reais, desenvolvendo-se a partir de uma escassa institucionalização e articulação intersetorial, em particular com as políticas de educação e renda. Ademais, sempre foram caracterizadas por uma alta fragmentação burocrática e um baixo alcance em termos de cobertura, com destaque para o seguro-desemprego. Vale ainda ressaltar a descontinuidade de iniciativas, particularmente no campo da qualificação profissional, e sua instrumentalização para diversos fins.

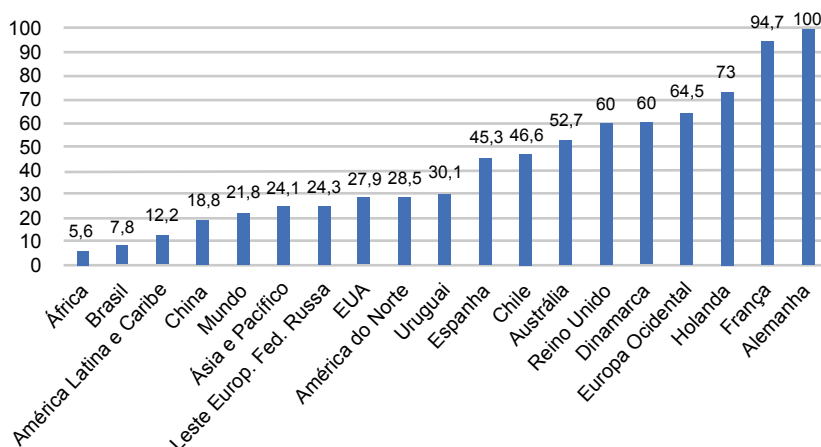
Durante a década de 1990, tornou-se prática corrente repassar recursos destinados aos programas de qualificação a municípios e entidades privadas com pouca ou nula capacidade de implementar políticas. Em suma, não havia critérios técnicos definidos pelo governo para o repasse de recursos e tampouco instrumentos eficientes de monitoramento e controle dessa política (LANZARA, 2016). Embora caracterizados por ações fragmentadas, os programas de qualificação profissional, no período 2007 a 2014, registraram relativos avanços no tocante à coordenação de iniciativas. Programas criados pelo governo brasileiro, em 2011, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (Pronatec), atestaram a efetividade das iniciativas intersetoriais no âmbito da qualificação profissional, mobilizando diversas burocracias em torno dos objetivos da inclusão produtiva (COSTA *et al.*, 2014). A partir de 2011, o Brasil também expandiu sua rede federal de institutos técnicos, ampliando significativamente o número de formados por essas instituições (FURTADO, 2020). Todavia, a estagnação econômica dos últimos anos levou a um aumento do estoque de pessoas treinadas e ociosas, demonstrando que essas medidas devem vir acompanhadas de um incremento nos investimentos públicos para a geração de empregos (SILVA, 2020).

O seguro-desemprego, por sua vez, foi introduzido em 1986 e possui algumas limitações, já que não foi originalmente pensado para lidar com os altos níveis de informalidade do mercado de trabalho brasileiro (MOURÃO; ALMEIDA; AMARAL, 2013). O benefício oferece auxílio financeiro por um período de três a cinco meses em caso de perda do emprego²⁸. O programa do seguro-desemprego no Brasil é um dos menos generosos do mundo com relação aos níveis de cobertura,

²⁸ Fazem jus ao benefício: 1) trabalhador formal dispensado sem justa causa; 2) trabalhador doméstico; 3) trabalhador resgatado em condição análoga à escravidão; 4) pescadores artesanais em períodos de defeso.

valores e regras de elegibilidade; sua taxa de cobertura é considerada baixa para os padrões internacionais, situando-se pouco acima da taxa média verificada nos países africanos que possuem o benefício (gráfico 1).

Gráfico 1. Cobertura do seguro-desemprego em países e regiões – razão entre o número de segurados e o total de desempregados (em %)



Fonte: elaboração própria a partir de dados da International Labour Organization (ILO, 2017).

Critérios de elegibilidade rigorosos, alta informalidade e rotatividade no emprego são fatores que impedem o acesso dos trabalhadores ao programa. Comparado a outros países, o Brasil se coloca na quinta posição quanto ao rigor do período de qualificação exigido para o recebimento do benefício, oferecendo o 27º pior benefício mínimo quando a base de cálculo é o salário médio da população (AMORIM; BILO, 2019). Vale ressaltar que a cobertura incipiente e os baixos valores do seguro-desemprego no País limitam seu potencial para estabilizar a massa salarial em períodos de crise (ILO, 2017).

Apesar do dinamismo econômico e das políticas públicas de valorização do salário mínimo e de formalização do emprego promovidas pelos governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), no período entre 2007 e 2012, aumentou substantivamente o número de beneficiários do seguro-desemprego. Esse aumento ocorreu porque a maior formalização do emprego verificada no período não foi acompanhada de redução na taxa de rotatividade no posto de trabalho (MORETTO, 2010). Diante disso, com o maior número de empregos criados, aumentou também a quantidade de trabalhadores que cumpriam as exigências mínimas para o recebimento

do benefício, resultando na elevação do seu gasto. Para contornar essa situação, no final de 2014, o governo Dilma Rousseff editou a MP nº 664, convertida posteriormente na Lei nº 13.135/2015, alterando significativamente as regras de acesso ao seguro-desemprego. Premido por fortes pressões fiscais, e em meio a uma turbulenta crise política, o governo criou condições mais rígidas de acesso ao programa para conter a disparada do seu gasto. A alteração nas regras do seguro-desemprego foi considerada bastante restritiva e indis pôs a ex-presidente com sua base política, particularmente com os sindicatos, facilitando o caminho para o golpe jurídico-parlamentar de 2016.

O sistema público de emprego no Brasil também não tem se adaptado aos desafios que afetam as dinâmicas produtivas e o mercado de trabalho. Nesse quesito, verifica-se uma total ausência de ações estratégicas e coordenadas para enfrentar o problema das transições ocupacionais geradas por mudanças tecnológicas. Essa ausência é ainda mais dramática considerando que os efeitos adversos produzidos pela pandemia da Covid-19 nos sistemas educacionais, e particularmente no mundo do trabalho, tornaram mais salientes as desvantagens decorrentes do advento das novas tecnologias.

A crise sanitária agravou a situação do mercado de trabalho brasileiro, ampliando os níveis de desemprego e informalidade. Em 2021, a taxa de desocupação, após atingir o alarmante índice de 15,1% em março, recuou para 13,7%, em junho. Entretanto, esse recuo ocorreu mediante o avanço da ocupação em setores que empregam mais mão de obra informal. No segundo trimestre de 2021, na comparação interanual, o emprego no setor privado sem carteira apontou alta de 16% enquanto o contingente dos trabalhadores por conta própria registrou expansão de 14,7%. Nesse período, dos 87,7 milhões de pessoas com algum tipo de trabalho, formal ou informal, 28,3% trabalhavam por conta própria; e muitos viraram “empreendedores” por necessidade (LAMEIRAS *et al.*, 2021)

A deterioração das condições do mercado de trabalho brasileiro antecede à crise sanitária e remonta às reformas liberalizantes introduzidas pelo governo Michel Temer (2016-2018) e aprofundadas pelo governo Bolsonaro (PINHO; LANZARA, 2021). Tais reformas criaram uma institucionalidade que buscou inviabilizar sistemicamente o sistema de proteção social brasileiro por meio da imposição de limites constitucionais aos gastos públicos. A EC nº 95/2016, espinha dorsal do chamado Novo Regime Fiscal, limitou os gastos públicos e atentou diretamente contra a capacidade do Estado de produzir políticas, criando uma espiral de desregulamentações, como as reformas trabalhista (Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017) e previdenciária (EC nº 103, de 13 de novembro de 2019) deixam entrever; ambas empreendidas na sequência do ajuste constitucionalizado.

Vale lembrar que os entusiastas do Novo Regime Fiscal asseveravam que o conflito distributivo no Brasil havia atingido um limite insustentável, gerando sobrecargas ao orçamento, e que, para discipliná-lo, seria necessário introduzir “coerções legais”; e foram tais coerções que criaram uma escassez artificial de recursos para reverter expectativas de inclusão da população nos direitos sociais consagrados pela Constituição de 1988 (OREIRO, 2018). Um dos principais efeitos do Novo Regime Fiscal foi gerar uma disputa entre os diversos setores de política social por recursos orçamentários considerados “escassos”, limitando assim o alcance de diversas políticas. Nesse sentido, o “governo automático” (WEAVER, 1986) introduzido pelo novo teto de gastos constitucionalizado tornou-se a principal justificativa para os políticos comprometidos com a austeridade fiscal avançarem sobre os direitos sociais, especialmente sobre os direitos trabalhistas, vistos como “privilégios”.

Com o golpe de 2016, o governo Temer levou a efeito a Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017), que impôs a primazia do negociado sobre o legislado; facilitou a criação de contratos atípicos, como o intermitente; permitiu a redução dos custos de contratação e demissão por meio da fixação de condições de trabalho inferiores à CLT; viabilizou o avanço da remuneração variável e o pagamento como não salário; esvaziou as funções normativas da Justiça do Trabalho; e enfraqueceu os sindicatos ao descentralizar as negociações coletivas (KREIN *et al.*, 2021; PINHO; LANZARA, 2021).

A despeito dos controversos resultados da Reforma Trabalhista, o avanço destrutivo sobre os direitos dos trabalhadores foi intensificado no governo Bolsonaro. Para facilitar o desmonte da legislação trabalhista e das políticas de emprego, o Ministério do Trabalho foi extinto, e suas políticas foram fragmentadas e distribuídas entre diversos ministérios. Imbuído do discurso de que os benefícios trabalhistas oneram a produção e criam “privilégios”, o governo propôs, logo no primeiro ano do seu mandato, a extinção de 248 fundos públicos, entre eles, o FAT, que, conforme mencionado, é a principal fonte de recursos para o financiamento das políticas de emprego. Segundo orientação do ministro da economia ultraliberal de Bolsonaro, Paulo Guedes, a extinção do FAT seria uma medida fundamental para acabar com o “emprego patrimonialista” dos seus recursos (PUPO; CARAM; RESENDE, 2019). Entretanto, tais medidas controversas não avançaram e encontraram resistências no Congresso Nacional, gerando forte oposição dos sindicatos.

Cabe também destacar a recriação, em 2021, do Ministério do Trabalho e Previdência por ocasião da minirreforma ministerial – MP nº 1.058/2021 – promovida por Bolsonaro para acomodar interesses de parlamentares que apoiam o seu governo. O anúncio da recriação desse Ministério gerou uma disputa entre o ministro da

economia e os integrantes da nova pasta sobre o destino dos recursos do FAT. Esses recursos sempre foram cobiçados pelas políticas de austeridade de Guedes, e permaneceram sob a alçada da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia justamente para neutralizar sua eventual utilização para fomentar estratégias públicas de investimento e expansão do emprego. Ameaçado por baixos índices de aprovação em razão do seu desempenho medíocre na condução da pandemia, e em meio a uma profunda crise econômica, Bolsonaro editou a MP nº 1.058/2021, colocando novamente os recursos do FAT sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho e Previdência (DOCA; GULLINO, 2021).

O governo Bolsonaro também se aproveitou de certas estratégias discursivas, instrumentos ambíguos e mecanismos sub-reptícios para dismantlar os benefícios trabalhistas e as políticas de emprego. Desde o início da crise sanitária, com o crescimento generalizado do desemprego e da pobreza, despontaram diversas propostas que visaram utilizar os recursos dos benefícios trabalhistas para financiar políticas emergenciais de combate à pobreza. Um exemplo dessas propostas foi o Projeto de Lei (PL) nº 5.343/2020, intitulado “Programa de Responsabilidade Social”, atualmente retirado de pauta, que pretendia criar uma “renda mínima” financiada com recursos provenientes da extinção de vários benefícios trabalhistas (FLEURY *et al.*, 2021).

Com a justificativa de que esses benefícios possuem uma “baixa eficácia redistributiva”, promoveu-se uma estratégia velada de “desmantelamento expansionista” (JENSEN *et al.*, 2014), em que os benefícios relatados ao trabalho, cruciais para a manutenção da renda das famílias assalariadas mais pobres, foram desmontados para dar lugar a instrumentos compensatórios de combate à pobreza; instrumentos descolados das políticas de assistência social mais amplas, tal como constituídas pelo Sistema Único de Assistência Social (Suas).

O atual programa do governo Bolsonaro para a assistência social que substituiu o Programa Bolsa Família (PBF), o Programa Auxílio Brasil (MP nº 1.061/2021), caminhava nesse sentido. O novo programa previa a criação de vários benefícios monetários de auxílio à pobreza que competem pelo mesmo orçamento cujos objetivos são bastante contraditórios. Para evitar os “desincentivos ao trabalho”, alguns benefícios previstos no programa, como o Auxílio Inclusão Produtiva Urbana, exigiam certas contrapartidas insidiosas, forçando a inscrição dos seus beneficiários nas relações de emprego; outros benefícios previstos visavam explicitamente mercantilizar a área da assistência social, como o Auxílio Criança Cidadã, que pretendia fornecer um *voucher* para as famílias beneficiárias matricularem seus filhos em creches privadas (BARTHOLO, VEIGA; BARBOSA, 2021).

Como se pode observar, enquanto os benefícios trabalhistas foram desmontados, as políticas compensatórias ganharam vulto e adquiriram novas funções no novo arranjo residual de proteção proposto pelo governo Bolsonaro para deliberadamente mercantilizar o trabalho e as políticas de assistência. Com esse novo arranjo, as políticas para o mercado de trabalho perderam sentido, pois o emprego e a proteção social passaram a ser vistos como objetivos conflitantes; restando aos beneficiários dos diversos programas a alternativa de aceitar qualquer emprego, no geral precário e sem proteção, ou uma proteção mínima e compensatória, que leve imediatamente a um emprego. No limite, o que o governo Bolsonaro pretendeu ao perseguir obstinadamente essas políticas foi criar um regime de empregabilidade sem direitos no País.

Para lograr esse objetivo, Bolsonaro abusou da edição de diversas MP. Prova disso foi a MP nº 905, de 11 de novembro de 2019, que pretendia estabelecer a “Carteira de Trabalho Verde e Amarela” para gerar empregos sem direitos trabalhistas. Grande parte dessas MP foram barradas ou modificadas pelo Congresso Nacional, com a única exceção da MP nº 936, de 1º de abril de 2021, que foi aprovada e convertida posteriormente na Lei nº 14.020, de 6 de junho de 2021, estabelecendo o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (Pemer), permitindo a redução da jornada de trabalho e do salário, bem como a suspensão do contrato de trabalho no contexto da pandemia (PINHO; LANZARA, 2021). Além disso, instituiu o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm), com o intuito de compensar parte da perda de rendimentos do trabalho que ocorresse nesse período (DIEESE, 2021b).

Apesar da importância dessas medidas para a preservação dos empregos durante a crise sanitária, elas não evitaram a perda de renda decorrente da redução dos salários, especialmente para os trabalhadores que ganham pouco mais de dois salários mínimos e, no espírito da nova legislação trabalhista, privilegiaram as negociações individuais no tocante à redução de jornadas e salários, restringindo o alcance dos acordos coletivos (PINHO; LANZARA, 2021).

Em abril de 2021, o governo editou uma nova MP (nº 1.045) que pretendia aprofundar a Reforma Trabalhista. A MP nº 1.045/2021 foi aprovada na Câmara dos Deputados, na forma do PL nº 17/2021, sendo rejeitada pelo Senado. O mencionado projeto, também apelidado de “minirreforma trabalhista”, foi uma tentativa frustrada de ressuscitar a “Carteira de Trabalho Verde e Amarela” (CASTRO, 2021). Apesar de vetadas pelo Senado Federal, as medidas previstas no PL nº 17/2021 deixam entrever como um mercado de trabalho ausente de regulamentação facilita a introdução de novos instrumentos e programas que visam ampliar a flexibilização do trabalho e incentivar os empregos desprovidos de proteção. Dentre as medidas mais polêmicas

contidas no referido PL, destacam-se as seguintes: 1) a restrição do acesso à justiça gratuita, não somente no âmbito trabalhista²⁹; 2) a introdução de programas de qualificação profissional para jovens e pessoas desempregadas acima de 55 anos, com nítidas características de programas de *workfare* (PINHO; LANZARA, 2021).

Com relação a esse último ponto, o PL nº 17/2021 pretendia instituir dois novos programas de geração de emprego e qualificação profissional, quais sejam: o Regime Especial de Qualificação e Inclusão Produtiva (Requip) e o Programa Primeira Oportunidade e Reinserção no Emprego (Priore). O Requip autorizava as empresas a contratar jovens de 19 a 24 anos, por até dois anos, sem carteira de trabalho e ganhando metade do salário mínimo (R\$ 550,00); os inscritos no programa seriam contemplados com uma Bolsa de Incentivo à Qualificação (BIQ) e um Bônus de Inclusão Produtiva (BIP) e não receberiam qualquer indenização no fim do contrato de trabalho. O Priore, por sua vez, seria destinado aos jovens de 18 a 24 anos, e, também, aos trabalhadores com 55 anos ou mais que estivessem desempregados. O programa pretendia conceder um auxílio de R\$ 550,00 do BIP se o trabalhador, obrigatoriamente, passasse por algum curso de qualificação profissional. No entanto, o beneficiário não teria direito a 50% dos salários devidos no caso de demissão do emprego antes do prazo de vigência estipulado no contrato de trabalho (DIEESE, 2021a).

A Reforma Trabalhista de 2017 e as investidas do governo Bolsonaro sobre o pouco que restou da legislação do trabalho e das políticas de emprego criaram um ambiente propício ao crescimento de programas de qualificação fragmentados, de baixa eficácia e cobertura, visando incentivar o trabalho informal, sobretudo nas novas plataformas digitais de trabalho. Um exemplo disso foi o programa criado pelos Ministérios da Cidadania e Educação, o “Qualifica Mais Progredir”. Lançado em agosto de 2021, o objetivo do programa foi expandir as oportunidades de emprego aos beneficiários do Programa Auxílio Brasil. Com a articulação dos dois programas, o governo pretendia ofertar cursos de capacitação gratuitos para formar “microempreendedores individuais”, oferecendo ainda “educação financeira para estudantes da rede pública de ensino” e “oportunidades de trabalho” (BRASIL, 2021b).

O “Qualifica Mais Progredir” foi sintomático de um conjunto de ações promovidas pelo governo Bolsonaro para gerar “portas de saída” para os beneficiários dos programas de transferência de renda. No entanto, o governo não especificou como essas “oportunidades de trabalho” seriam geradas nem como esses cursos seriam

²⁹ De acordo com o Projeto, só teria direito à justiça gratuita o indivíduo pertencente à “família de baixa renda”, ou seja, a pessoa com renda familiar mensal de até meio salário mínimo (R\$ 550,00), ou renda familiar total de até três salários mínimos.

ofertados. O programa apenas mencionava vagamente que o governo pretendia “promover a autonomia” das pessoas inscritas nos programas de combate à pobreza mediante o acesso dos seus beneficiários a aplicativos e a cursos de capacitação online. É o que sugeria, por exemplo, um curso denominado “Coletivo Online”. Por meio de uma parceria estabelecida entre o Instituto Coca-Cola Brasil e o Qualifica Mais Progredir, o curso buscava criar uma plataforma digital para recrutar emprego e ofertar “videoaulas curtas e objetivas enviadas pelo WhatsApp sobre temas do mundo do trabalho” (BRASIL, 2021a).

Ao criar esses programas, o governo emitiu claros sinais de que sua intenção era impulsionar a economia de aplicativos e a “plataformização” dos empregos no País, transformando esses dispositivos em um novo repositório para o recrutamento de trabalho precário e sem direitos, sobretudo voltado aos jovens oriundos das camadas mais pobres.

Para a coalizão de interesses predatórios que sustentava o governo Bolsonaro, não bastava desconstruir os direitos trabalhistas e as políticas públicas de emprego; era necessário ir além, criando medidas que potencializem a utilização do emprego precário e a insegurança, apagando de vez as tênues fronteiras que delimitam o trabalho formal e informal no País.

Comentários finais: a naturalização da empregabilidade precária

O atual processo de desconstrução dos programas públicos de emprego no Brasil ameaça transformar o fenômeno da informalidade em um novo padrão de empregabilidade. O fato é que a desestruturação das políticas que compõem o sistema público de emprego, em um contexto de intensa flexibilização e precarização das relações de trabalho, reforça e naturaliza o fenômeno da informalidade. Desse modo, as políticas de emprego, tal como organizadas a partir da Constituição de 1988, vão perdendo suas formas e funções, na medida em que o recente esvaziamento da legislação trabalhista e a consequente proliferação de contratos atípicos e de curta duração deixam pouca margem para estratégias públicas de criação de empregos qualificados.

De acordo com Machado da Silva (2002, p. 95), a noção de informalidade refletia “o outro lado” de uma relação padrão de emprego caracterizada pela generalização da norma salarial. Tal noção, apesar de ambígua, adquiria um sentido prático-político ao descrever situações em que predominavam obstáculos ao desenvolvimento do pleno emprego. A informalidade adquiria um peso negativo; um fardo que afetava

especialmente os países que ainda não haviam universalizado a norma salarial, sendo os mercados de trabalho latino-americanos paradigmas dessa situação.

Opor a “informalidade” das relações de trabalho na América Latina à “formalidade” na Europa permitia pensar que o Estado decide, por meio de sua legislação, sobre o conjunto das relações sociais e de sua expressão concreta, sobre sua “formalização” (LAUTIER, 1993, p. 11). Possibilitava, igualmente, pensar a regulação do trabalho como um elemento de delimitação do espaço dos usos possíveis do trabalho.

Nas palavras de Machado da Silva (2002, p. 89), “o par formal-informal correspondia à forma aparente do jogo de claro-escuro representado pelo ideal inatingido do pleno emprego”, tão caro aos experimentos europeus do pós-Segunda Guerra. Embora idealizadas, essas experiências tornaram-se referências de construção de sociedades do trabalho constituídas por níveis mínimos de segurança material e ontológica, configurando “uma relação especular entre essas e os países latino-americanos” caracterizados por relações de assalariamento restritas e precárias (MACHADO DA SILVA, 2002, p. 90).

Contudo, à medida que os problemas do desemprego foram se avolumando nos países centrais, essa relação especular deixou de exercer atração. A viabilidade política do pleno emprego, em condições de intensa flexibilização do trabalho, passou a ser radicalmente questionada. Assim, os pressupostos que fundamentavam a relação salarial estruturada e protegida tornaram-se fragilizados em vista dos novos requerimentos que passaram a justificar a inevitabilidade e a necessidade do trabalho atípico.

Como salienta Machado da Silva (2002, p. 93), essa última justificativa é o que permite entender as mudanças na “dimensão cognitiva da noção de informalidade”. A partir da década de 1980, e mais recentemente com o advento de novas modalidades de subemprego e trabalho precário, a noção foi cada vez mais destituída de significado; denotando situações até mesmo desejáveis do ponto de vista do êxito pessoal. Em substituição ao par informal/formal é o par “empregabilidade/empreendedorismo” que busca, agora, reconstruir uma cultura do trabalho adaptada ao risco e à insegurança (MACHADO DA SILVA, 2002, p. 100). Fundamental para a mudança dos pares categóricos em questão foi o advento de relações mais individualizadas de emprego e dos “processos de subjetivação” organizados em torno da “cultura do empreendedorismo” (MACHADO DA SILVA, 2002, p. 101).

Longe de representar um horizonte de expectativas relacionadas com a integração dos sujeitos nas proteções e nas garantias que constituíam a sociedade do trabalho regulamentado e protegido, o par empregabilidade/empreendedorismo adquire

um sentido de convencimento ideológico ao instilar no indivíduo uma ética de conformação ao trabalho subordinado ao mercado competitivo. O par em questão transforma os sentidos do par anterior, engendrando não uma relação de oposição à desproteção que caracterizava o outro lado da fronteira do trabalho regulamentado, e sim de conformidade com as novas situações de emprego marcadas por crescente insegurança e precariedade.

Nesse sentido, a operação do novo par consiste em apagar os registros e as referências que demarcavam a estrutura formal de emprego. É como se a deformidade que caracterizava as relações não padronizadas de emprego ditas informais se tornasse ela mesma uma forma ideal.

Além disso, os termos empregabilidade/empreendedorismo assumiram um “sentido ubíquo” no discurso de burocratas, políticos e lideranças empresariais e sindicais, tornando-se a um só tempo “explicação e justificativa das novas situações de trabalho” (MACHADO DA SILVA, 2002, p. 104). A ampla aceitação desses termos é sintomática de um processo generalizado de desistência cognitiva; levando esses atores a renunciar aos problemas que afetam as atuais relações de trabalho, como a ausência de regulamentação e de políticas públicas mais abrangentes de emprego, e a buscar soluções dentro dos estreitos limites do empreendedorismo.

Contudo, abdicar de pensar em saídas para a atual crise de regulamentação do trabalho leva a postular um futuro para o EBS baseado em reparações e em conformismos; de um lado, a “leitura moral da miséria” que pretende administrar a exclusão e a indignidade dentro da ciência das “boas desigualdades” (LAUTIER, 2014, p. 268); de outro, o apelo ao engajamento voluntário ao empreendedorismo que, nos seus vaivéns inefetivos, aprisiona o indivíduo numa espécie de *workhouse* mental.

É toda uma cultura de resignação que se anuncia aqui. Com o par categórico empregabilidade/empreendedorismo organizando as novas relações de trabalho no Brasil, vislumbra-se um novo tipo de indivíduo adaptado a modos de existência extremamente precários e esvaziados de sociabilidade e significado público.

Como se pode depreender das medidas de desmonte da legislação do trabalho e das políticas de emprego discutidas neste capítulo, o consórcio de interesses predatórios que levou Bolsonaro ao poder, com a cumplicidade explícita de setores empresariais, quer destruir as fronteiras que demarcam a construção de um capitalismo minimamente civilizado no País. Se tais interesses forem exitosos, restará apenas um regime de empregabilidade sem direitos organizado sob as regras mais selvagens do mercado.

Referências

ALESINA, A.; FAVERO, C.; GIAVAZZI, F. The output effects of fiscal adjustments. *NBER Working Paper*, [s. l.], n. 18336, p. 15-39, 2012.

AMORIM, B.; BILO, C. Seguro-desemprego ao redor do mundo: uma visão geral. *Nota Técnica*, n. 55. Brasília, DF: IPEA, 2019.

BARTHOLO, L.; VEIGA, R. da.; BARBOSA, R. J. O que muda no “Novo Bolsa Família”. *Piauí*, [s. l.], 17 ago. 2021. Disponível em: https://piaui.folha.uol.com.br/o-que-muda-no-novo-bolsa-familia/?fbclid=IwAR2UmbfrBVituDIBWCup_ZMuI6GfLjCO8R-eU9a3jPagSPXmbKX6-F3qHTw. Acesso em: 20 ago. 2021.

BAUER, M. W.; KNILL, C. A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: measurement, explanation and strategies of policy dismantling. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, [s. l.], v. 16, n. 1, p. 28-44, 2014.

BÉLAND, D.; SCHLAGER, E. Varieties of policy feedback research: looking backward, moving Forward”. *Policy Studies Journal*, [s. l.], v. 47, n. 2, p. 185-205, 2019.

BENGTSSON, M.; PORTE, C.; JACOBSSON, K. Labour market policy under conditions of permanent austerity: any sign of social investment? *Social Policy and Administration*, [s. l.], v. 51, n.2, p. 367-388, 2017.

BONOLI, G. The political economy of active labor-market policy. *Politics & Society*, [s. l.], v.38, n.4, p. 435-457, 2010.

BONOLI, G.; NATALI, D. *The politics of the new Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BRASIL. Cidadania e Assistência Social. Curso on-line oferece capacitação para o mercado de trabalho. Brasília, DF: gov.br, 17 ago. 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2021/08/curso-on-line-oferece-capacitacao-para-o-mercado-de-trabalho>. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. Cidadania e Assistência Social. Governo Federal anuncia nova fase do Programa Qualifica Mais. Brasília, DF: gov.br, 19 ago. 2021b.

Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2021/08/governo-federal-anuncia-nova-fase-do-programa-qualifica-mais>. Acesso em: 15 out. 2021.

BURNHAM, P. New Labour and the politics of depoliticisation. *British Journal of Politics and International Relations*, [s. l.], v. 3, n. 2, p. 127-149, 2001.

CARDOSO JUNIOR, J. C. *et al.* Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo. *Texto para Discussão n. 1237*. Brasília, DF: IPEA, 2006. p. 1-72.

CARDOSO, A. M. *A construção da sociedade do trabalho no Brasil: uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

CARDOSO, A. M. *Ensaio de sociologia do mercado de trabalho brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2013.

CASTRO, A. Senado derruba MP com minirreforma trabalhista. *Senado Notícias*, Brasília, DF, 1 set. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/01/senado-derruba-mp-com-minirreforma-trabalhista>. Acesso em: 14 out. 2021.

CLAYTON, R.; PONTUSSON, J. Welfare-State retrenchment revisited: entitlement cuts, public sector restructuring, and inegalitarian trends in advanced capitalist societies. *World Politics*, [s. l.], v. 51, n. 1, p. 67-98, 1998.

COSTA, P. V. *et al.* A estratégia de inclusão produtiva urbana no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (org.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 289-321.

DEAN, H. The ethics of welfare-to-work. *Policy and Politics*, [s. l.], v. 35, n.4, p. 573-589, 2007.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Câmara aprova substitutivo à Medida Provisória nº 1.045 e aprofunda precarização. *Nota Técnica*, n. 262. São Paulo: DIEESE, 2021a. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2021/notaTec262MP1045Minirreformatrabalhista.pdf>. Acesso em: 29 set. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Com atraso de quatro meses, governo relança o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda. *Nota Técnica*, n. 256. São Paulo: DIEESE, 2021b. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2021/notaTec256programaManEmprego/index.html?page=1>. Acesso em: 27 set. 2021.

DINAN, S, A typology of activation incentives. *Social Policy & Administration*, [s. l.], v. 53, n. 1 p. 1-15, 2018.

DOCA, G.; GULLINO, D. Na reforma ministerial, equipes de Guedes e Onyx já disputam FAT e FGTS, após recriação do Ministério do Emprego. *O Globo*, [s. l.], 23 jul. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/na-reforma-ministerial-equipes-de-guedes-onyx-ja-disputam-fat-fgts-apos-recriacao-do-ministerio-do-emprego-25122302>. Acesso em: 11 out. 2021.

FLEURY, S. *et al. Resolvendo a quadratura do círculo: austeridade com responsabilidade social ou 'Reforma da Lei dos Pobres' à brasileira?* Rio de Janeiro: CEE-FIOCRUZ, 2021. Disponível em: https://www.cee.fiocruz.br/sites/default/files/futuros%20da%20prote%C3%A7%C3%A3o%20social_texto%20completo_pdf.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

FURTADO, D. L. *Graduação tecnológica: o desafio de profissionalizar no ensino superior (2000-2014)*. Curitiba: Editora Appris, 2020.

GALLEGO, A.; MARX, P. Multi-dimensional preferences for labour market reforms: a conjoint experimente. *Journal of European Public Policy*, [s. l.], v. 24, n. 7, p. 1027-1047, 2017.

GREEN-PEDERSEN, C. *et al.* Dismantling by default? The indexation of social benefits in four countries. *In: BAUER, M. M. et al. (ed.). Dismantling public policies: preferences, strategies, and effects*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 129-151.

GREEN-PEDERSEN, C. *The politics of justification: party competition and Welfare State retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012.

HAFFERT, L.; MEHRTENS, P. From austerity to expansion? Consolidation, budget surpluses, and the decline of fiscal capacity. *Politics & Society*, [s. l.], v. 43, n. 1, p. 119-148, 2014.

HERTEL-FERNANDEZ, A. Dismantling policy through fiscal constriction: examining the erosion in state unemployment insurance finances. *Social Service Review*, [s. l.], v. 87, n. 3, p. 438-476, 2013.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *World social protection report 2017/19: universal social protection to achieve the sustainable development goals*. Geneva: ILO, 2017. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_604882.pdf. Acesso em: 13 out. 2021.

JENSEN, C. *et al.* Giving less by doing more? Dynamics of social policy expansion and dismantling in 18 OECD countries. *Journal of European Public Policy*, [s. l.], v. 21, n. 4, p. 528-548, 2014.

JENSEN, C. *et al.* Policy instruments and welfare state reform. *Journal of European Social Policy*, [s. l.], v. 28, n.2, p. 161-176, 2017.

KORPI, W. *The democratic class struggle*. London: Routledge and Kegan Paul, 1983.

KORPI, W.; PALME, J. New politics and class politics in the context of austerity and globalization: Welfare State regress in 18 countries, 1975-95. *American Political Science Review*, [s. l.], v. 97, n. 3, p. 425-446, 2003.

KREIN, J. D. *et al.* *O trabalho pós-reforma trabalhista*. São Paulo: CESIT, 2021.

LAMEIRAS, M. A. *et al.* Desempenho recente do mercado de trabalho e perspectivas para o ano. *Carta de conjuntura*, n. 52. Brasília, DF: IPEA, 2021. p. 1-15.

LANZARA, A. O seguro social e a construção da proteção social no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 61, n. 2, p. 463-502, 2018.

LANZARA, A. P. Ativismo burocrático, políticas sociais intersetoriais e os desafios da inclusão produtiva no Brasil. *Desenvolvimento em Debate*, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 63-81, 2016.

LAUTIER, B. Informalidade das relações de trabalho e cidadania na América Latina. *Cadernos CRH*, Salvador, n. 18, p. 5-48, 1993.

LAUTIER, B. O governo moral dos pobres e a despolitização das políticas públicas na América Latina. *Cadernos CRH*, Salvador, v. 17, n.72, p. 463-477, 2014.

MACHADO DA SILVA, L. A. Da informalidade à empregabilidade (reorganizando a dominação no mundo do trabalho). *Cadernos CRH*, Salvador, v. 15, n. 37, p. 81-109, 2002.

MARX, P.; SCHUMACHER, G. The effect of economic change and elite framing on support for welfare state retrenchment: a survey experiment. *Journal of European Social Policy*, [s. l.], v. 26, n. 1, p. 20-31, 2016.

MORETTO, A. *Políticas de emprego e sua contribuição à redução da informalidade e discriminação no mercado de trabalho brasileiro: a experiência recente*. Brasília, DF: OIT, 2010. Série Trabalho Decente no Brasil.

MORETTO, A.; GIMENEZ, D. M.; PRONI, M. W. Os descaminhos das políticas de emprego no Brasil. In: PRONI, M. W.; HENRIQUIE, W. (org.). *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo: Ed. Unesp, 2003. p. 231-278.

MOURÃO, A. N.; ALMEIDA, M. E.; AMARAL, E. L. Seguro-desemprego e formalidade no mercado de trabalho brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 251-270, 2013.

OLIVEIRA, R. V. Momento atual da política pública de qualificação profissional no Brasil: inflexões e desafios. *Ariús*, Campina Grande, v. 13, n. 1, p. 51-59, 2007.

OREIRO, J. L. Só a retomada do desenvolvimento econômico, não o ajuste fiscal perpétuo, pode salvar o Brasil do colapso. *Revista NECAT*, [s. l.], v. 7, n. 14, p.8-19, 2018.

PALIER, B. Tracking the evolution of a single instrument can reveal profound changes: the case of funded pensions in France. *Governance*, [s. l.], v. 20, n. 1, p. 85-107, 2007.

PIERSON, P. Introduction: investigating the Welfare State at century's end. In: PIERSON, P. (ed.). *The new politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 1-16.

PIERSON, P. The new politics of the Welfare State. *World Politics*, [s. l.], v. 48, n. 2, p. 143-79, 1996.

PINHO, C. E. S.; LANZARA, A. P. Democracia vilipendiada, privatização e desmonte de políticas públicas sob o governo Bolsonaro. *Caderno da Reforma Administrativa*, n. 30. Brasília, DF: FONACATE, 2021.

PUPO, F.; CARAM, B.; RESENDE, T. Pacote de Guedes quer eliminar o FAT e mais 247 fundos públicos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 6 nov. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/11/pacote-de-guedes-quer-eliminar-o-fat-e-mais-247-fundos-publicos.shtml>. Acesso em: 10 out. 2021.

RUEDA, D. Social democracy and active labour-market policies: insiders, outsiders and the politics of employment promotion. *British Journal of Political Science*, [s. l.], v. 36, n. 3, p. 385-406, 2006.

SCHMIDT, V. A. Does discourse matter in the politics of Welfare State adjustment? *Comparative Political Studies*, [s. l.], n. 35, p. 168-193, 2012.

SCHNEIDERMAN, D. *Constitutionalizing economic globalization*. Investment rules and democracy's promise. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

SILVA, S. P. A inclusão produtiva como eixo de política de proteção social: contexto latino-americano e questões para a realidade brasileira. *Texto para Discussão 2605*. Brasília, DF; Rio de Janeiro: IPEA, 2020. p. 1-47.

SILVA, S. P. Financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil: uma análise a partir da trajetória operacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). *Texto para Discussão 2427*. Rio de Janeiro: IPEA, 2018. p. 1-65.

SLOBODIAN, Q. *Globalists: the end of empire and the birth of neoliberalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2018.

SLOTHUUS, R. Framing deservingness to win support for Welfare State retrenchment. *Scandinavian Political Studies*, [s. l.], v. 30, n.3, p. 323-344, 2007.

STREECK, W. German capitalism: Does it exist? Can it survive? In: CROUCH, C.; STREECK, W. (ed.), *Political economy of modern capitalism*. London: Sage, 2007. p. 45-76.

STREECK, W.; THELEN, K. (ed.). *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

SWENSON, P. A. *Capitalists against markets: the making of labor markets and welfare states in the United States and Sweden*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

THELEN, K. *How institutions evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

THELEN, K.; BUSEMEYER, M. R. Institutional change in German vocational training: From collectivism toward segmentalism. *In*: BUSEMEYER, M. R.; TRAMPUSCH, C. T. (ed.), *The political economy of collective skill formation*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 68-100.

WEAVER, K. The politics of blame avoidance. *Journal of Public Policy*, [s. l.], v. 6, n. 4, p. 371-98, 1986.

Capítulo 5

A encruzilhada da previdência social: entre a solidariedade fragilizada e a apropriação financeira

Fernanda Pernasetti

Introdução

A mais recente reforma da previdência social, aprovada em 2019, conformou, com a Reforma Trabalhista e o Novo Regime Fiscal (a Proposta de Emenda à Constituição n° 55, de 2016, conhecida como PEC do Teto de Gastos), uma tríade de ataque às garantias constitucionais de proteção social que caracterizavam o Estado brasileiro da Nova República, marcando uma significativa inflexão do seu papel em relação aos parâmetros de mediação do conflito distributivo nacional. Tais medidas, priorizadas pelo governo federal desde o golpe parlamentar-jurídico-midiático que interrompeu o mandato de Dilma Rousseff em 2016, implicaram uma redução significativa da margem de atuação do poder público sobre políticas absolutamente fundamentais para os trabalhadores e para a reprodução social cotidiana, em um país marcado pela informalidade laboral e por um EBS nunca plenamente implementado.

Em um cenário mundial de hegemonia das dinâmicas neoliberalizantes, o Brasil das últimas décadas viveu avanços e recuos no campo das políticas sociais, segundo as possibilidades concretas, os objetivos e os diferentes níveis de organização dos atores políticos de um ambiente democrático atravessado por desigualdades estruturais e sob influência crescente das finanças globalizadas. Do ponto de vista internacional, desde a crise sistêmica dos anos 1970, uma consistente literatura interdisciplinar buscou acompanhar e investigar, sobretudo nos países de capitalismo central, as transformações implementadas nas políticas sociais, que envolveram tanto processos de reforma e retração quanto uma notável resiliência dos arranjos de proteção social, atribuídas às dependências de trajetória e aos elevados custos políticos de desarticulação dessas redes protetivas (PIERSON, 1996, 2001).

Mais recentemente, entretanto, a expansão da dominância financeira sobre todo o sistema capitalista – a despeito da incorrência em uma nova crise a partir de 2008 – reforçou uma visão que associa os Estados de Bem-Estar e suas políticas sociais às causas dos desequilíbrios fiscais enfrentados por diversos países (NACZYK; PALLIER, 2014). Consolidou-se, assim, um léxico político-econômico que articula cenários de austeridade permanente, em que se impõe a pauta da redução dos chamados “gastos sociais”, à expansão da influência e atuação dos grandes fundos de investimento – sobretudo os fundos de previdência privada. Apesar de suas particularidades – como ter sido a 7ª maior economia mundial entre 2010 e 2014 – o Brasil não passaria ao largo dessa tendência. De fato, a partir do golpe de 2016, a pauta da austeridade fiscal impôs-se sobre a agenda política nacional com uma força sem precedentes, e o campo da resistência democrática se desarticulou ao ponto de não conseguir impedir flagrantes retrocessos em torno dos direitos sociais e suas lógicas de financiamento.

Diante desse cenário, o presente artigo realiza uma breve incursão sobre os processos de reforma que têm moldado a previdência pública e pavimentado o avanço da previdência privada no Brasil, desde a Constituição Federal de 1988, para qualificar a ideia de que está em curso uma etapa ativa de desmonte (*policy dismantling*) (BAUER; KNILL, 2014) dessa política social. Isso não implica ignorar que o sistema público de previdência resiste e permanece mobilizando a segunda maior rubrica do orçamento público federal, ocupando um lugar fundamental na reprodução social cotidiana na maior parte dos municípios do País. No entanto, desde a criação da seguridade social³⁰ em 1988, cada década da recente história democrática brasileira assistiu à aprovação de uma ou mais mudanças regulatórias na previdência social – em 1998, 2003 e 2019.

Apesar das diferenças no que se refere aos momentos políticos, aos atores sociais envolvidos e às diferentes estratégias de que lançaram mão para aprová-las, não é forçoso reconhecer que todas essas reformas caminharam no sentido inverso ao da construção e do fortalecimento de uma previdência social solidária e universal, como previsto pela carta magna. Sendo assim, em uma perspectiva mais ampla, o que nossa análise vai buscar responder é quais elementos conformam essa “unidade” do desmonte como pano de fundo da previdência social brasileira. Que fatores seriam capazes de explicar por que, apesar da consolidação constitucional da seguridade social e do rompimento com a lógica da cidadania regulada pelas condições de trabalho, a estrutura da previdência social brasileira sofre reformas que, apesar de suas

³⁰A noção de seguridade social no Brasil envolve Saúde, Assistência Social e Previdência Social, numa perspectiva de universalidade, integralidade e igualdade, aproximando-se das concepções *beveridgianas*, em contraposição ao modelo contributivo clássico *bismarckiano*.

nuances, apontam para mudanças no sentido do seu desmonte e do fortalecimento da previdência privada?

Para enfrentar esse desafio analítico, o artigo avança sobre uma dupla hipótese: no âmbito das frentes de defesas do sistema público, argumenta-se que é preciso ter em conta as ambiguidades que envolvem a histórica abordagem da previdência na perspectiva do seguro social – ou as deturpações que o afastam de uma concepção solidária, reaproximando-o da lógica mutualista que marcou suas origens, como discute Lanzara (2018). Paralelamente, torna-se fundamental compreender como o avanço da financeirização no Brasil, e dos atores sociais envolvidos nessa arena, tem se desdobrado no incentivo à migração e disparada dos ativos sob gestão das entidades de previdência privada (PERNASETTI, 2021).

Por um lado, ao mesmo tempo que a consolidação do seguro social reforça a resiliência institucional do sistema previdenciário – cujo RGPS, como veremos, distribui a maior parte dos seus benefícios num patamar médio de até dois salários mínimos –, a ênfase no caráter contributivo da previdência, que predomina nas narrativas da comunidade epistêmica da austeridade (PINHO, 2021), acaba por reforçar uma visão de que “a previdência é para poucos”, restrita aos trabalhadores formais, e, portanto, suas transformações afetariam apenas a “elite” do mundo do trabalho nacional³¹.

A predominância de uma abordagem meramente fiscal do tema – em que se destacam as denúncias em torno do alegado déficit da previdência social –, aliada ao dado histórico-estrutural de que a maioria dos trabalhadores brasileiros atua na informalidade, acaba por escamotear a constante redução do patamar de benefícios do regime geral que as reformas vêm promovendo, enfraquecendo a discussão sobre os aspectos redistributivos da previdência, e, sobretudo, da sua importância enquanto pilar indissociável da estrutura tripartite da seguridade – ao lado da saúde (universalizada, por meio do SUS), e da assistência social (Suas). Se somarmos à previdência social o montante destinado via assistência ao pagamento do BPC e das rendas mensais vitalícias por idade ou invalidez, “tem-se um cenário no qual 82% dos idosos brasileiros contam com proteção na velhice a partir da renda da seguridade social” (DIEESE; ANFIP, 2017, p. 41). Além disso, estudos apontam que os recursos do RGPS, que integram a renda familiar de mais de 30 milhões de beneficiários, influenciam direta e indiretamente na qualidade de vida de quase 100 milhões de pessoas – sobretudo crianças e jovens em idade escolar, que não dispõem de mecanismo similar de geração de renda e proteção social (DIEESE; ANFIP, 2017).

³¹ De fato, do ponto de vista da previdência do funcionalismo público, as desigualdades entre os benefícios da elite dos poderes republicanos e dos demais servidores (em maioria nas áreas de saúde e educação) contribuiu para fomentar essa lógica. Segundo Medeiros e Souza (2014), a regressividade da previdência das frações de elite do poder público contribuiu com 4% de toda a desigualdade de renda no País.

A despeito de tais evidências sobre a relevância da renda previdenciária e suas externalidades, quando se trata de debater sobre as propostas de reforma, a ênfase nos aspectos fiscais e no caráter mutualista do seguro social acaba por reforçar a equivocada visão de que só à “parcela privilegiada” dos trabalhadores formais importa discutir os parâmetros de acesso a benefícios como aposentadorias – já que o tema não compete aos informais, que sequer reúnem os requisitos para acessar o sistema previdenciário. Desse modo, o artigo discute de que forma se enfraquecem as frentes populares de defesa de uma previdência social universal e organizada sob parâmetros solidários, restringindo uma oposição mais efetiva às reformas ao campo parlamentar e aos cálculos que envolvem suas bases de apoio.

A outra vertente da hipótese explicativa sobre as sucessivas reformas da previdência social é a constatação de que ela se vê continuamente pressionada pelo avanço da financeirização no País, principalmente com a primazia de uma lógica rentista e não desenvolvimentista vinculada à engrenagem de reprodução da dívida pública nacional – ou, simplesmente, da “financeirização por juros” (BRUNO *et al.*, 2011). No limite, a estrutura previdenciária reúne recursos de poupança que, para se valorizar, podem ser aplicados tanto no setor produtivo quanto no setor financeiro, que é a tendência que tem se consolidado atualmente, dados os altos juros praticados no Brasil. As constantes mudanças regulatórias que modificaram estruturalmente o sistema (como a de 1998), criaram a previdência privada do funcionalismo público (como a de 2003), ou estabeleceram mudanças paramétricas de acesso aos benefícios (como em 2019), por múltiplos caminhos que buscaremos debater, acabam por reforçar um movimento de incentivo e migração à previdência privada. O que está em jogo, nesse caso, é a gestão pública ou privada de uma poupança que tem origem no trabalho, que tem a ver com o tempo de vida do(a) trabalhador(a), e que tanto pode incidir no financiamento de longo prazo da economia quanto é afetada pelo seu desempenho geral no que se refere aos níveis de rendimento e grau de formalização.

Iniciando esse trajeto, na seção seguinte a esta introdução, o artigo apoia-se na literatura sobre a conformação dos direitos sociais no Brasil, e na bibliografia mais geral sobre *policy dismantling*, já discutida no capítulo introdutório desta obra para argumentar que parte da vulnerabilidade do sistema previdenciário brasileiro às sucessivas reformas tem a ver com a histórica construção da previdência enquanto seguro social, e às defesas de uma abordagem não solidária e restrita aos trabalhadores contributivos no que se refere ao alcance e escopo desse seguro.

Ainda que a consolidação da previdência rural e sua universalização nos anos 2000 tenham significado, como previa a Constituição Federal de 1988, uma relativização do seu perfil estritamente contributivo (com importantes ganhos para o combate à

pobreza no campo e às desigualdades regionais), ao longo das sucessivas reformas, é possível identificar a construção de uma narrativa na qual os beneficiários da previdência social representariam uma parcela “privilegiada” do universo dos trabalhadores nacionais. Nessa etapa, discutem-se as mudanças implementadas por cada reforma e procura-se analisar as justificativas e a coalizão de forças que lhes deram impulso em cada contexto, contribuindo para enfraquecer o envolvimento de múltiplos atores em torno da defesa da previdência enquanto direito a ser universalizado.

Na terceira seção, o artigo vai explorar mais explicitamente a conexão existente entre as sucessivas reformas da previdência social e o impulso à previdência complementar ou privada no Brasil, destacando de que maneira o perfil desses investidores institucionais alinhou-se, nas últimas décadas, ao padrão da financeirização por juros, dominante no País. Dispondo de um patamar patrimonial que quadruplicou nos últimos 30 anos, a previdência privada – tanto aberta quanto fechada – compartilha do perfil absolutamente conservador que caracteriza historicamente os atores financeiros brasileiros. Isso quer dizer que, atualmente, a previdência complementar detém um patrimônio correspondente a 27% do PIB nacional, majoritariamente investido na aquisição de títulos públicos de curto prazo (PERNASETTI, 2021). Esse enriquecimento privado é tanto resultado da dinâmica de drenagem dos recursos públicos para pagamento de juros e encargos da dívida pública – em que esse recurso está investido – quanto, ao mesmo tempo, perpetua essa engrenagem: se, por um lado, a dívida pública pressiona o orçamento, por outro, a retórica da austeridade motiva novas reformas e cortes de gastos sociais.

Na seção final, sintetizam-se as duas hipóteses explicativas sobre a reiterada rerregulação da previdência social brasileira, apontando como a compreensão desse panorama pode ser fundamental ao desafio de recuperar uma visão da previdência social como direito e como poupança dos trabalhadores, com potencial de atuar como fonte de financiamento de longo prazo para novos projetos de desenvolvimento nacional, e não subsumida à lógica rentista de contas e ganhos individuais.

A previdência como seguro social não universal

Quando se trata de entender a falta de resistência dos trabalhadores e trabalhadoras às sucessivas reformas da previdência brasileira, a primeira pergunta que nos atravessa é: como esperar que se organize a defesa popular de um direito que não é percebido como tal? Como esperar a defesa de uma perspectiva universalizante, a partir do escopo da seguridade social, de um direito nunca plenamente universalizado, que remonta à capacidade de poupança dos trabalhadores em um país de baixo nível

de renda, e que, exatamente por isso, está sujeito à pressão privatista de atores interessados em lucrar com a gestão desses montantes?

Para compreender esse primeiro traço que caracteriza os discursos em torno da previdência social no Brasil, é preciso remontar brevemente à trajetória de consolidação dessa política social e suas características. Nascida de iniciativas corporativas mutualistas, tendo por pano de fundo um mundo do trabalho majoritariamente agrário e marcado por séculos de escravidão – ou seja, pela desvalorização e racialização do trabalho humano em si –, a proteção social brasileira foi historicamente construída *pari passu* à figura de um trabalhador formal e urbano que até os dias atuais não se assemelha à maior parte da população em idade ativa do País. Não obstante, é fundamental ter em conta que, mesmo após sucessivas reformas, a estrutura da previdência social permanece sendo fundamental para a reprodução social cotidiana do Brasil, possui um caráter redistributivo inegável – sobretudo para os pequenos municípios e as regiões norte e nordeste – além de externalidades positivas do ponto de vista da composição da renda familiar de trabalhadores informais e de crianças.

Diversos estudos abordam a questão social no Brasil do ponto da perspectiva de sua interface com o desenvolvimento do Estado brasileiro e do capitalismo nacional (AURELIANO; DRAIBE, 1989; OLIVEIRA; FLEURY, 1989; CARDOSO JR.; JACCOUD, 2005). De forma geral, eles apontam que, embora o trabalho livre tenha emergido enquanto demanda pela formação de um verdadeiro mercado de trabalho no País, ele não foi acompanhado do acesso à terra aos ex-escravizados e à população pobre livre nos núcleos urbanos (FERNANDES, 1976), implicando o primeiro fator de consolidação da informalidade enquanto traço característico do mundo do trabalho nacional. Dada a carga de preconceitos e estereótipos que circundam a população negra e o trabalhador rural, essas duas frações da população perduraram historicamente como os elementos mais fragilizados do mundo do trabalho nacional, mesmo após a Constituição Federal de 1988.

A despeito das lutas que envolveram organizações de trabalhadores desde o final do século XIX no País, a bibliografia histórica identifica que, no ano de 1923, a legislação sobre políticas sociais começou a encontrar passagem no Congresso Nacional³². Naquele ano, foi criada a Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP) dos ferroviários. A partir desse marco, as CAP começaram a se multiplicar organizadas basicamente por empresas, consolidando uma feição eminentemente mutualista das primeiras iniciativas previdenciárias no País. Cabe a ressalva de que, embora o cenário político no Brasil e no mundo apontasse para a constatação de que o mercado havia

³² Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro, conhecido como Lei Eloy Chaves. Antes disso, havia iniciativas exclusivas dos militares e alguns servidores civis, como os montepios.

se mostrado incapaz de produzir e manter a paz sem a ação reguladora do Estado, a legislação trabalhista que começava a emergir no começo do século XX não representava necessariamente um perigo às frações de classe dominantes no País, porque as relações de trabalho no mundo agrário, ainda predominantes na economia nacional, permaneciam à sua margem (VIANNA, 1976).

A partir de 1933, oferecendo extensão dos benefícios de estabilidade, pensões e aposentadorias, as CAP privadas e agora submetidas à influência estatal pelo Estado Novo começaram a dar lugar aos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP), organizados não mais em uma lógica corporativa, mas a partir de categorias profissionais – como marítimos, ferroviários, bancários, comerciários, industriários e funcionários públicos. Seus decretos de criação, entretanto, operavam a separação entre previdência e saúde, não mais vistas como atribuição das instituições previdenciárias, passando a ser condicionadas à existência de recursos em caixa. Das CAP aos IAP, as modificações introduzidas na forma de gestão da previdência nesses anos devem ser vistas como politicamente determinadas no bojo de um processo mais amplo de construção de um novo padrão de relacionamento entre Estado e sociedade civil que marca o período. Wanderley Guilherme dos Santos (1979) sugere que o conceito-chave para entendê-lo é o de uma “cidadania regulada”, que poderia ser descrita como “o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal” (SANTOS, 1979, p. 75).

O cidadão portador de direitos sociais era o membro das categorias profissionais que interessavam às estratégias de desenvolvimento industrial de um Estado cuja engenharia institucional estava se construindo: seja como funcionário público ou privado, o enfoque eram os trabalhadores que tinham sua carteira de trabalho assinada. Diferentemente do movimento ocorrido nos países centrais em termos de construção da ideia de cidadania – que, segundo T. H. Marshall (1950), envolveu a construção de direitos civis, direitos políticos e só então, de direitos sociais –, no caso brasileiro, esses últimos emergiram de forma desvinculada e mesmo na ausência dos demais. A partir da década de 1930, em um contexto de legitimação do regime político autoritário do Estado Novo, do presidente Getúlio Vargas, a construção da burocracia do Estado brasileiro foi acompanhada da barganha em torno das demandas sociais e da apropriação do léxico político de décadas de lutas pelos direitos do trabalho, que resultaram na construção da figura de um trabalhador brasileiro sindicalizado e portador de direitos sociais, mas devidamente submetido ao controle do poder central do Estado (GOMES, 2005).

É fundamental reter que tal centralização regulatória consolidou, já nesse momento histórico, uma vertente de gestão das entidades previdenciárias sob a lógica da “capitalização”, ou seja, da maior preocupação com a acumulação e balanço dessas entidades do que com as externalidades geradas pela lógica de repartição – que compensaria desequilíbrios do processo acumulativo a partir da distribuição de benefícios aos trabalhadores. O objetivo da recém-criada previdência social passava a ser, portanto, a economia de recursos. Ao passo que a previdência se expandia do ponto de vista da quantidade de trabalhadores cobertos, havia uma clara preocupação em reduzir o seu escopo, fosse pela inserção de novos critérios de concessão, fosse pela diminuição do valor final dos benefícios. Esse padrão de tratamento da questão previdenciária manteve-se no imaginário coletivo mesmo após a redemocratização e a construção da seguridade social.

Além disso, a lógica da capitalização do seguro social esteve o tempo todo na base da provisão de recursos que viriam a contribuir fortemente para a nova etapa de desenvolvimento do capitalismo nacional, baseada na industrialização por substituição de importações. O modelo de capitalização ou de seguro social previdenciário, gerido a partir do Estado (ainda que este não arcasse adequadamente com suas contribuições), ao orientar-se pela lógica burocrática da restrição de despesas, transformava-se em um montante de reservas que, segundo a “boa gestão financeira”, deveria ser investido de modo a crescer ou ao menos a combater sua desvalorização inflacionária. Com isso, a previdência transformou-se em uma espécie de mecanismo de acumulação financeira em mãos do Estado, que, em meados do século XX, passou a ser empregado na compra de papéis públicos e no apoio ao esforço estatal de industrialização. Jaime de Oliveira e Sonia Fleury (1989) apresentam uma série de decretos e leis que autorizaram ou determinaram o investimento das reservas da previdência em setores econômicos de interesse do Estado, como a fabricação de locomotivas e a eletrificação de ferrovias, as iniciativas de crédito agrícola e industrial nas áreas de celulose, na siderurgia (com a construção da Companhia Siderúrgica Nacional – CSN), na criação da Cia Hidrelétrica do São Francisco e na Fábrica Nacional de Motores, entre outros.

Em obra paradigmática no campo da previdência social, Oliveira e Fleury (1989) vão contrapondo a emergente legislação social à análise de dados orçamentários concretos para depreender padrões de modelagem da estrutura previdenciária brasileira nos diferentes períodos históricos, marcados pela alternância entre fases contencionistas e fases expansionistas. No mesmo sentido, Aureliano e Draibe (1989), na tentativa de caracterizar as especificidades do “*welfare state*” brasileiro, constroem uma periodização da agenda social a partir das mudanças no regime

político. Para essa bibliografia de referência, as soluções, ou o tipo de proteção social construída historicamente no País, refletem lutas políticas que imprimiram “a marca meritocrático-particularista ao nosso sistema de proteção social, que tem um enorme dinamismo advindo da expansão econômica e, ao mesmo tempo, é barbaramente regressivo” (AURELIANO; DRAIBE, 1989, p. 156). Fora de toda essa engrenagem que vinculava direitos, estruturação da proteção social e impulso à dinamização do capitalismo brasileiro, permaneciam, ainda, a enorme massa de trabalhadores informais, por conta própria, e a totalidade dos trabalhadores rurais do Brasil.

A partir da instauração da ditadura civil-militar em 1964, o Estado capitalista brasileiro passou a atuar como árbitro e regulador dos interesses das facções dominantes, o que implicou não apenas gerir o conflito intra elites, mas também adotar medidas de caráter compensatório do ponto de vista da política social. O contexto de industrialização e a acelerada urbanização recolocaram na pauta as necessidades dos trabalhadores, fazendo com que o seguro social fosse estendido aos trabalhadores rurais, com a criação do Estatuto do Trabalhador Rural em 1963. Este, no entanto, deu-se de maneira despolitizada, em bases assistencialistas e via contratação da iniciativa privada para provisão de serviços (especialmente no que se refere à assistência médica) (OLIVEIRA; FLEURY, 1989).

Do ponto de vista do desenvolvimento da previdência privada no País, desde o final dos anos 1960, o segmento ligado aos fundos de pensão havia ganhado impulso a partir da criação da Petros, fundo dos trabalhadores da indústria brasileira de petróleo, a Petrobras. Seguindo uma tendência que se iniciou nos EUA, os chamados fundos de pensão começavam a despontar como importantes atores brasileiros, tanto do ponto de vista da modernização da economia quanto como alternativa para reduzir as pressões do funcionalismo público sobre a previdência social. No mesmo período, entre 1977 e 1978, por meio de uma série de decretos, o governo federal autorizou que as entidades previdenciárias do segmento aberto passassem a atuar com fins lucrativos, incentivando esse setor a partir da defesa de que a poupança do trabalho poderia impulsionar o desenvolvimento de um mercado de capitais brasileiro, em consonância com as tendências internacionais (PINHEIRO; PAIXÃO; CHEDEAK, 2005).

Enquanto as forças privatistas atuavam no sentido de influenciar decisões estatais favoráveis à capitalização da poupança previdenciária dos trabalhadores, o processo de reabertura democrática no País foi impulsionado pela forte movimentação da sociedade civil, com destaque para o movimento sanitariano, o movimento pela reforma urbana, o novo sindicalismo, os novos movimentos sociais urbanos e as organizações de pesquisa. Enquanto a corrente democrática orientava-se pela

preservação da instância pública para posteriormente democratizá-la, o bloco de centro-direita formado por parlamentares ligados aos militares buscava conter ao máximo o processo de democratização, em defesa da “manutenção da ordem”. Acompanhando o processo de transição democrática em uma perspectiva sociológica sobre a “modernização conservadora do país”, Vianna (1989) chama atenção para o fato de que a tradição republicana no Brasil tem traços centralistas, corporativos e autoritários, que se opunham à plena democratização das instâncias públicas desejada pelos movimentos sociais. Nesse sentido, a nova direita que emerge nesse momento histórico e descende diretamente do tronco autoritário da velha tradição republicana, apesar de moderna e “civilizada” (por opor-se à explícita violência ditatorial), colocou-se ao lado da velha direita “truculenta e militarizada, especialmente nos latifúndios”, tornando-a capaz de uma intervenção eficaz no campo da política institucionalizada e avançando no sentido contrário “ao empenho direto do Estado no desenvolvimento econômico e na questão social” (VIANNA, 1989, p. 44). Esse panorama é fundamental para compreendermos de que forma, mesmo “derrotada” a ditadura militar e aprovada uma Constituição bastante progressista no que se refere às políticas sociais, a direita institucionalizada foi capaz de, logo em seguida, começar a pautar um lento, porém consistente processo de desmonte da estrutura da seguridade social.

Com o objetivo de construir mecanismos de estabilização do sistema, que rompessem com a lógica do seguro social exclusivo para trabalhadores formais, o capítulo da Constituição de 1988 sobre a Ordem Social determinou que o financiamento da Seguridade Social, de caráter Beveridgiano, envolveria contribuições sobre salários realizadas por empregados, empregadores e autônomos; Contribuições Sociais sobre o Lucro Líquido (CSLL) das empresas financeiras; e contribuições sobre o faturamento das empresas (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins). A diversificação das bases de financiamento do sistema, independentemente da capacidade contributiva dos trabalhadores, foi o que permitiu à previdência garantir equivalência de benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, consolidando o fim da cidadania regulada pelas relações formais de trabalho.

Ao equivaler o piso dos benefícios urbanos e rurais em torno do salário mínimo nacional, a Constituição consolidou a ideia da previdência como seguro social universal, e de acordo com o princípio da equidade de custeio. Segundo ele, a proteção social deve ter como parâmetro as necessidades a serem supridas, e não somente a capacidade contributiva dos beneficiários, dadas as diferenças entre as clientelas urbana e rural. Em termos operacionais, os produtores rurais foram formalmente classificados em três categorias: empregados rurais, contribuintes individuais e

segurados especiais³³ – não obstante a quase totalidade dessa clientela na previdência social corresponda à última categoria, dado o baixo grau de formalização do trabalho rural, a precariedade de vínculos e a sazonalidade das ocupações (VALADARES; GALIZA, 2016).

No entanto, a Constituição Federal de 1988 não estabeleceu o modo de operação deste mecanismo, o que permitiu que, quase imediatamente, houvesse uma especialização das fontes de financiamento em relação ao destino, ao arripio da lei. Como a Previdência era a arrecadadora das contribuições, reservou para si a folha de salários, e foram atribuídos à Saúde os recursos das contribuições sobre o lucro (Finsocial, Fundo de Investimento Social e, depois, CSSL) questionadas juridicamente como bitributação pelos empresários até 1993 e à Assistência foram destinados os recursos sobre o faturamento (Cofins). (FLEURY; ALVES, 2004, s.p.).

De fato, ao contrário do que previra a Constituinte, o prazo de seis meses para a aprovação das leis orgânicas e complementares não foi observado no caso da seguridade social (BAPTISTA, 1998), e tornou-se quase um consenso dentro do campo (neo)liberal defender o imperativo de que era preciso, desde já, “reformular a seguridade”. Para estes, a expansão de sua cobertura, mesmo dentro de um orçamento comum, estaria fadada à inviabilidade matemática. Do ponto de vista político, pode-se dizer que as forças de esquerda e dos movimentos sociais que haviam conseguido garantir o capítulo da Ordem Social aos seus moldes passaram a sofrer inúmeros revezes, sobretudo do ponto de vista da agenda econômica colocada em pauta pelas forças conservadoras e neoliberais a partir dos anos 1990.

Com a reforma do Estado, o plano de estabilização da economia e a criação do Plano Real, consolidaram-se as bases de um longo processo de enfraquecimento estatal no campo redistributivo. Este foi amplamente favorável aos ganhos financeiros em um contexto de abertura da economia aos capitais externos (sobretudo especulativos) e de fortalecimento da engrenagem de reprodução da dívida pública, cuja garantia de pagamento vigorou também na Constituição como dever do Estado. É assim

³³ Cujas contribuições não são requisito fundamental para o acesso a benefícios previdenciários.

que, mesmo integrando a tríade da seguridade social e com fontes de financiamento constitucionalmente determinadas, o discurso de “insustentabilidade atuarial” da previdência social vai se renovar e alimentar diversas rodadas de reformas previdenciárias e mudanças de regras de acesso aos seus benefícios.

O desmonte em 1998: a primeira reforma da previdência

Investigando o panorama político em que se deu a proposta de reforma apresentada pelo Executivo em 1998, Fleury e Alves (2004) apontam os principais traços do debate e a organização dos diferentes atores políticos em termos de apoio ou oposição à primeira proposta de reforma da previdência social da Nova República. Segundo as autoras, a estratégia discursiva do então Ministério da Previdência e Assistência Social do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso envolveu a ênfase no caráter “tecnicista” do conteúdo fiscal da emenda, reforçando a participação de técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) na elaboração do projeto, enquanto o apoio empresarial teria se dado de forma meramente difusa e indireta. Por sua vez, “a oposição se aglutina em uma coalizão envolvendo a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Partido dos Trabalhadores (PT), as associações de aposentados e pensionistas³⁴, e as associações e sindicatos de técnicos desse campo³⁵” (FLEURY; ALVES, 2004, p. 999), mobilizando-se em torno da Subcomissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados³⁶ e consolidando uma posição de defesa dos direitos constitucionais e questionamento do discurso de crise da previdência social³⁷. Como resultado desse embate, ainda que o governo tivesse maioria no Congresso, a reforma de 1998 só reuniu força política suficiente para aprovar a mudança da fórmula de ajuste das aposentadorias do RGPS, não avançando com a desejada privatização da previdência dos servidores públicos.

Por meio da EC de nº 20, de 1998, substituiu-se a comprovação do “tempo de serviço” pelo “tempo de contribuição” dos trabalhadores no cálculo da aposentadoria geral pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); eliminou-se a aposentadoria

³⁴ Confederação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos (Cobap) e Movimento Nacional dos Servidores Públicos Aposentados e Pensionistas (Mosap).

³⁵ Associação dos Auditores-Fiscais da Receita Federal (Anfip); Federação Nacional de Fiscais e Auditores Fiscais de Atividades Urbanas (Fenafisc); Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (Sindifisco).

³⁶ A Câmara dos Deputados compõe com o Senado Federal o Congresso Nacional, Legislativo bicameral do sistema político nacional brasileiro.

³⁷ Nesse momento, os déficits gerados pela diferença entre receita e despesa eram proporcionalmente superiores no segmento público do que no regime geral administrado pelo INSS.

proporcional³⁸; desvinculou-se o salário mínimo para os benefícios acima do piso; e rebaixou-se o teto nominal dos benefícios em geral (BRASIL, 1998). Com o texto final aprovado, passaram a existir duas alternativas: a aposentadoria “por idade” – sendo 65 anos para homens e 60 anos para mulher, com exigência de contribuição mínima por 15 anos –; e a aposentadoria “por tempo de contribuição” – que seria de 35/30 anos para homens e mulheres com idade mínima de 53/48 anos respectivamente. Nesse caso, até que os contribuintes atingissem 65/60 anos de idade, passava a incidir o chamado “fator previdenciário”³⁹, criado posteriormente (1999), cujo cálculo, em termos simples, resultava na diminuição de parcela expressiva do valor dos benefícios, incentivando a postergação da aposentadoria.

Ao longo dos três anos de debates e tramitação dessa primeira reforma, no campo do pensamento econômico de matriz ortodoxa, o diagnóstico era de que o principal problema da previdência social era que suas regras geravam um aumento da razão INSS/PIB, que havia se transformado na maior rubrica do orçamento público ao final da década de 1990 (GIAMBIAGI *et al.*, 2004). Da mesma forma que a estratégia macroeconômica então em curso visava reduzir a relação dívida líquida do setor público/PIB, os defensores das reformas argumentavam que “a sociedade deveria se colocar de acordo para evitar que a despesa previdenciária como proporção do PIB continue[asse] aumentando sistematicamente, como fez ao longo dos últimos anos” (GIAMBIAGI *et al.*, 2004, p. 366). Além do efeito PIB, dois outros fatores seriam os principais geradores de desequilíbrios na previdência social: 1) o chamado “efeito SM” pois, como a maioria dos benefícios estava atrelada ao salário mínimo, o aumento dessa variável pressionaria esse componente da despesa do Estado para cima; e 2) uma alegada “benevolência da legislação” que permitia aposentadorias “precoces” por tempo de contribuição, modalidade mais cara aos cofres do sistema.

Do ponto de vista do regime de previdência do funcionalismo público, a reforma aprovou a unificação das regras aplicadas nos três níveis de governo, o que representou uma mudança profunda que “desvinculou os benefícios previdenciários das carreiras públicas, permitindo enfatizar o desequilíbrio atuarial do regime próprio do setor público” (FLEURY; ALVES, 2004, p. 995). Com isso, fortalecia-se a ideia de que a alternativa para esses desequilíbrios estava na formação da previdência

³⁸ A aposentadoria proporcional permitia ao contribuinte se aposentar mais cedo, porém com um valor menor. Ou seja, antes de cumprir os requisitos integrais da aposentadoria por idade ou da aposentadoria por tempo de contribuição.

³⁹ O fator previdenciário foi um índice utilizado para compor o cálculo do valor da aposentadoria do INSS. Ao calcular o benefício, a média salarial do trabalhador era multiplicada pelo fator correspondente à sua idade e tempo de contribuição no momento da aposentadoria.

complementar, por meio dos fundos de pensão. Esse seria o próximo passo do desmonte operado no governo seguinte.

O desmonte em 2003: a reforma da previdência do funcionalismo público

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva que se iniciou em 2003 seria marcado por movimentos complexos e muitas vezes contraditórios. De imediato, uma de suas primeiras medidas foi realizar uma nova reforma da previdência, nivelando o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e o RGPS – temática que a ex-oposição aos governos anteriores e à reforma de 1998, da qual o próprio PT tinha feito parte, havia conseguido barrar na reforma anterior. Ao mesmo tempo que a EC nº 41, de 2003, voltava-se para os regimes próprios, seus defensores no governo reafirmavam o regime de repartição, argumentando serem contrários à custosa transição para um regime de capitalização. Destacavam, ainda, que era necessária a política de subsídios à previdência rural para o combate à pobreza no País, além de apontar que possíveis problemas de financiamento do RGPS poderiam ser enfrentados com medidas de caráter gerencial – como o combate à sonegação e incentivos à formalização dos empregos, aumentando a arrecadação do sistema.

Apesar disso, desde a campanha eleitoral, sobretudo na já famosa Carta ao Povo Brasileiro de 2002, Lula e seu partido passaram a realizar um conjunto de ações no sentido de dialogar com os setores ligados à agenda neoliberalizante, aproximando-se dos chamados atores financeiros. Estes já não se restringiam às parcelas da elite rentista e patrimonialista da sociedade, mas passavam a incluir sindicalistas e ex-sindicalistas que mantinham relações com essa esfera de valorização do capital (JARDIM, 2009). A disputa pela ressignificação dessa esfera de mercado é um dos deslocamentos operados pelo novo governo, com profundas implicações no âmbito da previdência privada, em especial o papel dos fundos de pensão no capitalismo nacional. Tal concepção remetia a debates internos ao sindicalismo e ao próprio partido acerca do papel que os representantes dos trabalhadores deveriam desempenhar diante das mudanças mais profundas vividas pelo capitalismo global desde os anos 1980.

Desde 1996, quando a Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar⁴⁰ (Abrapp) se reuniu no Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, importantes nomes do PT que viriam a integrar o governo a partir de 2003,

⁴⁰ A Abrapp é uma entidade sem fins lucrativos, representativa dos interesses comuns das Entidades Fechadas de Previdência Complementar.

como Aloizio Mercadante, Luiz Gushiken e Ricardo Berzoini⁴¹, foram figuras que empunharam a bandeira dos grandes fundos de pensão enquanto “instrumentos democráticos de gestão da poupança dos trabalhadores” (JARDIM, 2009, p. 146). Em entrevista para o jornal Folha de São Paulo, em 2003, o presidente Lula assumia publicamente essa perspectiva ao declarar que “nem tudo se resume a 1%, a 2%, a 10% de aumento de salário [...] eu estou convencido de que o movimento sindical brasileiro tem de [...] extrapolar os limites do sindicalismo” (FOLHA DE SÃO PAULO, apud JARDIM, 2009, p. 417).

Do lado da oposição à nova proposta de reforma, a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) passou a desempenhar um papel de liderança no questionamento ao Ministério da Previdência Social, apontando, a partir de dados do seu sistema, que, desconsiderados os desvios de recursos da seguridade para outros fins – que haviam crescido com os mecanismos criados nos anos 1990, como a DRU –, não haveria déficit, mas sim um superávit da seguridade social. Esse debate perdura até os dias atuais, uma vez que diversos analistas apontam que o montante de desonerações e os desvios de recursos constitucionalmente destinados à seguridade social são os grandes responsáveis pelo suposto déficit apontado nas contas oficiais, configurando uma “contabilidade criativa” sobre a previdência social (GENTIL, 2006; FAGNANI, 2008).

Fleury e Alves (2004) apontam que os debates e a negociação entre atores governamentais e da sociedade civil em novos espaços institucionais, como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), e os encontros entre governadores que resultaram na Carta de Brasília⁴² (2003) foram fundamentais para explicar como o governo Lula conseguiu aprovar medidas amplamente rechaçadas no contexto da reforma da previdência anterior. Na negociação com membros do CDES, governadores dos estados e, finalmente, com o Poder Judiciário, estabeleceram-se os acordos que viabilizaram um teto comum entre RPPS e RGPS para os funcionários que iniciassem carreira após a aprovação da reforma. De maneira geral, a nova lei acabava com a integralidade das aposentadorias do funcionalismo, introduzindo um teto de aposentadoria de R\$ 2.400 à época (considerando que acima desse valor fosse efetuado um corte de 30% sobre o excedente); estabelecia a paridade entre ativos e inativos; e ainda aprovava uma alíquota de contribuição de 11% para os servidores aposentados.

Ao nivelar RPPS e RGPS, a segunda reforma do novo período democrático abriu caminho para o fortalecimento de estruturas fechadas de previdência complementar

⁴¹ Então presidente do Sindicato dos Bancários de São Paulo, e que se tornaria ministro da Previdência no novo governo.

⁴² Pacto firmado entre a União e os estados nos temas previdenciário e tributário.

– os chamados fundos de pensão. Pela nova regra, o servidor que ganhasse acima do teto do RGPS e optasse pelo benefício previdenciário complementar poderia vincular-se ao fundo de pensão fechado do funcionalismo público (Funpresp)⁴³, com contrapartida paritária do governo. A medida inseria-se em um esforço de “domesticação ou moralização do capital” por meio da intervenção dos sindicatos, ou seja, dos representantes legítimos dos trabalhadores, na gestão dos fundos de pensão. O fortalecimento da previdência complementar do funcionalismo público “compensaria” o rebaixamento das aposentadorias públicas decorrentes da reforma e, ao mesmo tempo, geraria um montante de recursos aplicáveis em operações financeiras – logo, disponíveis para financiar o setor produtivo nacional.

Foi assim que, durante dez anos, de 2004 a 2014, os maiores fundos de pensão do País, Previ (Banco do Brasil), Petros (Petrobras) e Funcef (Caixa Econômica Federal), cuja origem está vinculada a empresas públicas ou de economia mista, direcionaram a maior parte dos seus investimentos tanto para a dinamização do setor bancário-financeiro nacional como para o financiamento de setores produtivos considerados estratégicos para os esforços de crescimento da economia nacional. Diante de dinâmicas internacionais de crescimento do mercado de commodities – o chamado “efeito China” –, fortaleceram-se, nesse momento, os setores privados construídos a partir das privatizações do período anterior, com destaque para mineração, petróleo e petroquímica, energia elétrica e infraestrutura de transportes. Além disso, esses recursos impulsionaram a formação de poderosos conglomerados nacionais como as empresas Ambev, BRF e JBS, do setor de alimentação e bebidas.

Mais adiante, os efeitos da crise mundial de 2008 e as decorrentes mudanças no ambiente econômico internacional cobriam o preço dessa vinculação direta. Aos poucos, ficaria evidente que os traços do “ensaio desenvolvimentista” protagonizado pelos grandes fundos de pensão brasileiros, mais do que representar um alongamento das bases de financiamento da economia para diversificação da cadeia produtiva nacional, reforçaram o perfil dependente da acumulação brasileira em relação aos mercados externos e à exploração de recursos naturais. Sendo assim, desde 2014, uma série de condicionantes estruturais internos e externos⁴⁴ fez com que o Brasil desembocasse,

⁴³ O Funpresp, entretanto, só veio a ser regulamentado no primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, em 2012, com o objetivo claro de se tornar o maior fundo de pensão da América Latina, o que ainda não se apresenta como uma possibilidade concreta.

⁴⁴ A partir de fatores políticos como o messianismo do Judiciário brasileiro em torno do combate à corrupção, manifesto na Operação Lava Jato, e do acirramento do conflito distributivo num contexto de crise econômica – dentro do qual as interpretações sociológicas apontam que uma descontente classe média deslocou-se para o campo político conservador –, a queda do governo da presidente Dilma Rousseff significou a ascensão de uma agenda de austeridade abertamente comprometida com a realização de reformas.

a partir de 2016, em uma nova agenda neoliberal ligada à ascensão de forças políticas e sociais conservadoras, e de traços abertamente autoritários. Nesse contexto, uma nova proposta de reforma da previdência, profundamente desconstitucionalizante, foi apresentada ao Congresso Nacional ainda no governo de Michel Temer.

A PEC nº 287/2016, absolutamente alinhada ao *lobby* do mercado financeiro no governo Temer, trazia novamente os mesmos argumentos draconianos sobre a insustentabilidade atuarial da previdência social, mirando diretamente na desvinculação dos benefícios ao salário mínimo nacional e propondo regras de idade e tamanho aumento do tempo de contribuição dos trabalhadores que praticamente inviabilizaria essa modalidade de aposentadoria no País ou pelo menos para os estados da federação com menor expectativa de vida. Nesse momento, pode-se dizer que o Planalto só não conseguiu aprovar a reforma porque a impopularidade das medidas cobraria um preço muito alto a senadores e deputados que pretendiam se reeleger nas eleições seguintes; portanto, o governo não conseguiu apoio suficiente para colocá-la em votação. Esse cenário, entretanto, mudaria tragicamente a partir das eleições de 2018 com a mudança da arena decisória, a partir do qual se modifica o cálculo de ponderação entre custos e benefícios em dismantelar a política previdenciária, nos moldes da teorização de Bauer e Knill (2014).

O desmonte em 2016-2019: a terceira reforma da previdência

Do ponto de vista da resistência à reforma mais recente, discutida desde 2016 e aprovada em 2019, os principais atores envolvidos nas manifestações contrárias que tomaram as redes sociais e as ruas do País foram os mesmos que já haviam tentado, sem sucesso, reunir o apoio popular para barrar o golpe parlamentar-jurídico-midiático que retirou a presidenta Dilma Rousseff do poder. Além do PT e dos partidos de esquerda aliados, formavam essa linha de frente a já mencionada Anfip, o Dieese, a Auditoria Cidadã da Dívida Pública, as centrais sindicais e as organizações populares integrantes das Frentes Povo Sem Medo e Brasil Popular. No entanto, da mesma forma que o campo popular se viu prejudicado pela crise econômica desde 2014, com a classe média migrando para o conservadorismo e impossibilitando a defesa do governo contra o ilegítimo processo de *impeachment*, a oposição à reforma da previdência conseguiu tão somente barrar os flagrantes retrocessos constitucionais que constavam do projeto original da PEC nº 287, de 2016, não sendo capaz de resistir às mudanças paramétricas finalmente aprovadas no Congresso e sancionadas pela Presidência.

Diante da mais profunda crise econômica da história brasileira até então, com ampliação das taxas de desemprego e do fortalecimento do discurso antipolítica

alimentado por diversos setores da sociedade, elegeu-se um governo conservador do ponto de vista social e profundamente (neo)liberal – ou ultraneoliberal – do prisma econômico, sob a liderança de Jair Bolsonaro, que conseguiu impor sua perspectiva de austeridade a partir da retomada da pauta da previdência. Em 2019, a aprovação da proposta sob a forma da EC nº 103 – que eliminou a aposentadoria por tempo de contribuição e elevou as idades mínimas e os requisitos de concessão dos benefícios previdenciários – significou o predomínio da concepção estritamente fiscalista sobre esse debate e o retorno das estratégias ativas de desmonte da previdência social.

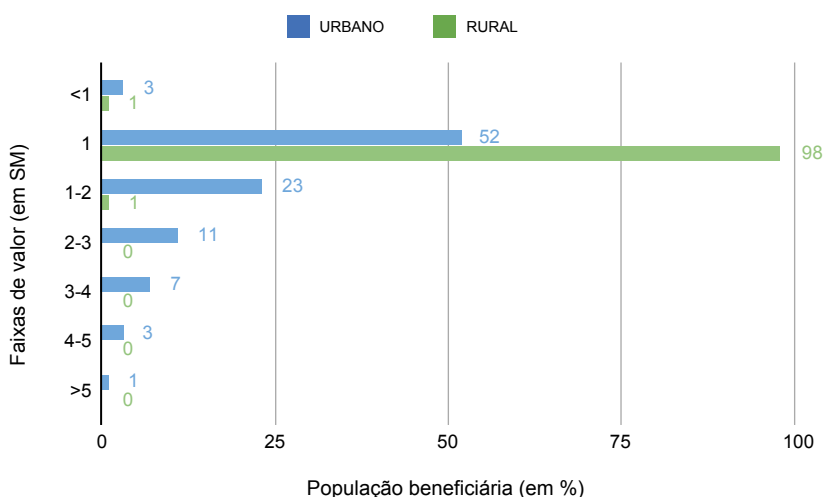
Analisando o contexto de aprovação da reforma de 2019, observa-se que o aumento da desocupação a partir de 2014 pode ter sido um dos fatores a impedir que os trabalhadores se mobilizassem contra a reforma da previdência, uma vez que a perspectiva de acessar esse direito começou a parecer cada vez mais distante. Se, por um lado, o crescimento da informalidade no mercado de trabalho significa que esses trabalhadores não recaíram em situação de pobreza imediata, por outro, trata-se de um dado extremamente preocupante ao denotar aumento da precariedade nas condições de trabalho, com a redução da cobertura ligada aos direitos garantidos pela previdência social. De acordo com a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE (2019), em 2018, 38,3 milhões de pessoas, ou 41,5% da população ocupada do País, atuavam em uma das cinco modalidades de trabalho informal: eram empregados do setor privado e trabalhadores domésticos sem carteira de trabalho assinada; trabalhadores por conta própria ou empregadores que não contribuem para a previdência social; e/ou trabalhadores familiares auxiliares (IBGE, 2019, p. 18-19). Sendo assim, a redução das receitas previdenciárias pela alta taxa de informalidade, especialmente diante de conjunturas de crise como a atual, fortaleceu os argumentos dos apoiadores das reformas, e pode ter contribuído para a falsa narrativa de que a previdência era “um direito de poucos”. Dessa forma, enquanto os sindicatos foram progressivamente enfraquecidos – sobretudo com o fim do imposto sindical –, afastaram-se do debate os grupos sociais historicamente não contributivos, enfraquecidos e fragmentados demais politicamente para se organizar em defesa de uma previdência social solidária, nos moldes originais da Constituição Federal de 1988.

A importância redistributiva da previdência social

O progressivo processo de desmonte da previdência social brasileira ignora que o RGPS é o principal mecanismo governamental de combate às desigualdades regionais, além de ter um papel fundamental para as economias da maior parte dos municípios do País, em um momento em que o reforço das aposentadorias e dos benefícios teria um imenso potencial de abrandar as consequências da crise

econômica nas escalas local e regional – tudo isso sem se tratar de aposentadorias ou benefícios “astronômicos”. Segundo dados do Boletim Estatístico da Previdência Social (SPREV, 2020), o teto de benefícios pagos pelo RGPS em 2019 chegou a R\$ 6.101, muito embora a maioria deles se concentre na faixa em torno de um salário mínimo. A figura abaixo mostra a distribuição da quantidade de benefícios urbanos e rurais emitidos pelo RGPS em 2019, ano da aprovação da última reforma, por faixas de valor estipuladas a partir do salário mínimo:

Figura 1. Distribuição da quantidade de benefícios emitidos pelo RGPS, por clientela, segundo as faixas de valor, em 2019



Fonte: elaborado a partir de PREV (2020, p. 37).

Segundo esses dados, praticamente toda a população rural coberta pelo RGPS recebe em torno de um salário mínimo, sendo os outros 2% dela divididos nas faixas de valor adjacentes. Isso significa dizer que o trabalhador rural aposentado ou beneficiário do INSS no Brasil ganhava, em média, pouco mais de mil reais⁴⁵ por mês, podendo chegar a, no máximo, R\$ 2 mil⁴⁶ se integrasse o 1% com rendimento mais elevado. Considerando os traços históricos que caracterizam a vida no campo no Brasil, pode-se dizer que a previdência social garante hoje a manutenção de um patamar

⁴⁵ O equivalente a 240USD em 2019.

⁴⁶ O equivalente a 480USD em 2019.

mínimo de subsistência aos idosos das zonas rurais do País, sendo o principal fator de proteção contra a pobreza no campo.

Por sua vez, considerando a clientela urbana, apesar da renda média garantida pelo RGPS dobrar com relação ao campo para cerca de 23% dos beneficiários, seu nível geral não se modifica muito, como mostra a figura 1, com mais da metade dos beneficiários urbanos do RGPS (52%) situados na faixa de benefícios em torno de um salário mínimo – ou seja, ganhando os mesmos mil reais mensais que a maior parte dos beneficiários do campo. No total, 75% da clientela urbana do INSS ganhava, no máximo, dois salários mínimos – ou cerca de R\$ 2 mil, em valores de 2019. Nesse sentido, é difícil pensar que esses recursos sejam empenhados na acumulação de capital, tornando os aposentados do INSS uma classe “privilegiada” em termos de renda monetária. As faixas de valor acima de dois salários simplesmente inexistem para a clientela rural, e representam 22%, ou menos de um terço do total dos benefícios urbanos do RGPS.

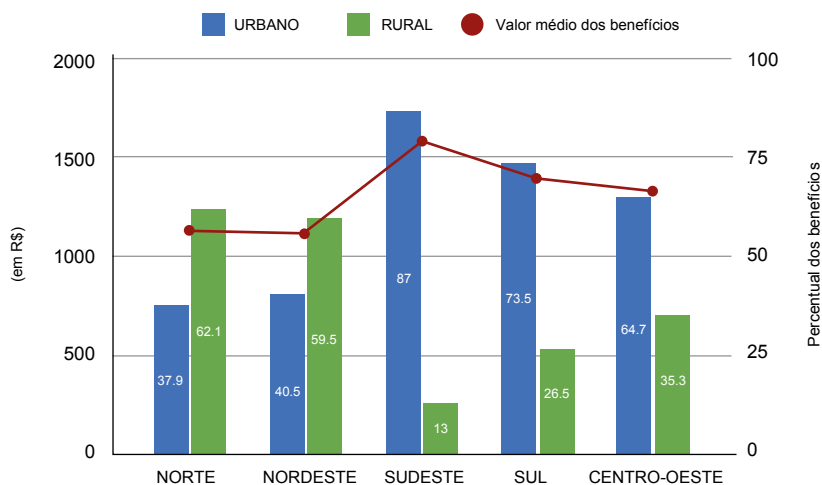
A título de comparação, conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) anual de 2012 a 2017 (HOFFMAN; JESUS; ALMEIDA, 2018), a média de rendimentos da população ocupada no Brasil tem sido de R\$ 2.184. Apesar disso, considerando as variações dentro da distribuição dos rendimentos gerais da população brasileira, a mediana aponta que a faixa salarial da maior parte da população ocupada no País está em torno de R\$ 1.300 mensais. A proximidade entre o valor médio dos benefícios do RGPS e a renda média da maior parte dos trabalhadores brasileiros significa que, hoje, as aposentadorias e as pensões pagas pela previdência social funcionam como um anteparo à queda substancial da renda média da maior parte dos trabalhadores do setor privado formal que se dirigem à inatividade.

No entanto, as consequências do processo de desmonte da previdência social afetam diretamente a capacidade redistributiva dessa política social, tanto na dimensão regional quanto do ponto de vista do fomento da economia dos pequenos municípios do País. Ainda que quase inteiramente atrelada a um patamar mínimo de renda, estima-se que, entre 2005 e 2014, a previdência social rural contribuiu com ao menos um terço da redução da pobreza da população do campo. Nesse intervalo, a pobreza rural caiu de 73,78% para 49,54%, como resultado de um conjunto de melhorias nas condições de vida no campo, inclusive ligadas ao aumento dos rendimentos do trabalho de forma geral (DIEESE; ANFIP, 2017). De fato, segundo os dados do IBGE, de 1993 a 2014, a melhoria das moradias, do acesso à escolarização dos jovens e da redução do trabalho infantil foi mais intensa para as famílias rurais com aposentados, sobretudo considerando que elas partiam de patamares inferiores aos das demais famílias desse

meio no início dos anos 1990. Isso significa que a previdência rural estreitou laços de solidariedade intergeracionais no campo ao formar uma rede de proteção básica para o tecido social rural como um todo (FRANÇA, 2019).

O panorama da distribuição rural e urbana no Brasil guarda muitas aproximações com a análise regional dos dados do RGPS. O primeiro elemento que se destaca nessa comparação é o de que as regiões Norte e Nordeste, de fato, apresentam mais beneficiários rurais do que urbanos do RGPS, o que levanta a questão sobre o peso ou a importância da renda da previdência social para os municípios que as conformam. A figura abaixo apresenta a quantidade de benefícios urbanos e rurais emitidos pelo RGPS em 2019, distribuídos por região, além de apresentar seu valor médio regional:

Figura 2. Distribuição e Valor Médio dos benefícios do RGPS, por clientela e macrorregião do País, em 2019



Fonte: Elaborado a partir de BRASIL, 2019.

De acordo com esses dados, as regiões Norte e Nordeste apresentam uma clientela rural beneficiária do RGPS superior à clientela urbana – do contrário, majoritária em todas as demais regiões. De fato, segundo o IBGE (2017), ambas as regiões são as únicas consideradas majoritariamente rurais. O Nordeste é a região mais rural de todas, com 69% dos seus municípios sendo assim classificados, dentro dos quais vive quase um terço de toda a sua população. É também a região com menor porcentagem de municípios urbanos em relação às demais. Por sua vez, a região Norte é a segunda mais rural do País, com 65% dos seus municípios classificados

como rurais, e caracterizada por um elevado nível de isolamento, já que parcela significativa da população vive em cidades consideradas remotas com relação às regiões de influência. Como mostra a figura 2, o valor médio dos benefícios do RGPS em ambas as regiões é bastante próximo, o que reforça que a previdência rural apresenta menores rendimentos que a urbana, sendo, no mínimo, R\$ 200,00 inferior ao valor médio dos benefícios pagos nas demais regiões do País.

Enquanto no plano individual os aportes regulares do INSS garantem a reprodução diária da vida em termos de alimentação, vestimenta e saúde dos beneficiários e seus dependentes; no plano coletivo, essa renda é fundamental para as economias de armazéns, pequenos mercados, açougues, farmácias e frutarias que formam o comércio local de milhares de municípios brasileiros. De fato, o impacto da renda previdenciária e acidentária do RGPS nos serviços em geral e na cadeia de consumo local a varejo foi constatado por diferentes estudos que apontam que a previdência social é uma política pública fundamental para a promoção da economia da maior parte dos municípios brasileiros (COSTANZI; BARBOSA, 2009; CAETANO; MONASTERIO, 2014). Visando comparar o impacto do RGPS sobre o PIB municipal no Brasil, a tabela 1 apresenta a distribuição, por região, da razão formada entre o total de benefícios emitidos pelo RGPS para cada município brasileiro e o seu respectivo PIB, em 2017:

Tabela 1. Distribuição regional dos municípios por faixas da taxa de total de benefícios do RGPS sobre o PIB Municipal/2017 – Brasil

Região	Até 50%	50,1 a 100%	Maior que 100,1%	Número de Municípios
Norte	44,1	39,6	16,4	311
Nordeste	15,2	20,6	64,3	1.933
Sudeste	15,7	30,8	30,8	1.668
Sul	16,4	37,8	53,5	1.191
Centro-Oeste	48,6	34,9	16,5	467
Brasil	20,0	29,6	50,4	5.570

Fonte: elaboração própria a partir de IBGE (2017b) e Dataprev (2018).

Observa-se que nas regiões que proporcionalmente abrigam a maior quantidade de entes federativos municipais, Nordeste e Sudeste, a maior parte dos seus municípios

(respectivamente, 64,3% e 53,5% deles) recebeu benefícios do RGPS em montante superior ao valor do PIB municipal (maior que 100,1%). Esse cenário se repetiu para quase metade (45,8%) dos municípios da região Sul naquele ano. Considerando todo o País, 2.808 municípios brasileiros ou mais da metade do total (50,4%) tiveram ingressos de recursos via RGPS que superaram o valor do PIB municipal.

Traduzindo esse impacto em termos de alcance populacional, os dados apontam que, em todo o Brasil, a maior porcentagem dos municípios onde os recursos do RGPS superam os do PIB tem menos de 50 mil habitantes, sendo que a maioria absoluta deles – concentrada, como visto, no Nordeste e Sudeste – tem entre 3 e 25 mil habitantes. Desde a criação da seguridade social, a conformação de uma estrutura previdenciária com fontes de arrecadação bem definidas e não exclusivamente baseadas na lógica contributiva conformou um sistema que, apesar de continuamente sob ameaça das políticas de austeridade, está longe de atender somente a uma parcela privilegiada dos trabalhadores. De fato, a grande maioria dos municípios brasileiros vive com recursos que têm origem na previdência social. Segundo França (2019, p. 36), “Não fossem os benefícios pagos mensalmente a aposentados e a pensionistas, principalmente no meio rural dos pequenos municípios, já teria se instalado uma situação de calamidade na maioria das cidades brasileiras”.

A previdência privada e a financeirização por juros no Brasil

A despeito desse cenário, a segunda hipótese explicativa para a aprovação de sucessivas reformas é que a adoção de regras mais restritivas de acesso e o rebaixamento dos benefícios da previdência social têm funcionado como elementos de incentivo à migração e crescimento da chamada previdência complementar (ou privada), que surge como alternativa de geração de poupança previdenciária aos trabalhadores de maior poder aquisitivo, diretamente vinculada ao desenvolvimento da financeirização no País nas últimas décadas. Nesse caso, é possível identificar que a expansão das estratégias privadas de bem-estar, conforme apontado por Jacobs e Weaver (2015), torna-se um dos elementos explicativos que reforçam a tendência de sucessivas reformas da previdência social no caso brasileiro.

As Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), organizadas por empresas patrocinadoras, e as Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC), acessíveis ao público geral, são investidores institucionais de um sistema no qual a poupança previdenciária dos trabalhadores, que de outra forma poderia estar pulverizada individualmente, integra fundos geridos profissionalmente para a sua capitalização. O objetivo é a valorização dessa carteira de ativos, proporcionando rendimentos suficientes para o pagamento dos compromissos previdenciários

assumidos por essas entidades com cada um dos participantes, além de, no caso das EAPC, remunerar também seus bancos e seguradoras gestoras. Nesse sentido, grande parte dos argumentos em defesa da adoção de regimes de capitalização, não apenas no Brasil, mas também no mundo, giram em torno da presumida vinculação direta entre previdência privada e a formação de poupança nacional para o desenvolvimento (ORSZAG; STIGLITZ, 2001).

De fato, a temporalidade dos recursos previdenciários em regimes de capitalização é fortemente aderente à dinâmica financeira porque se baseia na concentração e na valorização de capitais que, a princípio, só precisam retornar a seus investidores no longo prazo, sob a forma de aposentadorias e pensões. Além disso, a conformação de grandes fundos a partir da fusão de investidores de menor porte proporciona uma dinâmica extremamente favorável à acumulação financeira porque aumenta a liquidez, a diversificação dos ganhos e a troca de informações entre os agentes capitalistas ao mesmo tempo que reduz os custos e os riscos individuais de transação (GUTTMAN, 2008). Dadas as condições de emergência do “espaço financeiro mundial” (FIORI, 2017) a partir das tecnologias que viabilizaram a rápida circulação de capital, as entidades de previdência complementar despontaram como os protagonistas da chamada “globalização financeira” (CHESNAIS, 1996), e se consolidaram no começo do século XXI como gestores de parcela substancial do estoque de riqueza financeira mundial, sendo detentores de trilhões de dólares (OLIVEIRA; CIOFFI; CONTI, 2017).

A magnitude desses grandes atores e a temporalidade privilegiada dos seus balanços contábeis trazem consigo o debate acerca da capacidade de *funding* desses investidores, ou seja, do potencial que eles têm de viabilizar o financiamento corporativo e estatal via mercado de capitais. Para além de reunir montantes expressivos de recursos, a perspectiva de longo prazo dos fundos previdenciários permite que eventuais perdas momentâneas na esfera da valorização possam ser compensadas mais adiante, sem prejudicar o balanço atuarial dessas entidades e os compromissos firmados com os clientes. Assim, teoricamente, os recursos previdenciários seriam ativos financeiros mais habilitados a enfrentar riscos e a realizar investimentos que tanto apresentam maior nível de incerteza quanto proporcionam retornos mais elevados, por meio da aquisição de ativos menos líquidos de longo prazo. Desse ponto de vista, as entidades ligadas à previdência complementar, mais do que as famílias ou demais categorias de investidores de menor porte, teriam maior capacidade de adquirir ações de empresas (públicas ou privadas) que buscam empréstimos em bolsas de valores, ao oferecer ações, títulos de dívida corporativa ou cotas de fundos de investimento coletivos.

Selam-se aí nexos financeiro patrimoniais entre os fundos de pensão [e, também, as entidades abertas de previdência complementar] e múltiplos ramos da indústria e do setor público, conferindo funcionalidade econômica, do ponto de vista do financiamento do desenvolvimento econômico, aos regimes de previdência. (OLIVEIRA; CIOFFI; CONTI, 2017, p. 17, colchetes da autora).

Em todo o mundo, como as maiores entidades de previdência complementar estiveram ligadas a empresas criadas em fases de grande dinamismo econômico, as EFPC, ou fundos de pensão, estiveram historicamente no centro desse debate, sendo vistas como importantes financiadores nacionais, inclusive no caso brasileiro – a exemplo, como vimos, da Petros, da Previ e da Funcef. Embora o processo constituinte e o resultado da Carta de 1988 tenham fortalecido a estrutura da previdência social no âmbito da seguridade, a partir da década de 1990, o constante questionamento sobre a viabilidade do seu conteúdo social vai representar terreno fértil para um expressivo padrão de crescimento e de concentração do mercado de previdência privada. As constantes mudanças paramétricas das sucessivas reformas a partir de então e a criação, em 2001, do VGBL⁴⁷ são importantes fatores de impulso ao crescimento desse tipo de “produto financeiro previdenciário”. Ainda que durante os governos de 2003 a 2016 a ênfase da estratégia governamental fosse direcionar os investimentos dos grandes fundos de pensão para áreas econômicas estratégicas, a previdência aberta seguiu crescendo no período, e a taxas maiores do que as do segmento fechado (CONTI, 2016b).

De fato, do ponto de vista da capitalização de seu patrimônio, os dados disponibilizados pelas entidades de previdência privada demonstram que, historicamente, tais entidades abertas ou fechadas investem seus ativos majoritariamente em renda fixa – especialmente em títulos públicos, remunerados de acordo com as taxas de juros vigentes. De acordo com a Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA, 2020), o perfil de atuação das entidades de previdência privada é tão conservador quanto o dos fundos de investimentos

⁴⁷ Apesar da existência da chamada previdência tradicional e do Plano Gerador de Benefício Livre (PGB), o Vida Gerador de Benefício Livre (VGBL) tem sido o grande destaque do mercado de seguros de acumulação, dominando mais de 90% do mercado de previdência privada aberta atualmente (SUSEP, 2020). Além dos incentivos fiscais em torno dos planos de previdência privada, a portabilidade autorizada pela Circular 338/2007 da Susep às entidades de caráter aberto é outro elemento que tem contribuído para o crescimento desse segmento, sobretudo ao aproximá-lo de um investimento financeiro tradicional.

do mercado financeiro e de capitais brasileiro. Trata-se de uma vultosa poupança que se refugia nos investimentos mais seguros, com pouca propensão de atuar como financiamento de longo prazo para empresas e iniciativas que contribuam para o crescimento e diversificação da economia. Além disso, o elevado nível de concentração desse mercado indica que a tendência é que esse perfil de gestão se mantenha ao longo do tempo, a despeito do crescimento dos seus montantes, que, em teoria, permitiriam sua alocação em iniciativas mais arriscadas e no fomento ao setor produtivo nacional.

Como visto na seção anterior deste texto, a única exceção a esse padrão ocorreu entre 2004 e 2014, período do chamado “ensaio desenvolvimentista dos fundos de pensão brasileiros”, em que Previ, Petros e Funcef alocaram a maior parte das suas carteiras de investimentos em renda variável, notadamente nos setores bancário, de mineração, petróleo e petroquímica, energia elétrica e infraestrutura de transportes. Entretanto, antes e depois desse período, os “três grandes” voltaram a reproduzir o mesmo padrão conservador dos investimentos que caracteriza o conjunto das entidades fechadas (CONTI, 2016; PERNASETTI, 2021).

A complexidade da política previdenciária nesse período está no fato de que, em paralelo a essa tentativa de direcionamento político do capitalismo nacional, os governos do PT ampliaram a cobertura da previdência social, com destaque para o crescimento do segmento rural, e de seus efeitos redutores das desigualdades regionais, ao passo que os ganhos reais assegurados pela política de valorização do salário mínimo, bem como as estratégias focalizadas de transferência de renda, consolidaram, na previdência social, uma importante frente de combate à pobreza e promoção de qualidade de vida para os estratos de menor renda da população. Entretanto a contradição entre o fortalecimento das políticas sociais diante de uma lógica de preservação de ganhos das esferas financeiras e de expansão da bancarização e do crédito no Brasil desembocou no que parte da literatura tem chamado de “financeirização das políticas sociais” (LAVINAS, 2017), caracterizado pelo aumento do endividamento individual e familiar, vinculado ao movimento de expansão da demanda agregada da economia. Esse é um dos fatores que convergem para explicar como o cenário de crise em múltiplas dimensões que se acirra a partir de 2016 no País conseguiria rapidamente reverter os ganhos sociais do período anterior.

Em termos de panorama do crescimento da previdência complementar no Brasil, seus atuais recursos, que somam R\$ 1,95 trilhão, equivalem a 27% do PIB nacional de 2019. Segundo o Portal da Transparência do Governo Federal, o orçamento da

previdência social executado para o mesmo ano foi de R\$ 668,9 bilhões⁴⁸, o que significa dizer que a previdência privada atualmente reúne recursos quase três vezes maiores do que os destinados a cobrir o sistema de previdência social. De 2010 a 2019, considerando ambos os seus segmentos, a previdência complementar brasileira teve um crescimento de mais 140%, a uma taxa média de 15,6% ao ano (BRASIL, 2019). Não obstante, trata-se de quase R\$ 2 trilhões distribuídos em dois mercados de tamanho similar, que, por sua vez, estão bastante concentrados em 10 das 337 entidades que compõem atualmente esse universo. Enquanto 5 entidades concentram 43,3% do mercado das EFPC, outras 5 instituições reúnem o equivalente a mais de 90% do mercado das EAPC. Isso se desdobra em uma grande discrepância entre os ativos dos maiores fundos de pensão do País e os montantes à disposição dos bancos que atuam no sistema de previdência privada brasileiro, como mostra a tabela abaixo:

Tabela 2. Ativos totais das cinco maiores entidades de cada segmento da previdência complementar

Ativos das 5 maiores entidades (R\$ em bilhões)				
	EAPC		EFPC	
1	BRASIL PREV SEGUROS E PREVIDÊNCIA S/A	289,3	PREVI	207,9
2	BRASESCO VIDA E PREVIDÊNCIA S/A	227,4	PETROS	88,6
3	ITAÚ VIDA E PREVIDÊNCIA S/A	213,31	FUNCEF	70,9
4	CAIXA VIDA E PREVIDÊNCIA S/A	76,97	FUNCESP	31,9
5	ZURICH SANTANDER BRASIL SEGUROS E PREVIDÊNCIA	53,96	FUNDAÇÃO ITAÚ UNIBANCO	28,3

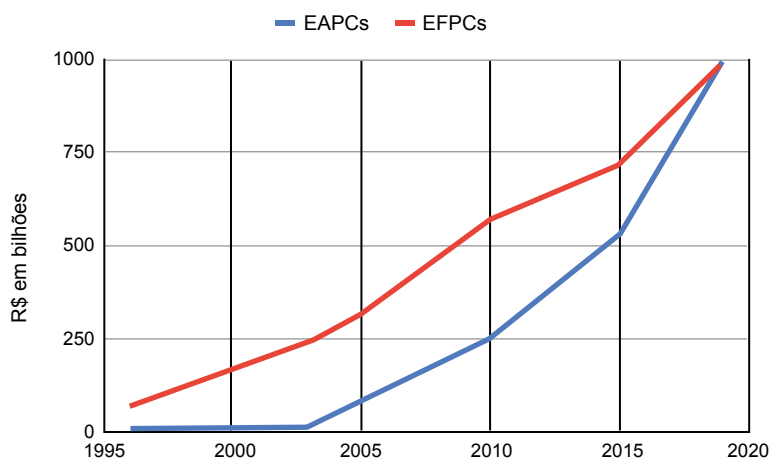
Fonte: Fenaprevi (2019) e Abrapp (2019).

A grande diferença em termos de patrimônio entre as entidades abertas e fechadas implicou, a partir de 2019, uma mudança de cenário que já vinha se desenhando no horizonte: nesse ano, os ativos dos planos privados de previdência individual (R\$ 1,01 trilhão) superaram, pela primeira vez na história, os ativos dos fundos de pensão (R\$ 991,5 bilhões) (BRASIL, 2019).

O gráfico da figura 3 sintetiza os dados disponíveis para o intervalo entre 1995 e 2019 e compara o crescimento do patrimônio de ambos os segmentos da previdência complementar:

⁴⁸ O que equivalia, em 2019, a aproximadamente US\$ 160 bilhões.

Figura 3. Anfiip Trajetória histórica dos ativos EAPC e EFPC (1995 – 2019) em R\$ bilhões



Fonte: Pernasetti, 2021, p.292.

Desde o surgimento formal da previdência complementar no País até o ano de 2018, o segmento fechado reunia montantes anuais superiores aos do segmento aberto. No entanto, a velocidade de crescimento deste, na última década, foi muito superior à das entidades fechadas: enquanto os fundos de pensão cresceram 73% nesses dez anos, quase dobrando de tamanho, as EAPC cresceram 304% – ou seja, quadruplicaram seu patrimônio (PERNASETTI, 2021). Cabe ressaltar que a maior parte desses planos está ainda em fase de acumulação, o que significa que esse aumento exponencial de patrimônio não tem se revertido, na prática, em maiores aposentadorias para essa parcela dos trabalhadores brasileiros.

Em termos gerais, de 2003 a 2010, ambos os segmentos cresceram de maneira similar, com os fundos de pensão superando ligeiramente o crescimento da previdência aberta. De 2010 a 2015, a taxa de crescimento das EFPC apresentou uma ligeira queda, recuperando o padrão anterior a partir de 2015. No entanto, o destaque é o nível de crescimento da previdência privada aberta a partir de 2015 (mais de 20% ao ano), que, em 2019, pela primeira vez na história, supera o patrimônio dos fundos de pensão. As explicações para esse fenômeno estão no incentivo que as sucessivas reformas da previdência social representaram à migração para a previdência privada, e na aliança entre esses investidores institucionais e a lógica da financeirização por juros predominante no País desde a estabilização econômica e criação do Plano Real.

Desde os anos 1990, consolidou-se no Brasil um modelo de condução macroeconômica que se transformaria em um importante mecanismo de transferência direta de renda do Estado para o rentismo detentor de títulos públicos, devido ao pagamento de altos juros. Diferentemente do padrão de desenvolvimento dos mercados de capitais dos países do capitalismo central, a financeirização brasileira tem sido marcada pela grande concentração dos investimentos em ativos de renda fixa, a qual por sua vez, tanto tem acelerado o cenário de crescimento da dívida pública nacional quanto esterilizado o potencial de desenvolvimento e de diversificação do setor produtivo da economia, reforçando a desindustrialização brasileira. Tendo em vista a análise dos investimentos realizados por EAPC e EFPC, pode-se afirmar que, embora exista uma sólida poupança previdenciária dos trabalhadores brasileiros, que cresceu significativamente nos últimos 30 anos, esses recursos estão majoritariamente aplicados em títulos públicos de curto prazo, que alimentam a engrenagem de reprodução da dívida pública nacional e não têm se revertido em impulso ao crescimento econômico e desenvolvimento nacional.

Para os defensores das reformas que, pelas mudanças de regras, restringem cada vez mais a cobertura da previdência social e miram no modelo chileno de capitalização, declaradamente questionando a manutenção do piso constitucional vinculado ao salário mínimo nacional, cada vez que o sonho de se aposentar pelo INSS parece mais distante dos trabalhadores, aumenta a possibilidade de que aqueles que têm condições de poupança migrem para a previdência privada. Tais montantes, ao invés de financiar o crescimento econômico e a geração de novos empregos por meio do setor produtivo, permanecem alocados em títulos públicos remunerados pelas altas taxas de juros brasileiras. Nessa dinâmica, as sucessivas reformas e o desmantelamento da previdência social servem ao reforço da acumulação privada, especialmente às instituições financeiras gestoras desse patrimônio, e amplia-se cada vez mais o maior gasto do orçamento público federal que são os encargos da dívida pública nacional.

Considerações finais

As duas hipóteses avançadas para explicar por que se estabeleceu um padrão de sucessivas reformas da previdência no Brasil da Nova República articulam-se em uma reflexão sobre como uma estrutura previdenciária baseada na cidadania regulada pelas relações formais de trabalho reproduziu uma lógica de estratificação de direitos entre os trabalhadores brasileiros. A despeito das diretrizes de universalização contidas na Constituição Federal de 1988, tal estratificação vai se reatualizar no contexto de expansão das dinâmicas financeiras no País, com o avanço da previdência privada

nas últimas décadas. Trata-se de uma engrenagem que vincula previdência, fundo público e financeirização por juros, desembocando em reformas que favorecem a acumulação rentista, e que poderiam angariar enorme oposição e resistência popular caso a profunda estratificação social brasileira fosse tão desfavorável à defesa de concepções políticas solidárias e redistributivas.

Se historicamente, como visto, a previdência é um tema que nasce com uma feição liberal e mutualista no Brasil, a centralização estatal logo vai atuar no sentido do reforço da lógica da capitalização, o que faz com que o tema acompanhe as transformações do capitalismo nacional em uma perspectiva sempre restrita a frações de trabalhadores formais, predominantemente urbanos do País. Nesse sentido, as lutas pela consolidação da seguridade social representam uma vitória da cidadania e uma exceção a esse padrão, que logo vai se reatualizar a partir da estreita vinculação com a esfera da valorização financeira, marcada por um perfil conservador – uma vez que o Brasil historicamente tem praticado juros elevadíssimos – que remuneram os investidores da renda fixa, fomentando a máquina de reprodução da dívida pública nacional. Nesse sentido, a estrutura previdenciária que sempre privilegiou os trabalhadores do mercado formal em detrimento dos informais (que, em grande medida, descendem de uma sociedade escravagista e patriarcal) encontra na dinâmica da financeirização por juros uma nova força propulsora em termos de manutenção dessas desigualdades. Em um contexto político dominado pelo pensamento neoliberal e pelos imperativos da austeridade fiscal, o tação da redução dos gastos sociais recai prioritariamente sobre a previdência que, no âmbito da seguridade, conforma o segundo maior gasto do orçamento público federal, sem que sejam considerados seus efeitos redistributivos e de combate às múltiplas desigualdades.

Nesse sentido, é possível dizer que, aos moldes da teorização de Pierson (1996), o Brasil da Nova República tem assistido a um desmonte sistêmico da previdência social. Trata-se de uma estratégia que prioriza os constrangimentos fiscais ao mesmo tempo que desestrutura a solidariedade social e as coalizões estabelecidas em torno dessa política, em um movimento lento e constante. Ao passo que se enfraquece a previdência social, reforça-se a previdência complementar para todos os trabalhadores com a mínima capacidade de poupança, e esses recursos são majoritariamente aplicados em títulos da dívida pública nacional devido ao custo de oportunidade dos altos juros praticados – pressionando, novamente, o orçamento público federal. De fato, o pagamento de juros, encargos e amortizações abocanha a maior parcela do fundo público, e a remuneração ao rentismo escancara a transferência direta dessa renda pública para a acumulação privada.

Resistir à sucessiva dilapidação da previdência enquanto direito e mecanismo de redistribuição de renda quando ela é predominantemente vista como seguro social de trabalhadores formais e urbanos – e, ao mesmo tempo, mostra-se profundamente aderente à dinâmica financeira – implica problematizar a lógica que predomina sobre os ganhos financeiros no Brasil: disputar uma concepção de EBS capaz de operar a redistribuição do produto nacional e, com isso, redirecionar os fundos previdenciários para o financiamento de médio-longo prazo da economia. Tal tarefa certamente não pode depender de um mercado de capitais desregulado, mas sim da formulação de um projeto de desenvolvimento nacional capaz de influenciar a alocação desses recursos, fortalecer o setor produtivo e gerar empregos via mudanças nas políticas sociais, monetária e cambial. O desafio, portanto, é o de recuperar na narrativa política geral a concepção da previdência como direito universal e como mecanismo redistributivo fundamental, com potencial de fomentar um ciclo virtuoso em que a poupança previdenciária dos trabalhadores e os recursos tributários do País financiem o crescimento, os empregos e a ampliação da cobertura de direitos aos trabalhadores informais e precarizados.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DOS MERCADOS FINANCEIRO E DE CAPITAIS. *Consolidado Histórico de Fundos de Investimento, Dados e Estatísticas*. Rio de Janeiro: ANBIMA, dez. 2020. Disponível em: https://www.anbima.com.br/pt_br/informar/estatisticas/fundos-deinvestimento/fundos-de-investimento.htm. Acesso em: 28 jan. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. *Consolidado Estatístico*. São Paulo: ABAPP, out. 2019. Disponível em: <http://www.abrapp.org.br/Paginas/consolidadoestatistico.aspx>. Acesso em: 29 out. 2021.

AURELIANO, L. M.; DRAIBE, S. M. A especificidade do Welfare State brasileiro. *In: MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. Comissão Econômica para América Latina e Caribe. Projeto: A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização. Reflexões sobre a natureza do bem-estar*. v. 1. Brasília, DF: MPAS; CEPAL, 1989. p. 86-178.

BAPTISTA, T. W. F. Seguridade social no Brasil. *Revista do Serviço Público*, [s. l.], v. 49, n. 3, p. 99-119, 1998.

BRASIL. Ministério da Economia, Secretaria Especial de Previdência e Trabalho SPREV. *Relatório Gerencial da Previdência Complementar*. Brasília, DF: Ministério da Economia, dez. 2019. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dadosabertos/previdencia-complementar/surpc_rlgelr_19.12b.pdf. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRUNO, M. *et al.* Finance-Led Growth Regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas. *Revista de Economia Política*, [s. l.], v. 31, n. 5, p. 730-750, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572011000500003>. Acesso em: 29 out. 2021.

CAETANO, M. A.; MONASTERIO, L. M. Previdência social e desigualdade regional no Brasil: uma abordagem multiescalar. *Texto para discussão 1992*. Brasília, DF: Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

CARDOSO JR., J. C. P.; JACCOUD, L. B. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. *In: JACCOUD, L.; SILVA, F. B. et al. Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília, DF: IPEA, 2009. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3234/1/Livro_Questao_Social.pdf. Acesso em: 29 out. 2021.

CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CONTI, B. Os fundos brasileiros de previdência complementar: segmentações analíticas e estudos preliminares sobre a alocação de seus recursos. *Texto para Discussão 2175*. Brasília, DF: Rio de Janeiro: Ipea, 2016a. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/129897/1/848514130.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2021.

CONTI, B. Previ, Petros e Funcef: uma análise da alocação das carteiras das três maiores entidades brasileiras de previdência complementar (2003-2013). *Texto para discussão 2216*. Brasília, DF: Rio de Janeiro: Ipea, 2016b. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2216.pdf. Acesso em: 28 jan. 2021.

COSTANZI, R. N.; BARBOSA, E. D. A previdência social e a distribuição de renda intermunicipal. *In: BRASIL. Ministério da Previdência Social. Estudos e Pesquisas da Secretaria de Políticas de Previdência Social 2003-2009*. Brasília, DF: MPS, 2009. p. 94-112.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. *Previdência: reformar para excluir?* Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira. Brasília, DF: DIEESE/ANFIP; 2017. 48 p. (Documento síntese).

FAGNANI, E. Direitos sociais no fio da navalha. *In: VAZ, F. T.; MUSSE, J. S.; SANTOS, R. F. S. (coord.). 20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social.* Brasília, DF: ANFIP, 2008. v. 20. p. 23-44.

FEDERAÇÃO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA PRIVADA E VIDA. Caderno de Cobertura de Pessoas, Planos de Acumulação. *Estatísticas FenaPrevi.* Rio de Janeiro: FenaPrevi, 2019. Disponível em: <https://fenaprevi.org.br/estatisticas.html>. Acesso em: 29 out. 2021.

FERNANDES, F. *Circuito fechado: quatro ensaios sobre o “poder institucional”.* São Paulo: Hucitec, 1976.

FIORI, J. L. Globalização, hegemonia e império. *In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (org.). Poder e dinheiro: uma economia política da globalização.* 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, [1997] 2017. p. 87-147.

FLEURY, S.; ALVES, R. Reforma previdenciária no Brasil em três momentos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 6, p. 979-1022, 2004.

GENTIL, D. L. *A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira – Análise financeira do período 1990 2005.* 2006. 358 f. 2006. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

GIAMBIAGI, F.; MENDONÇA, J. L. O.; ARDEO, V. L. Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar? *Pesquisa e Planejamento Econômico*, [s. l.], v. 34, n. 3, p. 365-418, 2004.

GOMES, Â. C. *A invenção do trabalhismo.* 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

GUTTMANN, R. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 82, p. 11-33, 2008.

HOFFMAN, R., Jesus, J. G., & Almeida, S. S. P. (2018). *A distribuição da renda no Brasil conforme a PNAD: 1995-2017*. Texto para Discussão, n. 45. Disponível em Acesso em Jan 26, 2021, <https://iepecdg.com.br/wp-content/uploads/2018/08/PNAD9517H-1.pdf>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. 130 p.

JARDIM, M. A. C. “Domesticação” e/ou “moralização do capitalismo” no governo Lula: inclusão social via mercado e via fundos de pensão. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 123-159, 2009.

LANZARA, A. P. O Seguro Social e a Construção da Proteção do Trabalho no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 61, p. 463-502, 2018.

LAVINAS, L. *The takeover of social policy by financialization*. New York: Palgrave Macmillan US, 2017.

MARSHALL, T. H. *Citizenship and social class*. New York, NY: Cambridge, 1950.

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F. Previdências dos trabalhadores dos setores público e privado e desigualdade no Brasil. *Economia Aplicada*, [s. l.], v. 18, p. 603-623, 2014.

NACZYK, M.; PALIER, B. Feed the beast: Finance capitalism and the spread of pension privatisation in Europe. In: ANNUAL CONFERENCE OF THE SOCIETY FOR THE ADVANCEMENT OF SOCIO-ECONOMICS, 26., 2014, Chicago. *Anais* [...]. Chicago: SASE, 2014. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2551521. Acesso em: 29 out. 2021.

OLIVEIRA, G. C.; CIOFFI, F.; CONTI, B. Os Fundos de pensão e o financiamento de longo prazo no Brasil: possibilidades e limites. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, v. 28, n. 1 (51), p. 16-41, 2017.

OLIVEIRA, J. A.; TEIXEIRA, S. M. F. *(Im)previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Abrasco, 1989. 360 p.
ORSZAG, P. R.; STIGLITZ, J. E. Rethinking pension reform: Ten myths about

social security systems. In: HOLZMANN, R.; STIGLITZ, J. (org.). *New ideas about old age security: toward sustainable pension system in the 21st Century*. Washington, D.C.: The World Bank, 2001. p. 17-56.

PERNASETTI, F. *Miragens do Amanhã: Previdência e rodadas de neoliberalização no Brasil do pós-1988*. 2021. Tese (Doutorado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

PIERSON, P. Introduction: investigating the Welfare State at century's end. In: PIERSON, P. (ed.). *The new politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 1-16.

PIERSON, P. *The new politics of the Welfare State*. World Politics, [s. l.], v. 48, n. 2, p. 143-179, 1996.

PINHEIRO, R. P.; PAIXÃO, L. A.; CHEDEAK, J. C. S. *Regulação dos investimentos nos fundos de pensão: evolução histórica, tendências recentes e desafios regulatórios*. Revista de Previdência da UERJ, Rio de Janeiro, n. 3, p. 14, 2005.

PINHO, C. E. S. Estado de bem-estar social e “comunidades epistêmicas da austeridade fiscal” no Brasil: de Lula da Silva a Jair Bolsonaro (2003-2020). *Sociedade e Estado*, [s. l.], v. 36, n. 1, p. 195-216, 2021.

SANTOS, W. G. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

VALADARES, A. A.; GALIZA, M. Previdência rural: contextualizando o debate em torno do financiamento e das regras de acesso. *Nota Técnica*, n. 25. Brasília, DF: Ipea, 2016.


VIANNA, L. *A transição: da Constituinte à sucessão presidencial*. Rio de Janeiro: Revan, 1989.

VIANNA, L. W. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.



Parte IV

Sistemas de Políticas Sociais sob a Égide da Desdemocratização

SUS 



Capítulo 6

Direito Universal à Saúde no Brasil: da expansão restringida ao desmonte

*Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato*⁴⁹

Introdução

A proposta do capítulo é analisar o processo recente de desmantelamento da estrutura do SUS e os resultados que ele impõe ao já fragilizado processo de garantia do direito universal à saúde. Pretende-se analisar o desmantelamento a partir de duas abordagens complementares. Uma, a do processo de retração vivido pelos sistemas e estruturas de bem-estar, analisando sua particularidade na experiência brasileira de país em desenvolvimento que procura construir um modelo avançado de WS. A outra perspectiva é a do *policy dismantling*, que analisa aquele processo de retração no nível intermediário das políticas públicas. Na perspectiva da construção do WS ampliado no Brasil (pós-1988), há que se considerar o momento particular que ele emerge e a ausência de fatores que orientaram a experiência similar nos países centrais. Vale dizer, a literatura de *welfare* trata como condições gerais orientadoras dos sistemas ampliados de WS a existência de coalizões político-partidárias apoiadoras, pacto entre capital e trabalho, orientação ao pleno emprego sustentado, regulação ampliada do mercado, desmercantilização de benefícios e serviços, burocracia forte e autoridade central, valores públicos e apoio dos setores médios (ESPING-ANDERSEN, 1990; GOUGH, 1979; ARRETICHE, 1994; FLEURY, 1994; FARIA, 1998).

Essas características, principalmente aquelas relacionadas com a política macroeconômica, estiveram presentes parcialmente no caso brasileiro. A expansão do WS se deu no plano das políticas públicas, das *polities*, e de forma bastante frágil na *politics*⁵⁰. Embora concorde-se sobre a capacidade de políticas públicas influenciarem

⁴⁹ Professora Titular da Universidade Federal Fluminense.

⁵⁰ A distinção entre *polities* (Política) e *policies* (política pública) procura enfatizar as diferenças entre uma dada configuração do poder político na forma estado (*politics*), das diretrizes e decisões governamentais para a distribuição e alocação de recursos institucionais, organizacionais, financeiros etc. (*policies*).

a *politics* (LOWI, 1972; SKOCPOL, 1992), essa determinação apresenta limites, em especial em momentos de crise e de redirecionamento do padrão hegemônico de poder. As políticas públicas em saúde dão sustentação à expansão do WS na área e limitam processos mais aguçados de desmonte, mas isso se altera quando, por meio de um golpe político e uma posterior eleição de candidatura liberal conservadora, reordena-se e radicaliza-se a orientação contra políticas redistributivas. Curiosamente, esse reordenamento se faz quase em simultâneo ao surgimento da pandemia da Covid-19, em que, pela primeira vez o sistema público, com frágil reconhecimento social, sai de seus limites setoriais e toma a sociedade como mecanismo concreto de salvar vidas.

Pretende-se analisar as mudanças implementadas e as proposições de mudanças em políticas na área de saúde e relacioná-las ao processo mais amplo de impedimento/retração do direito universal à saúde, que é o centro do modelo brasileiro de WS. A hipótese central é de que, no caso brasileiro, o processo de retração é concomitante ao de implementação de políticas sociais de expansão de direitos sociais, o que faz com que as dimensões de remercantilização, contenção de custos e recalibragem (PIERSON, 2001) informem não somente a retração, mas também a constituição contemporânea dos modelos de proteção social e da saúde. No caso brasileiro, e da saúde especificamente, há que separar a etapa de constitucionalização de direitos sociais universais (FLEURY, 2009) – sua inserção na Constituição de 1988 e nas leis fundamentais que regem o direito à saúde (Lei Orgânica da Saúde) – do processo de consolidação do aparato que lhe dá sustentação. Para além da estrutura legal originária do direito universal à saúde, todo o processo posterior foi, na verdade, de expansão, ou expansão restringida da política de saúde, já que se verifica expansão em relação ao modelo anterior, mas restrição em relação ao previsto na Constituição de 1988. Assim, o processo de retração deve ser tratado em concomitância ao de expansão do próprio WS. Pode-se falar de desmonte dos princípios e diretrizes que deram corpo ao aparato legal originário de sustentação do direito universal à saúde, mas não de desmonte do que, na verdade, estava sendo construído.

Essa expansão restringida vinha garantindo, mesmo que de forma fragilizada, o direito universal à saúde a partir do SUS. O quadro se alterou a partir de 2016, com políticas e proposições que podem, sim, ser caracterizadas como corte, diminuição ou mesmo retirada de políticas existentes (JORDAN *et al.*, 2013), que juntas constituem processo claro de desmonte. Essa distinção é fundamental porque: reconhece os limites da emergência e constituição do WS no Brasil; assente que, a despeito dessas limitações, um conjunto de fatores permite a expansão do WS, dando materialidade ao conflito

distributivo expresso no direito universal à saúde; permite a análise dos distintos fatores políticos e institucionais que favorecem a expansão ou, ao revés, a retração.

Pierson salienta a fortaleza institucional e os incentivos eleitorais como fatores que impedem o desmonte (PIERSON, 2001). No caso do direito à saúde no Brasil, outra hipótese é a de que, diferentemente da segurança alimentar (Burlandy, em capítulo neste livro) e da assistência social (Senna, em capítulo neste livro), uma das forças contra o desmonte esteve na fortaleza institucional da área de saúde. Essa fortaleza institucional se expressa no desenho do sistema de saúde, no aparato de decisão baseado na estrutura federativa tripartida, na presença de mecanismos participativos, na ampla coalizão de defesa (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993) e no aparato burocrático e assistencial criado. Contudo, não se pode dizer o mesmo em relação ao apoio e incentivos eleitorais decorrentes, o que, na verdade, constituiu uma das fragilidades da consolidação do direito universal.

Assim como no caso da reforma da previdência (Pernasetti, em capítulo neste livro), essa fragilidade estaria na ausência de incentivos eleitorais pela falta de apoio popular. No entanto, diferentemente da previdência, em que a falta de apoio se dá pelo fato de os supostos interessados na manutenção da política estarem fora dela ou ter baixa capacidade de vocalização, no caso da saúde, os interessados também têm baixa vocalização, mas estão dentro da política e a acessam cotidianamente. A fragilidade de apoio pode ser explicada pela insuficiência da política de saúde em termos de efetividade e qualidade, pela disputa frequente e intensa com o setor privado e na restrição da política ao campo setorial, sem inserção central nos projetos governamentais que sucederam sua implantação. Para isso, concorre o oligopólio privado da comunicação, que hegemoniza o discurso defensor do estado mínimo e do setor privado como mais eficiente que o setor público, contribuindo para a ausência de uma formação democrática da opinião pública (SANTOS *et al.*, 2021).

Esses fatores comprometeram a construção de valores públicos, necessários ao apoio a políticas universais baseadas na igualdade de acesso e uso. Por um lado, pela origem escravagista do Brasil, onde se consolidou uma sociedade altamente estratificada e que nunca se assalariou plenamente; e, por outro, pelo histórico de acesso restrito e excludente à saúde, que se baseava na capacidade contributiva e no mérito. A proposta de garantia de direito à saúde universal e igualitário sem base em contribuição individual, com recursos fiscais, exigiria uma base de apoio social muito mais ampla.

O capítulo está dividido em cinco partes. Após esta introdução, descrevemos os antecedentes do direito à saúde e da constituição do SUS, necessários à análise

posterior do processo que denominamos de expansão restringida do direito à saúde. Em sequência, caracteriza-se o período considerado como propriamente de desmonte, após 2016, focalizando o papel do Ministério da Saúde (MS) e de duas políticas estratégicas, a Política Nacional de Saúde Mental e a Estratégia Saúde da Família (ESF), selecionadas por seu caráter de políticas de “alta institucionalidade” (MACHADO; BATISTA, 2012). Ao final, as conclusões.

Antecedentes

A criação do SUS fez parte de um projeto político reconhecido como reforma sanitária brasileira (FLEURY, 1989, 1997; PAIM, 2008), formado por intelectuais e profissionais de esquerda que, ainda na década de 1970 (SCOREL, 1999), construíram a proposição de defesa do direito universal à saúde como elemento de transformação social, ou seja, uma nova concepção sobre a saúde, anticapitalista, centrada no coletivo, na determinação social da saúde, na autonomia dos indivíduos e na ação política dos sujeitos. Esse projeto foi pensado teoricamente e foi parcialmente testado em várias iniciativas institucionais ainda durante a ditadura militar (FLEURY, 2005), as quais, com a ação político partidária, foi dando forma à proposta de um novo sistema de saúde.

O modelo de WS no Brasil era o de seguro (FLEURY, 1990), focalizado nos trabalhadores formais urbanos, com exclusão da maior parte da população, como trabalhadores informais e rurais. A estimativa era de que a cobertura em saúde, até 1988, era de cerca de 30% da população (MALLOY, 1986).

Apesar da tradição brasileira em saúde pública (SCOREL; TEIXEIRA, 2012), esta se desenvolveu em separado à assistência médica, que esteve atrelada à previdência social, constituindo uma dicotomia não só assistencial como também institucional, com as atribuições divididas em dois ministérios (MS e Ministério da Previdência Social), com clientelas e lógicas distintas de funcionamento (TEIXEIRA *et al.*, 1988; LOBATO, 2009). Outras características centrais do sistema de saúde antes do SUS eram: a) centralização decisória, com recursos e poder decisório em mãos do governo federal com reduzida interferência das esferas estaduais e municipais; b) cobertura dependente do setor privado contratado, com privilegiamento à compra de serviços ao setor privado, em especial o lucrativo, em detrimento da ampliação da rede pública, que sofreu retração e deterioração, como forma de expandir a cobertura para além dos trabalhadores formais e urbanos; c) base de financiamento regressiva, dado que os recursos da saúde dependiam da previdência social, de base contributiva e vulnerável às variações cíclicas da economia e aos períodos recessivos; e d) hegemonia de um modelo assistencial hospitalocêntrico,

centrado no atendimento hospitalar e na atenção individualizada, com privilégio às ações de caráter curativo, de alto custo, em detrimento das intervenções de caráter coletivo e da atenção básica.

A reforma sanitária encontra expressão legal na Constituição de 1988, que ampliou de forma significativa os direitos sociais e reconheceu, pela primeira vez, a saúde como direito universal (TEIXEIRA, 2009). Ali foram formalizados os princípios e as diretrizes que visavam alterar radicalmente a ação do Estado no setor saúde. A saúde foi definida como atividade de relevância pública, e adotou-se um conceito ampliado de saúde, que resultou de um conjunto de condições sociais como trabalho, moradia etc., e não só da ausência de doenças. A saúde passou a integrar a seguridade social, conjunto de direitos universais de previdência, saúde e assistência social, sob um comando e orçamento exclusivo e único, visando à condução integrada das políticas e ações nas três áreas. A regressividade do sistema contributivo foi reduzida com a ampliação da base de contribuição e inclusão de novos tributos.

A mudança mais robusta foi a criação do SUS, sistema público responsável pelo conjunto de ações e serviços de saúde em todo o território nacional. O setor privado pôde participar do sistema em caráter complementar, por meio de contrato de direito público. O sistema prevê o atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, articulação e hierarquização entre as ações de promoção, prevenção e recuperação, e tomando o perfil epidemiológico e as necessidades de saúde da população como base para o estabelecimento de prioridades.

Do ponto de vista político-institucional, o SUS inovou ao incluir a descentralização, a regionalização e a participação social como eixos estruturantes. O sistema passou a ser de responsabilidade das três esferas de governo, cada uma com atribuições próprias, mas com interligação em redes assistenciais regionalizadas e com instâncias de decisão compartilhadas. A descentralização na saúde permitiu e mesmo forçou uma lógica de coordenação federativa cooperativa no setor que, contudo, enfrenta os constrangimentos do ordenamento federativo nacional. A coordenação federativa foi possível pelo fortalecimento e criação de instâncias como os conselhos de secretários municipais e estaduais de saúde e as comissões intergestores nacional e estaduais. As comissões são consideradas uma inovação na gestão do SUS porque se baseiam na criação de um centro permanente de negociação, planejamento e decisão intergovernamental, na gestão compartilhada e na construção de parcerias voltadas à consolidação do sistema de saúde em todo o território nacional (LIMA, 1999; LIMA; VIANA, 2011; LOBATO; SENNA, 2015). Essas instâncias se transformaram em importante mecanismo na arena decisória do setor e nas estratégias de defesa do SUS. Na participação social, o sistema inclui mecanismos obrigatórios de controle

social (conselhos de saúde) e de participação social na formulação de políticas, por intermédio de conferências de saúde. Essas instâncias têm limitações na interferência sobre decisões no setor, mas consolidaram canais de transmissão de defesa do direito à saúde e contra as medidas restritivas e de desmonte do SUS.

A saúde é a área que melhor representa um modelo avançado de WS e está no cerne do modelo brasileiro criado em 1988. Sua expansão se deu por meio de um conjunto de políticas incrementais de caráter progressista, mas em meio à contenção permanente de recursos e à disputa com o setor privado. A partir de 2016, o quadro se alterou, quando a contenção de custos se agravou, o favorecimento ao setor privado se fortaleceu e, principalmente, políticas estruturantes foram modificadas, e a burocracia pública, alterada.

Expansão restringida – contenção de gastos e mercantilização

Os conflitos para a consolidação do direito à saúde se iniciaram logo após a Constituição de 1988. O regramento previa a criação de orçamento único para o aparato a seguridade social (que no Brasil reúne saúde, previdência e assistência social), com destinação de ao menos 30% dos recursos para a saúde. Esse patamar jamais foi alcançado, comprometendo desde logo a ampliação da rede de serviços e de recursos humanos para a construção do SUS. Segundo Santos e Funcia (2020), a diferença entre o piso previsto de 30% e o gasto efetivo em saúde foi de R\$ 102 bilhões em 2019 e de R\$ 146 bilhões em 2020. Sem definição clara sobre o orçamento, iniciou-se uma disputa entre as áreas da seguridade social, vencida pela previdência social que, sendo a área arrecadadora, deixava de repassar os recursos para saúde e assistência social.

A eleição de um governo liberal e antiestado logo em 1990 iniciou a trajetória de austeridade fiscal, que iria acompanhar a construção do SUS e a expansão do WS brasileiro. Logo em 1994, sob a alegação da necessidade de saneamento dos recursos públicos e estabilização econômica, criou-se, sob o sugestivo nome de FSE, mecanismo de desvinculação de recursos do orçamento federal para livre gasto pelo governo. A destinação definida e obrigatória de recursos para as áreas sociais havia sido incluída na Constituição com o objetivo de sanar o histórico nacional de desvio de recursos dessas áreas para outras. O FSE reeditou esse histórico, comprometendo, mesmo que parcialmente, a expansão do WS como previsto. Esse mecanismo foi renovado por todos os governos subsequentes e se mantém até hoje, atualmente como DRU, com percentual de 30%.

As dificuldades de financiamento se mantiveram com um novo governo de perfil neoliberal (governo Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2002), com projeto

bem mais claro que o anterior de redução do estado, com destaque para a área social. Agudizaram-se os conflitos entre a área de saúde e a área econômica por recursos e houve clara ruptura entre os objetivos de expansão da proteção social e as políticas econômicas de austeridade fiscal e privatização. De fato, em suas duas gestões, o governo Fernando Henrique Cardoso implementou um amplo programa de privatizações e uma vasta reforma do Estado, que traria consequências para a expansão do SUS, como veremos mais adiante. Na tentativa de obter recursos, o MS tomou a iniciativa de defender no Parlamento uma contribuição específica para a saúde (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF), que foi aprovada em 1996. Inicialmente contrário à contribuição, o Ministério da Economia passou a apoiar a proposta, mas deixou de repassar à saúde outras fontes, comprometendo o aumento previsto. Embora prevista para financiar exclusivamente a saúde, entre 1998 e 2006, a contribuição arrecadou R\$ 223 bilhões, mas foram para a saúde R\$ 33,5 bilhões (SANTOS; FUNCIA, 2020). A CPMF durou até 2006 e não foi renovada após intenso ataque de que representaria aumento de impostos.

Outro mecanismo importante de austeridade fiscal e restrição de recursos foi a lei aprovada em 2000, a LRF (Fiscal Responsibility Law), que definiu limite aos gastos com servidores públicos nas três esferas de governo. Com um sistema de saúde recém-criado, a regra limitou a contratação de servidores públicos e a garantia da universalização por meio de serviços próprios (LOBATO; RIBEIRO; VAITSMAN, 2016). Vale dizer que, no Brasil, os serviços públicos devem ser prestados por servidores selecionados em concursos públicos, que são regidos por regime próprio de ganhos e aposentadoria. Com a limitação de gastos com a folha de pagamentos, governos passaram a usar a terceirização de serviços, contratando empresas privadas para a execução de serviços públicos, com resultados duvidosos para o acesso integral à saúde previsto no modelo constitucional. A terceirização de serviços é outro elemento importante da trajetória de expansão restringida, já que associa a contenção de custos com a remercantilização, favorecida pela reforma do Estado adotada em 1995.

A instabilidade de recursos, que prevaleceu durante toda a década de 1990, levou à aprovação, em 2000, de lei específica para garantia de percentuais mínimos de gastos em saúde para os três níveis de governo. Como tentativa de burlar esses percentuais mínimos, os governos passaram a contabilizar neles despesas não específicas em saúde, o que gerou outra longa batalha para a uma nova regulamentação que estabelecesse quais são efetivamente ações e serviços públicos de saúde, ocorrida somente em 2014. Apesar da importância dessa regulamentação, os percentuais, que deveriam ser os mínimos aplicados em saúde, não passaram muito disso.

Por outro lado, houve sobrecarga nos orçamentos das prefeituras, que passaram a prover partes cada vez maiores de seus orçamentos para a saúde. Em 2017, os municípios contribuíram, em média, com 24% de suas receitas para o SUS (FUNCIA; BRESCIANI, 2019). Em contraposição, o nível federal, mesmo tendo maior capacidade de arrecadação, reduziu sua participação nos gastos totais em saúde de forma regular. A título de exemplo, em 2001, a proporção de gastos entre os níveis de governo era de 56% para a União, 21% para estados e 23% para municípios (SANTOS; FUNCIA, 2020). Já em 2019, os percentuais foram de 42% para a União, 26% para estados e 32% para os municípios (FUNCIA; BRESCIANI, 2019) – isso sem alteração dos recursos destinados aos municípios. Ao contrário, desde 1998, o governo federal vinha ampliando a centralização de recursos.

A definição de um percentual apropriado de recursos para o SUS, em especial da União, gerou várias propostas legislativas e muitos conflitos entre o governo federal e a coalização de defesa do SUS. Mesmo os governos de centro-esquerda resistiram ao aumento dos recursos ao SUS, apesar de terem capitaneado avanços importantes no desenho e implementação de políticas abrangentes e inclusivas, na ampliação da oferta de serviços em todo o território nacional (MACHADO *et al.*, 2012) e de terem aprovado a destinação de recursos de *royalties* do pré-sal⁵¹ para a saúde e a educação. No Brasil, o governo federal tem grande capacidade de iniciativa legislativa (ARRETCHE, 2013) e normalmente consegue vetar iniciativas tomadas no próprio Parlamento que não o favoreçam. Por outro lado, o próprio Legislativo tem se tornado mais conservador a cada nova legislatura, dificultando o acesso de proposições provenientes da sociedade em defesa da ampliação de direitos sociais.

Um exemplo que resume os dois fatores é o do movimento Saúde + 10, que, em 2013, reuniu mais de 150 entidades reconhecidas da sociedade civil e amalhou 2,2 milhões de assinaturas registradas para a apresentação de projeto de iniciativa popular de destinação de 10% da receita corrente bruta da União para o SUS (COSTA *et al.*, 2021). Apesar da pujança e da representatividade do movimento, da aceitação do projeto para análise no Legislativo e do amplo apoio social, a proposição foi atropelada por proposta alternativa do Parlamento, apoiada pelo governo federal, que reduzia esses recursos (EC nº 86) (COSTA *et al.*, 2021). A proposta previa aplicação de recursos da União de 15% da receita corrente líquida, e não bruta, patamar a ser atingido de forma escalonada em cinco anos, cumprindo o valor total somente em 2020. Segundo Funcia (2019), esse escalonamento, além de inconstitucional, já que constituía patamar mínimo, representaria redução dos valores totais. Uma reação de membros do movimento Saúde + 10 foi apelar à justiça, sendo uma das ações

⁵¹ Grande reserva de petróleo existente abaixo do nível do mar, encontrada no Brasil em 2007.

acolhida pelo STF para aplicação imediata dos 15%, mas não cumprida pelo MS (COSTA *et al.*, 2021). A proposta alternativa do Parlamento também previa que os recursos do pré-sal destinados à saúde fossem incluídos nesse percentual, alterando a proposta inicial e limitando a entrada de novos recursos.

É importante salientar que o ano de 2015 foi crítico para o quarto mandato do PT, com visível redução da capacidade do Executivo em controlar a agenda do Legislativo, que se tornou mais autônomo na direção de oposição clara ao governo, consolidando as fissuras que gerariam o golpe de 2016 com a deposição da presidente Dilma Rousseff. O Legislativo passou a aprovar inúmeras despesas, as chamadas pautas-bomba, que comprometiam o equilíbrio fiscal já ameaçado. Essas despesas, contudo, não favoreciam as áreas sociais, mas sim aguçavam a crise e enfraqueciam o Executivo. O governo tentou se defender trocando o ministro da Fazenda por personagem mais afeito ao mercado financeiro, fez cortes drásticos em saúde, educação e habitação, mas não conseguiu reverter o golpe, que já estava em andamento.

O golpe de 2016 radicalizou o processo de austeridade e agravou a contenção de custos do WS brasileiro e da saúde. Sob o governo de Michel Temer, aprovou-se o Novo Regime Fiscal, que estabeleceu teto de gastos das despesas públicas por 20 anos (até 2036). O objetivo da medida é o controle dos gastos públicos que, contudo, só se aplica às despesas primárias, ficando de fora do teto e, portanto, sem limite, os gastos com pagamento de juros da dívida pública. Não há notícia de medida de tal radicalidade no controle do gasto público no mundo. Os efeitos para a saúde e a equidade são dramáticos, já que não considera necessidades futuras relacionadas ao aumento e envelhecimento populacional, alterações no perfil epidemiológico e nas demandas de saúde, incorporação de tecnologia, pesquisa e inovação necessárias a um sistema público que cobre 210 milhões de habitantes (LOBATO; SENNA; BURLANDY, 2023). Sob o novo regime, já houve queda de gastos em saúde entre 2017 e 2019. Ademais, ao contrário de seus defensores, que alegam que o novo regime permite aumento de recursos, na prática não, já que acréscimos só podem ocorrer com redução em outras áreas, o que é impossível sob limitações graves (ORTIZ; FUNCIA, 2021). A pandemia da Covid-19 pressionou esse novo regime, exigindo aumento de gastos para a saúde. Contudo, se excluídos os gastos específicos com a pandemia, registrou-se em 2020 mais uma queda de recursos destinados ao SUS (ORTIZ; FUNCIA, 2021).

Com o Novo Regime Fiscal, o quadro de subfinanciamento crônico (MARQUES, 2017; MARQUES *et al.*, 2016) passou a ser de desfinanciamento, ou seja, a redução dos recursos que já eram insuficientes (FUNCIA, 2019). Os gastos públicos com

saúde alcançaram cerca de US\$ 70 bilhões em 2019, cerca de US\$ 330 per capita/ano ou menos de US\$ 1,00 per capita dia (BRASIL, 2021). Os gastos totais em saúde representaram 9,5% do PIB em 2018, sendo que os gastos públicos foram de 3,96%, menos da metade do gasto privado. O Brasil é o único país com sistema público universal com gastos públicos menores que os gastos privados e o de menor gasto público per capita (LOBATO; SENNA; BURLANDY, 2023).

A par o desfinanciamento, que caracteriza o processo de contenção de custos, pode-se identificar um processo remercantilização na expansão restringida do direito à saúde e na implementação do SUS. Pierson define remercantilização (*re-recommodification*) como o esforço de reverter o processo de *decommodification* característico dos WS e identificado por Esping-Andersen (1991) como o acesso a serviços como direito, sem dependência das regras impostas pelo mercado. A reversão se daria pela redução ou corte de benefícios, limitando as alternativas de participação da classe trabalhadora no mercado de trabalho (PIERSON, 2001). No caso brasileiro, essa *recommodification* se dá pela restrição de acesso a serviços de saúde pelo SUS, obrigando os usuários a comprarem serviços diretamente ou a buscarem planos de saúde privados. Os gastos diretos em saúde são altos no Brasil e giram em torno de 30% da renda familiar, principalmente com medicamentos. Apesar de garantir mais equidade, já que atende gratuitamente, oferece mais serviços, cobre os mais vulneráveis e custeia os serviços mais caros (LOBATO; SENNA; BURLANDY, 2023), o SUS apresenta problemas de acesso, principalmente nos serviços de média complexidade e em medicamentos. Por outro lado, a participação do setor privado vem sendo favorecida, em um processo que associa subsídios e baixa regulação e, mais recentemente, ampliação do setor na oferta direta de serviços ao SUS, em um contrassenso ao previsto no modelo constitucional.

O sistema de saúde brasileiro se caracteriza desde sempre pela presença do setor privado, estimulada pelo próprio Estado. Até a década de 1980, o setor privado era prioritariamente de serviços profissionais, clínicas e hospitais, principalmente beneficentes. A partir da década de 1980, com a crise do modelo de assistência médica da previdência social, antecessor do SUS, cresceram os planos privados contratados por empresas para provimento de serviços a seus empregados. Paralelamente à criação do SUS, os planos se multiplicaram e diversificaram, e hoje cobrem cerca de 23% da população (ANS, 2021).

O SUS depende da oferta de serviços privados em todo o território nacional. Apesar de mais regulado e controlado, com bases de dados e informação seguras e amplas, a compra de serviços ao setor privado não conta com estrutura de custos que permita

uma melhor gestão de contratos e planejamento sobre que serviços devem ser de fato comprados (VIEIRA, 2017), o que faz com que o setor público seja pressionado pelo imediatismo e por contratos que melhor beneficiem o privado. A título de exemplo, 95% do custo total dos procedimentos de terapia renal substitutiva é custeado pelo SUS que, contudo, possui apenas 10,3% dos equipamentos de hemodiálise, contra 83,3% do setor privado contratado (LOBATO; SENNA; BURLANDY, 2023). A maioria dos hospitais no País é privada e atende tanto o SUS quanto o sistema privado. A presença de empresários do setor privado na gestão pública e a de profissionais médicos que trabalham nos dois setores facilita a relação promíscua entre os setores. A dependência não é só do SUS ao privado, mas do setor privado ao SUS, o que torna intrincadas as relações entre os dois setores, nem sempre favoráveis à garantia do direito à saúde.

Outra modalidade de interação pública-privada é a terceirização de serviços no SUS, emblemática da expansão restringida, pois garante a oferta de serviços e até expande a cobertura via SUS, mas o faz por meio de empresas privadas e financeirização da assistência à saúde. Esse modelo vai de encontro ao previsto no SUS e se amplia a partir da reforma do Estado da década de 1990. A reforma, levada a cabo no governo Fernando Henrique Cardoso, em linha com o movimento global de responsabilização do tamanho do Estado pelas mazelas econômicas e sociais contemporâneas, é exemplar na concepção de redução do papel do estado, com impacto na configuração da estrutura das políticas sociais.

A reforma do Estado empreendida no Brasil – reforma Bresser – partiu da crítica ao modelo interventor do estado, à própria Constituição de 1988 e à estrutura burocrática, caracterizada como ineficiente e patrimonialista, e propôs uma estrutura gerencial, baseada na transferência para a sociedade de atividades que pudessem ser mais eficientes se executadas pelo setor público não estatal. As atividades que permanecessem como áreas exclusivas do Estado seriam também objeto de reorganização, orientadas à separação entre formulação de políticas, regulação e controle e a operação dos serviços. (BRESSER PEREIRA 1995, 1998; BRESSER PEREIRA; CUNILL GRAU, 1999). Os setores sociais, entre os quais a saúde, foram considerados atividades não exclusivas de estado, podendo ser exercidos por nova modalidade institucional, as chamadas OS. Paralelamente, foram criadas agências reguladoras para o controle sobre os mercados que seriam criados ou ampliados com a privatização dos serviços públicos (FERNANDES, 1999). As OS e a agência seriam adotadas na saúde. Esta última na regulação do mercado privado de saúde e as primeiras na oferta direta de serviços ao SUS.

Segundo Fleury, reformas de Estado não são meros reordenamento ou modernização administrativos, mas geram alterações na distribuição de poder, nas possibilidades de representação dos interesses dos diferentes atores e sujeitos políticos em uma dada sociedade (FLEURY, 2001). Apesar de apresentarem trajetórias institucionais diferentes, ambas as modalidades criadas pela reforma do Estado alteram a relação de poder ao interior da saúde, com favorecimento a atores de mercado, estimulando a remercantilização.

A Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) foi criada para regular os planos privados de saúde, que não tinham qualquer regulação até 1998. Embora uma agência externa ao próprio SUS ferisse os princípios de autoridade deste sobre quaisquer serviços de saúde no País, o papel da ANS foi importante na garantia de preceitos mínimos de atenção à saúde, e não só de segurança do mercado, ao definir obrigatoriedades mínimas de serviços, impondo limites à aberta mercantilização do setor. Contudo, uma série de medidas favoráveis aos planos e contrárias aos usuários vem sendo implementadas, favorecendo a remercantilização. Bahia explora as relações entre as mudanças recentes no mercado de planos (fusões, aquisições e abertura de capitais de empresas) com a origem dos dirigentes da ANS, conformando um ambiente propício à privatização e financeirização do setor (BAHIA, 2012).

A consolidação de um mercado internacionalizado e cada vez mais concentrado pode estar alterando o equilíbrio de poder e a capacidade regulatória da Agência. Uma consequência direta sobre a saúde é a disputa pela autorização de abertura de planos baratos com baixa cobertura, atualmente proibidos. Isso aprofundaria o viés de renda no acesso à saúde privada, comprometendo exatamente os setores mais pobres da população. Hoje esse viés é claramente favorável às rendas mais altas, aos brancos e com maior escolaridade, e é altamente segmentada entre regiões do País. Somente 2,2% das pessoas com rendimento de até um quarto do salário mínimo tinham algum plano de saúde privado contra 86,8% daquelas com rendimento acima de cinco salários mínimos. Entre os brancos, 38,8% possuíam plano privado contra 20,1% de pretos. Em relação à escolaridade, quanto mais elevada, maior a cobertura de plano privados, variando de 16,1% entre os sem instrução ou com ensino fundamental incompleto a 67,6% entre aqueles com nível superior completo (LOBATO; SENNA; BURLANDY, 2023). A liberação aos planos chamados “acessíveis” favoreceria a ampliação do setor, que se mantém inalterado dado o limite de renda da população. Facilitaria o acesso a consultas e a exames de baixa complexidade, deixando ao SUS o restante, em clara inversão da lógica do cuidado e da integralidade da atenção e ampliando a mercantilização na atenção à saúde.

É difícil estabelecer claramente o quanto o processo de favorecimento ao setor privado de planos compromete a expansão do SUS, e esse é um elemento importante na disputa política pelo direito à saúde. No financiamento, isso pode ser identificado já que, em paralelo ao desfinanciamento do SUS, o setor privado conta com inúmeros subsídios e isenções. Indivíduos e empresas têm isenção fiscal para despesas médicas privadas e compra de planos de saúde, o que constitui uma redistribuição altamente regressiva. Empresas e serviços de saúde também contam com vários benefícios. Segundo Mendes e Weiller (2015), os benefícios tributários ao setor privado quintuplicaram entre 2003 e 2011. Por outro lado, é fartamente conhecido, embora pouco documentado, o uso do SUS por beneficiários de planos de saúde que ou têm coberturas negadas pelos planos, ou são encaminhados ao SUS para procedimentos mais caros dentro das instituições de saúde que prestam serviços tanto ao SUS quanto aos planos. Essa dinâmica passou a ser acompanhada pela ANS, e os planos passaram a ser cobrados quando seus beneficiários com cobertura contratual garantida são atendidos pelo SUS. Contudo, esse ressarcimento não se concretizou integralmente. Segundo a ANS, planos de saúde devem ao SUS US\$ 588 milhões (SOUZA, 2021).

Já as OS são entidades privadas sem fins lucrativos, com autonomia orçamentária e que são contratadas pelo setor público ao abrigo de contratos especiais de gestão – estas são adotadas em 16 estados e 39 municípios (SILVA, 2012). Do ponto de vista do acesso à saúde, demonstram eficácia já que permitem a contratação de profissionais que não sejam servidores públicos o que, como dito, foi limitado pela LRF. As críticas se concentram nas limitações para se atingir a universalidade e a integração em saúde, o favorecimento a pacientes de planos de saúde em estabelecimentos com dupla porta, a ausência de participação e controle social pelos conselhos de saúde, a fragilidade regulatória da maioria dos municípios para o controle e acompanhamento dos contratos e a precarização do trabalho dos profissionais de saúde.

É mais fácil identificar a eficiência econômica e gerencial dessas novas formas de gestão do que os impactos positivos relacionados com a qualidade da assistência. Mais difícil ainda é determinar os benefícios para a saúde de todos e as consequências de longo prazo para os sistemas de saúde locais. As redes de atenção à saúde dependem de acordos entre as diferentes prefeituras ou com as esferas estaduais, uma vez que a maioria delas não oferece a gama completa de serviços de que seus habitantes precisam (LOBATO; SENNA, 2015). Já os contratos com OS definem um conjunto de serviços que não dependem necessariamente de um planejamento de rede. A consequência pode ser mais fragmentação dos serviços em médio e longo prazo apesar da melhoria do acesso no curto prazo. A falta de planejamento da

rede de atenção à saúde e a frágil regulação dos prestadores podem comprometer a integralidade do sistema e afetar a equidade. Embora não haja evidências suficientes sobre os resultados em saúde das OS, a possível fragmentação afeta a maioria dos mais pobres, pois eles têm menos recursos (informação, renda, escolaridade, mobilidade) para lidar com as dificuldades resultantes para acesso aos cuidados de saúde, comprometendo o direito à saúde⁵².

Para além dos aspectos específicos da saúde, as OS se consolidam como alternativas reais de favorecimento à mercantilização. O crescimento das OS sempre levantou a dúvida sobre o que levaria empresas a se interessar por administrar serviços de saúde complexos, em contexto de alta desigualdade como a brasileira, eventualmente e locais inseguros, sem auferir lucros. Sabe-se dos altos salários conferidos a gestores e a profissionais dessas organizações e que várias delas estão articuladas a grandes corporações privadas lucrativas, constituindo efetivamente uma forma de transferência de recursos ao setor privado (TRAVAGIN, 2017). Não há conhecimento público sobre os tipos de contratos e há inúmeras denúncias de corrupção. Para Moraes, as OS representam tendência crescente de

[...] “privatização ativa”, quando o Estado estimula a formação de um mercado interno na saúde, amplia as modalidades de transferência do fundo público para o setor privado e garante os instrumentos legais para a operacionalização deste novo modelo, num contexto em que a lógica mercantil vem se tornando o elemento definidor dos rumos da política nacional de saúde. (MORAIS, 2018, p. 3 apud LOBATO; SENNA; BURLANDY, 2023, p. 279, tradução nossa).

Da expansão restringida ao desmonte

O setor saúde desenvolveu aparato institucional amplo e inovador desde a constitucionalização do direito à saúde e a criação do SUS. Apesar de restrita à arena setorial, sem centralidade nos projetos governamentais que se sucederam, essa estrutura alcança garantir as bases do direito à saúde mesmo sob constantes constrangimentos. Talvez a característica mais importante dessa institucionalidade

⁵² Os conflitos sobre as OS resultaram em ação para o STF, que, em abril de 2015, julgou por sua constitucionalidade. O argumento central da sentença proferida é que a provisão constitucional da saúde como obrigação do Estado não significa que apenas os órgãos públicos possam prestar a atenção à saúde (STF, 2011).

seja a multiplicidade de atores políticos de defesa consolidados em instâncias estatais, para estatais e na sociedade civil. A lógica que nas origens do movimento da reforma sanitária associou direito à saúde à democracia foi bem-sucedida na ampliação democrática do Estado. Críticos atribuem as limitações vivenciadas pelo SUS a uma suposta prioridade de sua coalização de defesa ao caminho institucional, intraestado, para a consolidação do direito à saúde, tendo secundarizado o fortalecimento do direito na sociedade civil e no apoio popular. Se bem o apoio popular pudesse ter sido ampliado, não há dúvida sobre a importância do aparato institucional na produção e na reprodução do direito à saúde e no impedimento a um desmonte ampliado como consequência do contexto de austeridade permanente (PIERSON, 2001) e redução do estado.

O aparato institucional está apoiado em estruturas de poder que dão corpo ao sistema: a gestão – os comandos nas três esferas de governo (MS, secretarias estaduais e municipais) e a representação de secretários estaduais e municipais (Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde – Conass e Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde – Conasems); as instâncias de negociação e pactuação intergovernamentais (Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite – CIT e CIB); o controle social – Conselhos de Saúde (nacional, estaduais e municipais); as corporações profissionais. Tal estrutura interage e se consolida por meio de um processo longo de formulação e implementação de políticas públicas setoriais. A formação de políticas foi tanto uma forma de construir o sistema como de defendê-lo. Esse duplo sentido é relevante dado o contexto regular de insegurança decorrente da baixa adesão da *politics* ao direito à saúde e ao SUS como previsto no modelo constitucional.

O desmonte se evidenciou a partir de 2016 e, principalmente, a partir de 2019, com a gestão do presidente Jair Messias Bolsonaro, que, de forma inédita, associa extrema-direita autoritária com liberalismo radical. Contudo, um liberalismo que mantém e até aprofunda as mazelas do sistema político brasileiro, como favorecimento de cargos, verbas e edição de leis e normas em troca de apoio político. O fisiologismo se aprofundou com a dependência do governo ao chamado Centrão⁵³. No Brasil, os projetos de direita autoritários sempre tiveram um perfil de desenvolvimento nacional, mesmo que dependente. A gestão Bolsonaro acompanhou as estratégias de redução do estado que já vinham sendo tomadas desde o golpe de 2016, como

⁵³Apelido dado ao grupo de parlamentares, de diferentes partidos de centro e de direita, que controla e se beneficia da distribuição de cargos no governo federal e de recursos do orçamento nacional em troca de apoio ao Executivo. Um dos principais mecanismos dessa intermediação é o chamado “orçamento secreto”, que incorpora parte significativa dos recursos orçamentários para emendas parlamentares sem identificação do destino e criando uma verdadeira caixa-preta de aplicação dos recursos públicos.

a Reforma Trabalhista e o Novo Regime Fiscal, e as aprofundou com a reforma da previdência, alterando as bases do WS. Na saúde, o desmonte se deu no esfacelamento da direção nacional do SUS – o MS –, e em um conjunto de políticas estruturantes. Esse processo se confundiu com a pandemia da Covid-19, já que a condução do governo se baseou no negacionismo, minimizando a pandemia e seus efeitos sobre a saúde, tomando posição contra o isolamento social, contra as vacinas, contra as recomendações de entidades científicas e da própria OMS, difundindo o uso de cloroquina e ivermectina, com consequências drásticas para o País.

O processo de descentralização na saúde foi um dos elementos inovadores para se opor à alta centralização no nível federal do modelo anterior. A Constituição de 1988 alterou as bases do federalismo brasileiro, reconhecendo a União, os estados e os municípios como poderes partícipes. Deu a estados e municípios maior autonomia tributária, maior participação na partilha federal de recursos, liberdade de uso de recursos próprios e maior poder de decisão sobre políticas públicas. Na área social, e na saúde em particular, houve extensa alteração nas atribuições dos níveis subnacionais, especialmente municípios. Constituiu-se uma lógica de federalismo cooperativo, prevendo a integração negociada entre os níveis de governo para a condução do SUS e das políticas de saúde. Esse arranjo dependeu de um longo processo de negociação e pactos, com papel proeminente das instâncias de gestão e negociação do SUS (CIT e CIB). Mesmo convivendo com os conflitos com a lógica competitiva do federalismo nacional, que se manifesta também no SUS, é inegável o avanço do arranjo democrático de condução do sistema (RIBEIRO; MOREIRA, 2016; LOBATO; SENNA, 2015).

O papel do MS foi fundamental na construção do SUS. O padrão de forte indução, via incentivos financeiros, para políticas de seu interesse, legado inclusive do modelo anterior na condução da assistência médica (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – Inamps), não impediu seu papel como parte no processo inovador de descentralização, confirmando o lugar do MS como coordenador nacional do SUS e do estado nacional no direito à saúde. Pode-se identificar padrões diferenciados entre governos, mas não se viu, mesmo nos períodos mais liberais de 1990 a 2002, gestões que adotassem posturas frontalmente antagônicas ao SUS (MACHADO, 2007, p. 439). E nos governos de centro-esquerda, apesar de manutenção do contexto de contenção de custos, verifica-se o aprofundamento e a continuidade de políticas estruturantes no MS, mudanças que visaram fortalecer a própria estrutura do MS e novas políticas de acesso a serviços e assistência, como a Farmácia Popular, o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu) e o Brasil Sorridente (MACHADO; BABISTA; LIMA, 2012).

Já durante do governo Bolsonaro, o papel do MS como coordenador do SUS e defensor do direito à saúde foi severamente comprometido. Silva (2022) exhibe o desmonte do aparato burocrático do Ministério no período por intermédio de uma dinâmica autoritária que desordenou a burocracia e erodiu a capacidade do Estado por meio da militarização da administração pública e da saída de inúmeros servidores de carreira dos seus cargos nos ministérios, por se sentirem coagidos a aderir a diretrizes governamentais sem embasamento técnico, o que prejudicava a continuidade das políticas.

Apoiado por militares, o governo Bolsonaro favoreceu as Forças Armadas em diversos aspectos⁵⁴, um deles foi a oferta de cargos na burocracia federal, os quais recebem salários extras. Entre 2016 e 2020, cresceu em 34,5% o número de militares em cargos comissionados (NOZAKI, 2021). Em 2018, eram 2.765 militares em cargos civis na administração federal, a maior parte deles no Ministério da Defesa e Ciência e Tecnologia, áreas afins aos militares. Já em 2020, eram 6.157, um aumento de 55% em relação a 2018 e 108% em relação a 2016. Além disso, 10 ministérios civis eram ocupados por militares, inclusive ministérios de perfil político, como a Casa Civil, a Secretaria de Governo e a Secretaria Geral da Presidência (NOZAKI, 2021). Militares passaram a ocupar cargos em ministérios sem nenhuma qualificação para tal.

Na saúde, o número de militares dobrou entre 2016 e 2020, e o MS, em meio à pandemia, foi ocupado por um militar da ativa, sem nenhum conhecimento da área, o que foi declarado pelo próprio ao assumir o cargo. A Agência Nacional de Vigilância Sanitária foi também ocupada por militar. A assunção de militar da ativa ao MS veio depois da demissão de outros dois ministros civis que discordaram das posições do presidente sobre a pandemia. O MS passou a ser gerido de acordo à hierarquia militar e contra as necessidades de saúde. “*Um manda outro obedecer*” foi a declaração do ministro quando suspendeu, por ordem do presidente, a compra de vacinas fabricadas por laboratório brasileiro gerido por opositor de Bolsonaro, sob alegação de que eram vacinas chinesas.

A politização da pandemia, estimulada pelo Executivo, impediu a coordenação nacional da saúde por parte do MS e favoreceu seu desmonte. A saída de funcionários⁵⁵, a total desorganização na compra e logística de distribuição de insumos, testes e

⁵⁴ Como no aumento substantivo de recursos para as Forças Armadas em um contexto de crise econômica e na garantia de benefícios especiais, ao mesmo tempo que os retirava de outros setores. O caso emblemático é o da reforma da Previdência. Apesar de já contar com regime especial, foi o único setor sem qualquer perda. Ao contrário, a reforma da previdência militar removeu a idade mínima obrigatória e garantiu salário integral na aposentadoria. Nozaki (2021) mostra os benefícios concedidos recentemente aos militares.

⁵⁵ Funcionários com perfil técnico que se posicionavam contra as orientações negacionistas eram deslocados, e muitos foram perseguidos nas redes sociais pelos apoiadores do presidente, inclusive com ameaças.

vacinas, a alteração na estrutura de secretarias, com a vacância de áreas estratégicas, a desarticulação das ações e apagões regulares de dados caracterizaram esse desmonte. O caos generalizado foi, de alguma forma, evitado pelo papel de governadores estaduais e prefeitos, que criaram mecanismos de apoio mútuo e de organização de demandas coletivas ao MS. Mesmo assim, a falta de comando único e de articulação federativa, mais os conflitos constantes entre o Executivo e os entes subnacionais, fizeram com que cada estado e município tomasse suas próprias medidas, fragilizando o enfrentamento da pandemia e o próprio processo de descentralização, já que as ações passaram a depender da capacidade gerencial e orçamentária desses entes subnacionais.

Por outro lado, setores consolidados na área de saúde, como o Programa Nacional de Imunizações, um dos mais amplos do mundo, garantiram a vacinação quando as vacinas finalmente foram adquiridas. Alguma compensação à crise veio do Parlamento, que se antecipou à aprovação de leis necessárias ao combate à pandemia que o MS retardava. Outro fator importante foi a reação da sociedade, com a ampliação de redes de movimentos tanto para iniciativas solidárias quanto de ação política, dirigidas principalmente ao MS. Contudo, fizeram parte também do desmonte o fechamento a demandas sociais e a falta de diálogo com o Conselho Nacional de Saúde, o principal representante da sociedade civil em nível nacional. Os problemas causados pelo MS na pandemia geraram a abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, que concluiu pela existência de crimes cometidos pelo governo federal, principalmente no atraso na compra de vacinas, com indícios de corrupção. O saldo do desmonte do MS foi de 620 mil mortes até agora.

O desmonte da direção nacional do SUS é verificado também em um conjunto de políticas públicas. Destacamos aqui a Política Nacional de Saúde Mental e a ESF. Machado e Batista destacam essas como políticas de “alta institucionalidade”, associadas aos princípios de universalidade e integralidade do SUS, que já vinham assumindo destaque desde os anos 1980 ou 1990 e que teriam impulso nos governos Lula, com continuidades e inovações incrementais que lhe deram sustentabilidade (MACHADO; BATISTA, 2012).

A Política Nacional de Saúde Mental é resultado de um longo processo político, capitaneado pelo movimento da reforma psiquiátrica, associado ao movimento da reforma sanitária, que rompeu com os preceitos tradicionais sobre o lugar da saúde mental nas relações sociais (AMARANTE, 2012). Em crítica contundente à psiquiatria tradicional, o movimento da reforma psiquiátrica alcançou combinar uma nova concepção sobre os loucos e a loucura com a proposição concreta

de como um sistema de saúde deveria se organizar para lidar com essa nova concepção, baseada no reconhecimento dos acometidos por doença mental como cidadãos de direitos, a serem cuidados e incluídos socialmente, e não criminalizados ou encarcerados. A proposição da Política Nacional de Saúde Mental é de um sistema antimanicomial, calcado em um conjunto de serviços multiprofissionais, territorializados e em rede, com o objetivo de dar condições de recuperação e convivência aos acometidos por transtornos mentais ou uso abusivo de álcool e outras drogas (AMARANTE; NUNES, 2018). Essa estrutura foi desenvolvida no interior do SUS, com bons resultados no tratamento dos adoecimentos e com alto impacto na redução das internações psiquiátricas e, conseqüentemente, nos leitos psiquiátricos, que reduziram de 80 mil na década de 1970 para 25.988 em 2014 (AMARANTE; NUNES, 2018). A disputa com o setor privado hospitalar sempre foi intensa, já que leitos psiquiátricos podem representar alta lucratividade, com tratamentos de longo prazo, baseados praticamente em administração constante de medicação⁵⁶.

A importância dessa disputa pode ser exemplificada pela entrada de profissionais defensores da internação hospitalar nos cargos de direção da Política Nacional de Saúde Mental, sendo o primeiro deles ainda sob a gestão da presidente Dilma Rousseff, em contexto de acirramento dos conflitos políticos pré-golpe de 2016. Os argumentos para a ampliação dos leitos psiquiátricos se utilizam da diretriz de integralidade da própria Política Nacional, para defender a “grave desassistência” que a falta desses gerou para casos mais complexos. O desmonte se consolidou após o golpe, com uma sequência de alterações de menor ou maior porte, donde destacam-se: a inclusão das comunidades terapêuticas⁵⁷ no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), abrindo caminho para seu reconhecimento como serviços de saúde e financiamento pelo SUS; o hospital psiquiátrico voltou a fazer parte integrante da rede, com maior financiamento; o reajuste do valor de diárias para internação em hospitais especializados; a reformulação das equipes e redes de atenção psicossocial (CRUZ *et al.*, 2020). Cruz *et al.* (2020) analisam as resoluções e portarias emitidas entre 2016 e o início de 2019, concluindo que, em sua maioria, vão em caminho contrário às diretrizes da Política Nacional, em processo claro de desmonte. Dada a característica de favorecimento ao setor privado, identifica-se também uma remercantilização da saúde mental.

⁵⁶ Para conhecimento da trajetória da psiquiatria brasileira, o papel e tratamento adotado nos hospitais psiquiátricos e o movimento da reforma psiquiátrica, ver Amarante (2010).

⁵⁷ Comunidades terapêuticas são grupos de assistência privados e religiosos que atendem dependentes químicos privilegiando a abstinência e o isolamento social e familiar.

A remercantilização vem associada à reinstitucionalização e à remedicalização da assistência à saúde mental. O MS no governo Bolsonaro radicalizou essa estratégia ao: reduzir o papel central da diretriz de redução de danos na Política Nacional ampliando o papel de hospitais psiquiátricos e procedimentos condenados como a eletroconvulsoterapia; incentivar a internação psiquiátrica de crianças e adolescentes; facilitar a internação involuntária de dependentes de álcool e drogas e em comunidades terapêuticas; vetar o atendimento por psicólogos e assistentes sociais a alunos das escolas públicas de educação básica (veto derrubado pelo Congresso); revogar cerca de 100 portarias que estruturavam serviços e programas de saúde mental no SUS (SIQUEIRA, 2021). O favorecimento às comunidades terapêuticas ganhou também incentivos via isenção de impostos para doadores.

A ESF, amparada na Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), proveio de programa de expansão de cobertura para as populações mais pobres e vulneráveis e se converteu na estrutura prioritária de reorganização do modelo de atenção à saúde no País. Em oposição à lógica tradicional da atenção à saúde centrada nos serviços especializados e hospitalares, a ESF faz do primeiro nível de atenção a porta de entrada de uma rede hierarquizada e organizada em complexidade crescente, como é preconizado pelo SUS (GIOVANELLA; MENDONÇA, 2012). A ESF foi responsável pela maior expansão do acesso à saúde pública, com 60% dos domicílios do País cadastrados em unidades de saúde da família em 2019, dos quais 38,4% receberam visita mensal de profissional de atenção primária (IBGE, 2020 apud LOBATO *et al.*, 2023). Inúmeros estudos confirmam a importância da atenção primária na redução das inequidades regionais e territoriais de oferta de serviços, com efeitos positivos nas taxas de mortalidade e morbidade infantil, morbidade geral e expectativa de vida (MACHADO; SILVA, 2019).

Uma nova política de atenção básica foi editada em 2017, com mudanças que ameaçam a construção do modelo de atenção previsto. Para Paim e Teixeira, modelo de atenção se refere à:

[...] “lógica ou racionalidade que orienta uma dada combinação tecnológica nas práticas em saúde” ou “modos de organizar a ação e dispor os meios técnicos científicos para intervir sobre problemas e necessidades de saúde” individuais e coletivos. Envolve o modo como são disponibilizados os recursos (humanos e materiais), as tecnologias (materiais e não materiais), a rede de serviços, as práticas e relações

entre profissionais e população, nas dimensões política, gerencial e organizativa. (PAIM, 2012; PAIM; TEIXEIRA, 2002 apud GIOVANELLA *et al.*, 2020, p. 1476).

Essa concepção complexa vinha se consolidando na ESF por meio de uma rede de serviços presente em todo o território nacional, dimensionada segundo características populacionais, com equipes multiprofissionais qualificadas em torno aos objetivos de articulação e hierarquização do cuidado e procurando ampliar relações intersetoriais com outras políticas públicas.

A política implementada em 2017 altera alguns elementos cruciais desse modelo. Segundo Giovanella *et al.* (2020) destacam: a redução ou a retirada de agentes comunitários de saúde, profissionais centrais na relação com a população e na promoção à saúde; a redução da carga horária de médicos e outros profissionais, descaracterizando a vinculação integral com a atenção primária; o enfraquecimento do componente multiprofissional ao reduzir ou alterar as formas de financiamento às equipes nas diversas modalidades de unidades de atenção básica. Novas alterações na estrutura da ESF são empreendidas no governo Bolsonaro, favorecendo o atendimento individualizado e a demanda espontânea, o que contraria o modelo de atenção integrado da ESF e a reedição do programa de expansão de profissionais médicos, eliminando, contudo, o componente de intervenção na formação médica no País, amplamente reconhecido como fator preponderante para a dificuldade de alocação de médicos em áreas remotas do Brasil (GIOVANELLA *et al.*, 2020).

Outras políticas mais recentes, que vinham se institucionalizando no País, como a de acesso a medicamentos (Farmácia Popular) e a tratamento odontológico na rede pública (Brasil Sorridente), também sofreram alterações que podem caracterizar desmonte, já que reduzem o acesso e favorecem a mercantilização. Também a Política Nacional de Combate à Aids, reconhecida internacionalmente por ter sido uma das precursoras em garantir assistência integral às pessoas acometidas com a síndrome, com resultados excepcionais entre países em desenvolvimento, tem sido desmontada. O governo Bolsonaro reduziu a importância do combate à Aids no MS ao incorporar a condução da política à estrutura de outras doenças crônicas, reduzindo sua centralidade e comprometendo seu financiamento, em momento de aumento de casos, principalmente entre jovens e idosos. O desmonte da Política de combate à Aids se coaduna com diversas outras estratégias de criminalização das pessoas LGBTQIA+, por meio da moralização ultraconservadora e reacionária no tratamento das políticas públicas.

Conclusão

Para Sheahan (2002 apud HUBER, 2012), a América Latina nunca aderiu a um conjunto de políticas contínuo o suficiente para estabelecer modelos de capitalismo estáveis e bem-sucedidos com complementariedade entre regimes produtivos e regimes de política social. Essa complementariedade foi tentada em governos recentes de centro-esquerda. No caso brasileiro, nos governos dos ex-presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, por meio do chamado neodesenvolvimentismo, que implementou um conjunto de estratégias de desenvolvimento econômico e social com importante impacto na redução da pobreza e no crescimento econômico (VIANNA; SILVA, 2012). Contudo, a saúde não teve papel central nessa agenda. Apesar do amplo sistema público, com demandas complexas de inovação, pesquisa e desenvolvimento de insumos e fármacos, a saúde sempre foi pensada mais como serviço do que como mecanismo de desenvolvimento econômico. A base produtiva e tecnológica em saúde no Brasil é ainda frágil, assim como a relação entre política industrial e política de saúde. Há progressos na área de vacinas, mas o País é dependente de importações em toda a cadeia produtiva da saúde, registrando déficits crescentes na balança comercial da área desde 2003 (GADELHA *et al.*, 2012). De fato, os investimentos em saúde representam uma parcela muito pequena do MS, não passando de 6,3% (MACHADO *et al.*, 2014).

O fato de não ser central em sucessivos projetos governamentais desde a Constituição de 1988 – e de terem esses projetos se pautado, em maior ou menor grau, na austeridade fiscal – fragilizou o direito à saúde e a implantação do SUS como previsto. Contudo, é possível distinguir um período de expansão restringida em que, mesmo em um contexto de contenção de custos e mercantilização, políticas amplas e progressistas foram se institucionalizando em uma estrutura profissionalizada e democrática, configurando um cenário de disputa social e política sobre o direito à saúde. Por isso nossa hipótese de que, diferentemente dos países centrais, onde os processos de remercantilização, contenção de custos e recalibragem (PIERSON, 2001) são posteriores à consolidação dos WS, aqui o processo é um só, o que demonstra a singularidade do caso brasileiro e talvez possa ajudar a elucidar processo atuais e recorrentes de disputa entre austeridade e a garantia de direitos sociais, e diferenciá-los dos processos de desmonte. Buscamos caracterizar o desmonte como alteração efetiva do direito universal à saúde, em suas bases institucionais, organizacionais e éticas, por meio da assunção da prioridade ao setor privado, da reorientação dos recursos fiscais e da alteração dos preceitos norteadores de equidade e cidadania, associados a concepções conservadoras sobre a saúde.

Tanto a expansão restringida como o desmonte são identificados mediante políticas públicas que são institucionalizadas, tornam-se estruturantes e, posteriormente, são alteradas em seus princípios e diretrizes. A amplitude e a velocidade do desmonte levam a confirmar os limites de sustentação dessas políticas públicas (*polícies*) na configuração do poder político do Estado (*politics*). O modelo neodesenvolvimentista, responsável pela expansão e pela institucionalização de um conjunto de políticas sociais inclusivas, em paralelo à manutenção de diretrizes centrais ao neoliberalismo, parece ter sido o mais próximo que chegamos de um projeto tentativo de alteração do bloco de poder. Mesmo assim, foi suficiente para gerar um Golpe de Estado e o reassentamento do poder fundado na hegemonia do capital financeiro e na austeridade. Como contraface à essa hegemonia, segue a fortaleza institucional do SUS, que, fragilizado pelo desmonte, foi revigorado pela pandemia da Covid-19, um evento adverso e inesperado que permitiu confirmar a importância do direito universal à saúde e mantê-lo na disputa por um EBS igualitário e democrático.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR. *Novembro*: Planos de assistência médica totalizam 48,7 milhões beneficiários. Brasília, DF: ANS, 5 jan. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/ans/pt-br/assuntos/noticias/numeros-do-setor/novembro-planos-de-assistencia-medica-totalizam-48-7-milhoes-novos-beneficiarios>. Acesso em: 12 abr. 2022.

AMARANTE, P. D. C. *Loucos pela vida: a trajetória da reforma psiquiátrica no Brasil*. 2. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2010.

AMARANTE, P. D. C. Saúde mental, desinstitucionalização e novas estratégias de cuidado. In: Giovanella *et al.* (ed.). *Políticas e Sistema de Saúde no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012. p. 635-656.

AMARANTE, P. D. C.; NUNES, M. O. A reforma psiquiátrica no SUS e a luta por uma sociedade sem manicômios. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 6, p. 2067-2074, 2018.

ARRETCHE, M. “Quando instituições federativas fortalecem o governo central?” *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 95, p. 39-57, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002013000100003&script=sci_arttext. Acesso em: 20 maio 2022.

ARRETCHE, M. Emergência e Desenvolvimento do *Welfare State*: Teorias Explicativas. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 39, p. 3-40, 1995.

BAHIA, L. Financeirização da assistência médico-hospitalar no governo Lula. In: MACHADO, C. V. et al. (org.), *Políticas de saúde no Brasil*. Continuidades e mudanças. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012. p. 91-113.

BRASIL. Ministério da Economia. Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde. *Indicadores Municipais*. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3E6t1kS>, <https://bit.ly/3pSNmUh>. Acesso em: 21 de maio de 2022.

BRESSER PEREIRA, L. C. *A Reforma do aparelho do Estado e a Constituição de 1988*. Brasília, DF: ENAP, 1995. (Texto para discussão 1).

BRESSER PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania – a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34, Brasília, DF: ENAP, 1998.

BRESSER PEREIRA, L. C.; CUNILL GRAU, N (org.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1999.

COSTA, A. M.; LOBATO, L. V. C.; RIZZOTO, M. L. *Participação e controle social na construção e resistência ao desmonte do Sistema Único de Saúde no Brasil*. Relatório apresentado à Opas. [s. l.: s. n.], 2021.

CRUZ, N. F. O.; GONÇALVES, R. W.; DELGADO, P. G. G. Retrocesso da reforma psiquiátrica: o desmonte da política nacional de saúde mental brasileira de 2016 a 2019. *Trabalho e Educação em Saúde*, v. 18, n. 3, p. e00285117, 2020.

SCOREL, S. *Reviravolta na saúde: origem e articulação do movimento sanitário*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. 1999.

SCOREL, S.; TEIXEIRA, L. A. História das Políticas de Saúde no Brasil de 1822 a 1963: do império ao desenvolvimentismo populista. In: GIOVANELLA, L. et al. (org.). *Políticas e sistema de saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: CEBES, Fiocruz, 2012. p. 279-322.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, 1991.

FARIA, C. A. Uma genealogia das teorias e modelos do estado de bem-estar social. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 46, p. 39-71, 1998.

FERNANDES, C. C. C. *A reforma administrativa no Brasil: avanços e limites 1995-98*. Washington D.C.: George Washington University, 1999. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1697/1/A%20Reforma%20administrativa%20no%20Brasil%201995-1998%20avan%C3%A7os%20%20limites.pdf>. Acesso em: 10 maio 2022.

FLEURY, S. (org.). *Projeto Montes Claros: a utopia revisitada*. Rio de Janeiro: Abrasco, 1994a.

FLEURY, S. A questão democrática na saúde. In: FLEURY, S. *Saúde e democracia: a luta do CEBES*. São Paulo: Lemos, 1997. p. 25-41.

FLEURY, S. *Estado sem cidadãos: Seguridade Social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994b.

FLEURY, S. *et al. Reforma Sanitária: em busca de uma teoria*. Cortez, 1989.

FLEURY, S. Reforma del Estado. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 5, p. 7-48, 2001.

FLEURY, S. Reforma sanitária brasileira: dilemas entre o instituinte e o instituído. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 743-752, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232009000300010>. Acesso em: 10 dez. 2021.

FUNCIA, F. R.; BRESCIANI, L. P. A gestão recente do Sistema Único de Saúde: financiamento restringido. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ANPAD – EnAPG, 8. 2018, Fortaleza. *Anais [...]*. Fortaleza: ANPAD, 2019.

FUNCIA, F. R. Underfunding and federal budget of SUS: preliminary references for additional resource allocation. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 24, n. 12, p. 4405-4415, 2019.

GADELHA, C. A. *et al.* O complexo produtivo da saúde e sua relação com o desenvolvimento: um olhar sobre a dinâmica da inovação em saúde. In:

GIOVANELLA, L. (ed.). *Políticas e sistema de saúde no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz/Cebes, 2012. p. 209-238.

GIOVANELLA, L.; FRANCO, C. M.; ALMEIDA, P. F. Política Nacional de Atenção Básica: para onde vamos? *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 4, p. 1475-1481, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232020254.01842020>. Acesso em: 20 de mar. 2022.

GIOVANELLA, L.; MENDONÇA, M. H. M. Atenção Primária à Saúde: *In: GIOVANELLA, L. et al. (ed.). Políticas e Sistema de Saúde no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012. p. 493-546.

GOUGH, I. *The Political Economy of the Welfare State*. Londres: MacMillan Press, 1979.

HUBER, E.; STEPHENS, J. *Democracy and the left*. London: Chicago University Press, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional de Saúde 2019: informações sobre domicílios, acesso e utilização dos serviços de saúde: Brasil, grandes regiões e unidades da federação*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

JORDAN, A.; BAUER, M.; GREEN-PEDERSEN, C. Policy dismantling. *Journal of European Public Policy*, [s. l.], v. 20, n. 5, p. 795-805, 2013.

LIMA, L. D.; VIANA, A. L. D. Descentralização, regionalização e instâncias intergovernamentais no Sistema Único de Saúde. *In: VIANA, A. L. D.; LIMA, L. D. Regionalização e Relações Federativas na Política de Saúde do Brasil*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2011. p. 39-63.

LIMA, L. *O processo de implementação de novas estruturas gestoras do Sistema Único de Saúde: um estudo das relações intergovernamentais na CIB do Rio de Janeiro*. 1999. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 1999.

LOBATO, L. V. C.; RIBEIRO, J. M.; VAITSMAN, J. Public/private mix in the Brazilian Health System and the quest for equity. *Global Social Welfare*, [s. n.], v. 3, n. 3, p. 1-9, 2016.

LOBATO, L. V. C.; SENNA, M. C. M.; BURLANDY, L. Public/Private Mix in Healthcare and Inequalities: the case of Brazil. In: PALLEY, H. A. *The Public/Private Sector Mix in Healthcare Delivery: a comparative study*. New York: Oxford University Press, 2023. p. 264-283.

LOBATO, L. V. C.; RIBEIRO, J. M.; VAITSMAN, J. Changes and challenges in Brazilian health care system. In: ROUT, H. S. (ed., org.). *Health Care Systems: a Global Survey*. New Delhi: New Century Publications, 2011. p. 384-405.

LOBATO, L. V. C.; SENNA, M. C. M. Health Federalism in Brazil. In: FIERLBECK, K.; PALLEY, H. (org.). *Comparative Health Care Federalism*. Surrey: Ashgate Publishing Limited, 2015. v. 1. p. 179-194.

LOWI, T. J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, [s. l.], v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

MACHADO, C. V. *Direito universal, política nacional: o papel do Ministério da Saúde na política de saúde brasileira de 1990 a 2002*. Rio de Janeiro: Museu da República, 2007.

MACHADO, C. V. *et al.* Federal funding of health policy in Brazil: trends and challenges. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 187-200, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311X00144012>. Acesso em: 02 maio 2022.

MACHADO, C. V.; BAPTISTA, T. W.; LIMA, L. D. Políticas de Estado, projetos de governo e saúde. In: MACHADO, C. V. *et al.* (org.). *Políticas de saúde no Brasil: continuidades e mudanças*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012. p. 18-27.

MACHADO, C. V.; SILVA, G. A. Political struggles for a universal health system in Brazil: successes and limits in the reduction of inequalities. *Globalization and Health*, [s. l.], v. 15, supl. 1, p. 77, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s12992-019-0523-5>. Acesso em: 22 maio 2022.

MALLOY, J. *A política da Previdência Social no Brasil*. Ri de Janeiro: Graal, 1986.

MARQUES, R. M. Notas exploratórias sobre as razões do subfinanciamento estrutural do SUS. *Planejamento e Políticas Públicas*, [s. l.], v. 49, p. 35-53, 2017.

MARQUES, R. M.; FUNCIA, F. R. O SUS e seu financiamento. *In:* MARQUES, R. M.; PIOLA, S. F.; ROA, A. C. (org.). *Sistema de saúde no Brasil: organização e financiamento*. Rio de Janeiro: ABrES; Brasília, DF: Ministério da Saúde, Departamento de Economia da Saúde, Investimentos e Desenvolvimento; OPAS/OMS no Brasil, 2016. p. 139-168.

MENDES, A.; WEILLER, J. A. B. Renúncia fiscal (gasto tributário) em saúde: repercussões sobre o financiamento do SUS (Fiscal waiver (tax spending) in health: effects on financing of the SUS). *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 105, p. 491-505, 2015.

MORAIS, H. M. M. *et al.* Organizações Sociais da Saúde: uma expressão fenomênica da privatização da saúde no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. e00194916, 2018.

NOZAKI, W. A Militarização da Administração Pública no Brasil: projeto de nação ou projeto de poder? *Caderno da Reforma Administrativa*, n. 20. Brasília, DF: Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate), 2021. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/observabr/wp-content/uploads/sites/9/2021/05/Cadernos-Reforma-Administrativa-20-V4.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2022.

ORTIZ, M.; FUNCIA, F. R. Desfinanciamento federal do SUS e o impacto nas finanças municipais. *Estadão*, São Paulo, 17 ago 2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/desfinanciamento-federal-do-sus-e-o-impacto-nas-financas-municipais/>. Acesso em: 07 jul.2022.

PAIM, J. S. *Reforma sanitária brasileira: contribuição para a compreensão e crítica*. Salvador: EDUFBA; Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2008.

PIERSON, P. Coping with permanent austerity. *In:* PIERSON, P. (ed.). *The New Politics of the Welfare State*. New York: Oxford University Press, 2001. p. 410-456.

RIBEIRO, J. M.; MOREIRA, M. R. A crise do federalismo cooperativo nas políticas de saúde no Brasil. *Saúde em Debate*, v. 40, p. 14-24, 2016. Número especial. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-11042016S02>. Acesso em: 10 jun. 2022.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. *Policy change and learning: the advocacy coalition approach*. Boulder, CO: Westview Press, 1993.

SANTOS, L.; FUNCIA, F. *Histórico do financiamento do SUS: evidências jurídico-orçamentárias do desinteresse governamental federal sobre a garantia do direito fundamental à saúde*. Domingueira, [s. l.], n. 20, maio 2020. Disponível em: <http://idisa.org.br/domingueira/domingueira-n-20-maio-2020#a0>. Acesso em: 10 jun. 2022.

SANTOS, R. T. *et al.* Saúde pública e comunicação: impasses do SUS à luz da formação democrática da opinião pública. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 1547-1556, 2022. Disponível em: <http://www.cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/saude-publica-e-comunicacao-impasses-do-sus-a-luz-da-formacao-democratica-da-opinio-publica/18054?id=18054&id=18054>. Acesso em: 10 set. 2022.

SILVA, M. M. S. Policy dismantling by capacity manipulation in a context of democratic backsliding: The bureaucracy in disarray in Bolsonaro's Brazil. *International Review of Public Policy*, [s. l.], v. 4, n. 3, p. 272-292, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/irpp.3001>. Acesso em: 10 jan. 2023.

SILVA, V. M. *As Organizações Sociais (OS) e as Fundações Estatais de Direito Privado (FEDP) no Sistema Único de Saúde: aspectos da relação público-privado e os mecanismos de controle*. 2012. Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, 2012. Disponível em: <http://bvssp.icict.fiocruz.br/lildbi/docsonline/get.php?id=2832>. Acesso em: 12 maio 2022.

SIQUEIRA, V. Saúde Mental: apanhado das ações do Governo Bolsonaro. *Colunas tortas*, [s. l.], 8 dez. 2021. Disponível em: <https://colunastortas.com.br/saude-mental-apanhado-das-acoes-do-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 12 maio 2022.

SOUZA, M. Planos de saúde devem R\$ 2,9 bi ao SUS; valor compraria 58 milhões de doses de vacina. *Repórter Brasil*, [s. l.], 29 jun. 2021. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2021/06/planos-de-saude-devem-2-9-bi-de-reais-ao-sus-valor-compraria-58-milhoes-de-doses-de-vacina/>. Acesso em: 07 jul. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Organizações Sociais e contrato de gestão. *Informativo Semanal nº 628*. Processo AI – 400336. Brasília, DF: STF,

23 a 27 maio 2011. Disponível em: <http://www.stfj.us.br/portal/informativo/verInformativo.asp?s1=ADI+1923&pagina=3&base=INFO>. Acesso em: 12 maio 2022.

TEIXEIRA, S. F. (coord.) *et al.* *Antecedentes da reforma sanitária: textos de apoio*. Rio de Janeiro: ENSP-PEC, 1988.

TEIXEIRA, S. M. F. Retomar o debate sobre a reforma sanitária para avançar o Sistema Único de Saúde (SUS). *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 49, n. 4, p. 472-480, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902009000400010. Acesso em: 07 jul. 2022.

TRAVAGIN, L. B. O avanço do capital na saúde: um olhar crítico às Organizações Sociais de Saúde. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 115, p. 995-1006, 2017.

VIANNA, A. L. E.; SILVA, H. P. Desenvolvimento e institucionalidade da Política Social no Brasil. In: MACHADO, C. V. *et al.* (org.). *Políticas de saúde no Brasil: continuidades e mudanças*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz 2012. p. 31-60.

VIEIRA, F. S. Produção de informação de custos para a tomada de decisão no Sistema Único de Saúde: uma questão para a política pública. *Textos de discussão 2314*. Brasília, DF: Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

Capítulo 7

O Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional brasileiro – tensões, conflitos e paradoxos

Luciene Burlandy

Introdução

Nas duas últimas décadas, o Brasil instituiu duas políticas que operacionalizam ações de alimentação e nutrição, ambas organizadas em Sistemas Nacionais distintos: 1) a Política Nacional de Alimentação e Nutrição, vinculada ao setor saúde e ao SUS (BRASIL 1999; 2011); e 2) a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2010) do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan (BRASIL, 2006) que envolve diversos setores de governo que lidam com a produção, a comercialização e o consumo de alimentos, incluindo políticas agrárias, agrícolas, ambientais, educacionais, além da própria política de alimentação e nutrição do setor saúde. A presente análise tem como enfoque o processo, ocorrido entre 2003 e 2020, de construção e de transformação do Sisan, por ser este o mais abrangente.

O Sisan foi formalizado em 2006, por meio de uma lei orgânica, com o objetivo de garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e saudável, a Soberania Alimentar e a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), entendida como a

[...] realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis. (BRASIL, 2006, p. 4).

Esse Sistema é integrado por: 1) Conferências nos três níveis de governo (municipal, estadual e Federal), que são eventos de participação social que reúnem integrantes de diferentes organizações da sociedade civil e governos responsáveis por indicar diretrizes e prioridades políticas; 2) Câmara Interministerial (Caisan) composta por ministérios e secretarias especiais, que são espaços de articulação política, planejamento e gestão intersetorial entre setores de governo responsáveis pelas pastas que lidam com programas de SAN; e pelo 3) Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), e seus congêneres estaduais e municipais, órgão consultivo da Presidência da República integrado por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes de diferentes setores do governo (BRASIL, 2006).

O Consea foi reinstituído em 2003 e, ao longo de 15 anos de existência, protagonizou e coordenou a ação política nacional em torno da SAN, bem como a formulação de novos programas de alimentação e nutrição e a reformulação de programas antigos, à luz dos princípios de equidade, intersetorialidade e participação social, direitos humanos e de cidadania. Sua atuação foi decisiva para que a alimentação fosse incorporada à Constituição Federal de 1988 como um direito social por meio da EC nº 64, de 4 de fevereiro de 2010, portanto, mais de 20 anos após a promulgação da Constituição (BURLANDY, 2011; SIDANER; BALABAN; BURLANDY, 2013; PREISS; SCHNEIDER; COELHO-DE-SOUZA, 2020; MALUF *et al.*, 2021).

Diversos programas vinculados ao Sisan se fortaleceram entre 2003 e 2014, tanto do ponto de vista orçamentário (houve expansão do aporte de recursos), quanto político (o tema foi considerado prioritário para a agenda governamental e da sociedade civil e mobilizou apoio político de diferentes setores de governo e societários) e institucional (foram instituídos espaços institucionais de gestão e de participação social vinculados às políticas e à programas específicos). Análises sobre esse processo indicam que esse conjunto de iniciativas afetou positivamente a situação de SAN da população brasileira, somado ao fato relevante de terem sido implementadas em uma conjuntura bastante favorável em termos de crescimento econômico, de medidas de redução do desemprego e de valorização do salário mínimo no País. Esse último fator, particularmente, teve impacto direto na redução das desigualdades econômicas, especialmente por meio das transferências governamentais de renda, considerando as aposentadorias e os programas cujos valores são referenciados ao salário mínimo (SOUSA; SEGALL-CORRÊA; VILLE; MELGAR-QUINONEZ, 2019; KERSTENETZKY, 2019). Ainda assim, mesmo nesse período, a política orçamentária federal refletiu os significativos conflitos redistributivos do Brasil – considerado um dos mais desiguais do mundo –, pois possibilitou, simultaneamente, a expansão de gastos sociais direcionados aos segmentos mais pobres da população e a concentração de renda nos 10% mais ricos (PERES; SANTOS, 2019).

Em 2014, pela primeira vez, o Brasil deixou de ser considerado internacionalmente como um país assolado pela fome. No entanto, justamente a partir desse mesmo ano, os impactos negativos das crises política e financeira e da instabilidade econômica e social, que então se instalaram no País, começam a ser percebidos. A prevalência da população em situação de segurança alimentar, que havia crescido de 63% para 76% entre 2004 e 2013, reduziu-se para 53,2% em 2015 e para 48,6% em 2017. Por outro lado, o percentual da população em situação de Insegurança Alimentar (IA) triplicou entre 2013 e 2017, principalmente no segmento com renda de até um quarto de salário mínimo per capita (SOUSA; SEGALL-CORRÊA; VILLE; MELGAR-QUINONEZ, 2019). Um inquérito nacional realizado em dezembro de 2020 indica o agravamento desse quadro no contexto da pandemia da Covid-19, considerando que mais da metade dos domicílios brasileiros (55,2%) enfrentava alguma situação de IA nos três meses anteriores à pesquisa e, entre estes, 9% conviviam com a fome (IA grave). A comparação com dados de pesquisas anteriores sinaliza que o agravamento da fome foi intenso e acelerado entre 2018 e 2020, quando a prevalência de IA grave cresceu 27,6% ao ano (REDE PENSSAN, 2021). O inquérito mais recente, divulgado em 2022, indica um cenário ainda pior, uma vez que mais da metade dos domicílios brasileiros (58,7%) enfrentava algum nível de IA, em um terço dos domicílios (30,7%) havia insuficiência de alimentos, dos quais 15,5% conviviam com a IA grave. Em termos numéricos, isso significa 33,1 milhões de brasileiros passando fome (REDE PENSSAN, 2022).

Esse cenário reforça a relevância do Sisan, que se tornou uma referência internacional em termos de institucionalidade pública baseada em processos políticos pactuados entre organizações da sociedade civil e governos. No entanto, desde 2014, ainda no governo do PT, o orçamento de programas desse Sistema sofreu cortes significativos (SOUZA *et al.*, 2019) tendência que se acentuou em 2016 com as medidas de austeridade fiscal estabelecidas por meio da EC nº 95 – a PEC do Teto de Gastos⁵⁸ – que afetou diretamente o financiamento de políticas públicas de SAN (SANTARELLI *et al.*, 2019).

O ano de 2016 foi marcado por um conjunto de eventos políticos críticos como o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff do PT e a alternância de poder com o vice-presidente Michael Temer, integrante de um partido que, inclusive, foi protagonista no processo de *impeachment*. Em 2019, após a eleição de Jair Bolsonaro, quando o País passou a ser governado por lideranças políticas marcadamente antidemocráticas, o Sisan foi radicalmente fragilizado em sua institucionalidade, especialmente em seus espaços de participação social com a extinção do Consea. Além disso, os demais

⁵⁸ Essa medida estabeleceu um teto de gastos para os gastos públicos por 20 anos (até 2036) que restringe as despesas primárias do orçamento público (aquelas que possibilitam a prestação de serviços públicos) à taxa de inflação, com algumas exceções, como as despesas relacionadas ao pagamento de juros da dívida pública.

componentes do Sistema também foram afetados, pois a Câmara Intersetorial ficou inoperante até 2021, e a Conferência Nacional não ocorreu no período previsto (RECINE *et al.*, 2020). Essas medidas, que afetam o orçamento e a institucionalidade governamental, indicam um processo em curso de fragilização, desinstitucionalização e reconfiguração do Sisan.

Desde os anos 2000, de forma mais intensa, ameaças aos princípios democráticos foram percebidas em todo o mundo, com o fortalecimento de lideranças de perfil autoritário em diferentes países, em cenários de crises políticas, recessão global e intensa austeridade econômica. Nesse contexto, governos de diferentes orientações ideológicas promoveram formas específicas de modificações nas políticas públicas identificadas como “desmonte de políticas”, que envolvem cortes, redução ou completa remoção de políticas existentes (BAUER *et al.*, 2012; JORDAN *et al.*, 2013). Essas tendências reiteram a relevância de análises sobre a experiência brasileira de desenvolvimento e reconfiguração de políticas públicas de SAN, por ser um país historicamente marcado por golpes militares e parlamentares e por alternâncias entre períodos de democracia e autoritarismo.

Delgado e Zimmermann (2022) analisaram o desmonte do Sisan com enfoque em três programas específicos; o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o PBF e o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, situando como ponto crítico inicial do desmonte o ano de 2016. Em diálogo com esse estudo, a análise aqui desenvolvida pretende destacar transformações que já vinham ocorrendo antes desse período e compreender melhor algumas ambiguidades aparentes desse processo, ou seja, entre dinâmicas que indicam simultaneamente fortalezas e fragilidades específicas do campo de políticas de SAN. Suas potencialidades residem em grande medida no alinhamento entre o protagonismo político da sociedade civil e a inserção do combate à fome como tema prioritário na agenda política governamental a partir de 2003.

A convergência de interesses de organizações da sociedade civil e setores de governo resultou em uma institucionalização relevante do campo político da SAN, ao ponto de se consolidar um novo Sistema Nacional no País, para além dos já existentes nas áreas de saúde e assistência social. Sistemas Nacionais que organizam políticas e programas em torno de determinadas questões públicas são extremamente complexos por instituírem arenas políticas de pactuação entre sociedade e governos além de espaços institucionais voltados para articular setores de políticas (agricultura, saúde, educação, etc.) e níveis de governo (federal, estadual, municipal).

A institucionalização do Sistema, portanto, já indica uma certa densidade política em torno do tema da SAN, considerando a coalização de atores e o desenvolvimento de estratégias virtuosas capazes de mobilizar distintos segmentos governamentais e

societários. Por outro lado, em meio a crises econômicas e políticas que ocorreram no País, acentuadas em 2013, foi justamente a área de SAN uma das mais afetadas por cortes de recursos já em 2014 (SOUZA *et al.*, 2019); e os reflexos no aumento significativo da população em situação de IA foram identificados desde 2013 (SOUSA; SEGALL-CORRÊA; VILLE; MELGAR-QUINONEZ, 2019). Com mudanças radicais de orientação político-ideológica do governo federal em 2019, os golpes na institucionalidade governamental do Sisan foram ainda mais drásticos.

O campo político da SAN se caracteriza por um forte protagonismo de organizações da sociedade civil que militam em torno de temas estratégicos para a consolidação de direitos e do espaço público – tais como: a luta pela democratização do acesso à terra; do acesso universal à água e a uma alimentação adequada e saudável; o fortalecimento de práticas agroecológicas de produção de alimentos e de sistemas alimentares justos, sustentáveis e saudáveis; a equidade de gênero, étnico racial, entre outras. No entanto, é também permeado por interesses privados de corporações transnacionais que comercializam agrotóxicos, sementes, insumos e tecnologias utilizadas em práticas de produção e consumo de alimentos que fortalecem as monoculturas, a pecuária extensiva e os produtos ultraprocessados⁵⁹.

Os objetivos e os interesses dessas corporações são, em grande medida, antagônicos aos objetivos do Sisan, uma vez que suas práticas e produtos vêm sendo associados aos problemas ambientais, de saúde e às desigualdades sociais que atravessam os sistemas alimentares agroindustriais. Conseqüentemente, configuram-se diversos conflitos entre interesses privados corporativos e objetivos pautados pelas políticas públicas, considerando também as práticas políticas corporativas do setor privado voltadas para afetar as instituições e políticas governamentais no contexto da disputa pelos recursos públicos. Portanto, pode-se considerar que constituem-se duas grandes coalizações de atores com interesses bastante distintos em torno da SAN: 1) uma que articula organizações e movimentos da sociedade civil com setores de governo, que protagonizou a construção do SISISAN, integrada por atores que influenciam os processos decisórios principalmente por meio de espaços públicos institucionalizados de governo, como os conselhos de participação social; 2) outra de atores, situados no setor privado comercial (ainda que esse setor também atue politicamente por meio de organizações da sociedade civil por vezes identificadas como “de interesse público”, mas que, na prática, impulsionam interesses privados comerciais) e igualmente articulados com setores governamentais, que afetam os processos decisórios de forma distinta, ou

⁵⁹ Os alimentos ultraprocessados – que podem ser tanto alimentos quanto bebidas – não são propriamente alimentos, mas sim formulações de substâncias obtidas por meio do fracionamento de alimentos que passaram por maior processamento industrial. Em geral, possuem altos níveis de açúcares adicionados, gorduras, substâncias sintetizadas em laboratório e, principalmente, conservantes, e estão associados ao risco de diversas doenças.

seja, principalmente por meio de sua ação política corporativa. Essa coalizção articula o setor privado comercial com segmentos governamentais específicos que militam em torno de interesses voltados para impulsionar a comercializaçao de insumos, agrotóxicos, práticas produtivas e tecnologias utilizadas na produçao de alimentos ultraprocessados (IPES-FOOD, 2016, 2017).

Organizar a análise a partir dessas duas grandes coalizções de atores não significa ignorar as heterogeneidades e os conflitos internos aos segmentos da sociedade civil e do setor privado comercial nem desconsiderar os entrelaçamentos entre distintos atores desses dois segmentos com determinados setores e áreas técnicas de governo, por vezes movidos por interesses alinhados com os objetivos do Sisan, por vezes antagônicos. No entanto, não cabe, no escopo deste capítulo, explorar essas distinções, o que demandaria um estudo mais aprofundado e específico sobre esse tema. Além disso, considera-se que a identificação de grandes blocos de interesses contribui para mapear as disputas mais radicais em torno dos recursos públicos que se estabeleceram no âmbito do Sisan e compreender os fatores que foram cruciais para a sua institucionalizaçao e reconfiguraçao ao longo dos últimos 20 anos. Essas tensões em torno de interesses tão antagônicos são constitutivas do Sisan, atravessam sua trajetória histórica de construçao e reconfiguraçao e, apesar dos avanços alcançados, não foram ainda superadas.

Dessa forma, este capítulo problematiza o processo de construçao e as recentes transformações do Sisan que fragilizam a consolidaçao de programas estratégicos nas áreas de alimentaçao e nutriçao, no período de 2003 a 2020. Para tal, apresenta inicialmente uma breve trajetória histórica desse processo, considerando conjunturas antecedentes, com destaque para as articulações entre organizações da sociedade civil e setores de governo que possibilitaram movimentos políticos virtuosos que resultaram no Sisan. Em seguida, destaca sinais de: progressivo desmonte do campo da SAN, tais como cortes orçamentários e reconfiguraçao institucional; reorientaçao das prioridades governamentais; reações da sociedade civil, em diálogo com a literatura acadêmica. A parte final apresenta a análise do desmonte político nessa área, com destaque para a articulaçao de coalizões políticas.

O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – institucionalizaçao e reconfiguraçao

Breve trajetória histórica

A implementaçao de programas de nutriçao no Brasil remonta à década de 1930. Desde então, distintos tipos de intervençao vêm sendo implementados no âmbito

da alimentação de trabalhadores, escolares, suplementação nutricional, distribuição de alimentos, ações de promoção da alimentação adequada e saudável, entre outros. Os programas vêm sendo geridos por ministérios e instituições diversas nas áreas de saúde, educação, trabalho, assistência social e agricultura; e a perspectiva de uma macropolítica que articulasse esse conjunto de políticas e programas setoriais se coloca no contexto da SAN (ARRUDA; ARRUDA, 2007).

No início da década de 1990, diversas organizações da sociedade civil protagonizaram a ação política voltada para os temas de combate à fome e à miséria no contexto de redemocratização dos processos decisórios governamentais. O primeiro Consea foi instituído em 1993, quando Itamar Franco assumiu a Presidência da República e se comprometeu com a implantação da Política Nacional de Segurança Alimentar apresentada pelo PT. Esse partido se articulou com Movimentos Sociais que vinham se fortalecendo desde a década de 1980 no período de transição democrática, como o Movimento pela Ética na Política e a Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida. Integrado por movimentos sociais que atuaram nesse processo, o Conselho operou por um tempo curto (1993-1995), mas possibilitou a realização, em 1994, da Primeira Conferência Nacional de SAN, que formulou um conjunto de propostas de articulação de ações de produção, comercialização e consumo de alimentos; fortalecimento de pequenos produtores rurais e combate à pobreza. Vários motivos podem ter contribuído para o apoio de Itamar Franco, que assumiu o governo em decorrência do *impeachment* do primeiro presidente eleito no País após a ditadura militar instituída em 1964, tais como: demandas de rearticulação política, democrática; de estabilidade, ou em resposta às pressões sociais (BURLANDY, 2011; MORAES, 2019; PREISS *et al.*, 2020; MALUF *et al.*, 2021).

Esse processo de interação entre os setores do governo federal e a sociedade civil em torno de questões relacionadas com a SAN se retraiu a partir de 1995 com a extinção do Consea, quando ocorreu nova mudança de governo. Ainda assim, o tema da SAN continuou sendo prioritário para a agenda política da sociedade civil. Ao longo da década de 1990, diversas organizações militavam em torno das ações de combate à fome, à desnutrição e à IA (que englobam distintos gradientes de risco de acesso irregular e insuficiente à alimentação) e pela garantia do DHAA – adequada do ponto de vista cultural, social e biológico – sustentável (em termos ambientais e socioeconômicos) e saudável. Essas organizações se fortaleceram e se articularam em redes de políticas. Destaca-se a formação do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) em 1998, que articulou organizações da sociedade civil, pessoas, outras redes com ação correlata e instituições de pesquisa (BURLANDY, 2011; PREISS *et al.*, 2020).

Caracterização geral da Política e do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional

O Sisan é fruto de uma longa trajetória histórica de ação política protagonizada por organizações e movimentos sociais que demandavam respostas governamentais aos problemas da fome, da desnutrição e das desigualdades de acesso à alimentação, que já assolavam o País, mas que se intensificam durante os anos 1960 e 1970. Ao longo das décadas de 1980 e 1990, as questões em torno da alimentação e nutrição se complexificaram de forma significativa, abarcando, para além da fome e da desnutrição, as Doenças Crônicas não Transmissíveis, a obesidade e outros problemas de saúde, ambientais e sociais associados aos modos de produzir, comercializar e consumir os alimentos. O segmento de organizações que militavam em torno desses temas se fortaleceu, especialmente a partir da década de 1980 – no contexto de transição de governos militares autoritários para regimes mais democráticos –; e encontrou ressonância para as suas demandas, principalmente a partir de 2003, quando se estabeleceu um alinhamento de interesses de setores de governo e da sociedade civil. Nesse ano, o Programa Fome Zero foi instituído, visando articular as ações de acesso alimentar, consolidando-se como uma estratégia e um símbolo da prioridade conferida pelo governo do presidente Lula (PT) ao combate à fome (MALUF *et al.*, 2021). Desde então, o processo de consolidação do Sisan se desenvolveu com intensa participação social, assumindo uma abrangência significativa em termos de questões públicas para além do combate à fome em si, relativas aos modos de produzir, comercializar, abastecer, acessar e consumir os alimentos.

A coalização política orientada pelos princípios e objetivos da SAN protagonizou, no contexto do Consea, então reinstituído, a formulação de novos programas e a reformulação de programas já existentes com o objetivo de apoiar segmentos específicos de atores. Dentre eles, destaca-se o apoio aos agricultores familiares e àqueles que produzem alimentos com base agroecológica, especialmente por meio do fomento de mercados institucionais de compra governamental de alimentos e do escoamento para programas e equipamentos públicos, tais como: restaurantes populares; cozinhas comunitárias; bancos de alimentos; creches; asilos; hospitais e abrigos. Além disso, foram institucionalizados, de forma inédita no País, a Política e o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica com o objetivo de fomentar processos de produção de alimentos orientados por princípios de desenvolvimento sustentável e saudável.

Também a partir desses princípios, a compra de alimentos para as escolas públicas, que já ocorria por meio de um dos mais antigos programas de nutrição do País (o de alimentação escolar), instituído na década de 1950, foi amplamente reformulada e, por meio de lei nacional, foi instituída a obrigatoriedade de utilização de, no mínimo, 30% dos recursos do programa para a compra de alimentos da agricultura familiar. Implementou-se um conjunto de programas e equipamentos públicos de SAN que promovem o acesso à

alimentação e a à água – restaurantes populares, bancos de alimentos, cisternas rurais para captação de água da chuva, hortas urbanas, cozinhas comunitárias, orientados por princípios de direitos e equidade (de renda, de acesso a bens e serviços, étnico raciais e de gênero). O desenho operacional desses programas vem sendo reconhecido como exemplo de operacionalização do princípio da intersetorialidade, da promoção de conexões entre modos de produção, comercialização e consumo de alimentos na perspectiva de garantia da SAN e da alimentação adequada e saudável, e de compras públicas de alimentos diretamente da agricultura familiar (MALUF, 2007; SIDANER; BALABAN; BURLANDY, 2013; PREISS; SCHNEIDER; COELHO-DE-SOUZA, 2020; IPEA, 2020; MALUF *et al.*, 2021; PORTO, 2021).

Os programas do Sisan abrangem um universo muito amplo em termos de pessoas atendidas, mobilizam um volume de recursos orçamentários expressivo e estão sintetizados no quadro 1 (MALUF, 2010).

Quadro 1. Diretrizes e programas da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Brasil (2010)

DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	PROGRAMAS E AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL
I. Promover o acesso universal à alimentação saudável e adequada, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.	Transferência de renda; alimentação escolar; alimentação do trabalhador; rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição; distribuição de cestas de alimentos.
II. Promover o abastecimento e estruturar sistemas justos e descentralizados, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos.	Apoio creditício à agricultura familiar; garantia de preços diferenciados; assistência técnica e extensão rural; reforma agrária; agricultura urbana e periurbana; abastecimento; pesca e aquicultura; economia solidária.
III. Instituir processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa, produção de conhecimentos e formação em soberania e segurança alimentar e nutricional e direito humano à alimentação adequada e saudável.	Educação alimentar e nutricional nos sistemas públicos; valorização da cultura alimentar brasileira; formação em direito humano à alimentação e mobilização social para a conquista da SAN; formação de produtores e manipuladores de alimentos.
IV. Promover, ampliar e coordenar as ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para povos e comunidades tradicionais.	Acesso aos territórios tradicionais e recursos naturais; inclusão produtiva e fomento à produção sustentável; alimentação e nutrição indígena; distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos; atendimento diferenciado em programas e ações de SAN.
V. Fortalecer as ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais políticas de segurança alimentar e nutricional.	Vigilância sanitária para a qualidade dos alimentos; nutrição na atenção básica; vigilância alimentar e nutricional; saúde no PBF; promoção da alimentação adequada; prevenção e controle de carências nutricionais; estruturação e implementação das ações de alimentação e nutrição nos estados e municípios.
VI. Promover o acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica, e promoção do acesso à água para a produção de alimentos da agricultura familiar.	Estruturação do Sistema Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos; gestão e revitalização de bacias hidrográficas; disponibilidade e acesso à água para alimentação e produção de alimentos; saneamento e qualidade da água.
VII. Apoiar iniciativas de promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada e saudável em âmbito internacional.	Negociações internacionais; cooperação Sul-Sul na área de SAN e de desenvolvimento agrícola; assistência humanitária internacional.

Fonte: Maluf (2010).

As transformações promovidas vêm sendo objeto de diferentes estudos, e as potencialidades dessa estrutura institucional sistêmica e dos processos políticos que então se desenvolveram são internacionalmente reconhecidas. Boa parte desse potencial vem sendo atribuído ao caráter participativo, que envolveu inicialmente organizações da sociedade civil mobilizadas pelo tema do combate à fome e pela SAN. No entanto, agregou um conjunto de instituições historicamente envolvidas com questões relativas a: sustentabilidade, agroecologia, direitos das mulheres, que se fortaleceram por meio dessa articulação. Além disso, vem sendo associado com a perspectiva integrada dos processos de planejamento de ações, que envolvem diferentes setores de governo e que pretendem promover a intersetorialidade (MALUF, 2007; BURLANDY, 2009, 2011; PREISS; SCHNEIDER; COELHO-DE-SOUZA, 2020; MALUF *et al.*, 2021). Políticas de SAN são reconhecidas por promoverem processos de desenvolvimento econômico sustentável e equitativo, seja por seus princípios norteadores (equidade, intersetorialidade, participação social, entre outros), seja pelos diferentes tipos de ação que impulsionam, abarcando um conjunto amplo e expressivo de ministérios (MALUF, 2007).

O envolvimento de gestores governamentais e técnicos de diferentes setores de governo em torno dos objetivos da SAN, ou seja, seu caráter intersetorial (objetivo de articular ações de diferentes setores de governo), pode ser considerado um elemento distintivo e uma característica central do Sisan. O Consea, que integra esse Sistema, por ser um conselho consultivo da própria Presidência da República que lida com diversas políticas, pode dar visibilidade política e, inclusive, fortalecer demandas de atores governamentais vinculados a setores de políticas (agricultura, saúde, educação, meio ambiente etc.) e a áreas técnicas específicas dentro dos diferentes ministérios e secretarias de governo, agregando um conjunto amplo de interesses e bases de apoio (BURLANDY, 2009, 2011).

A existência do Consea e sua composição que abarca sociedade civil e setores de governo vêm sendo consideradas estratégicas para a consolidação de um Sistema tão complexo, principalmente quando esse Conselho recebe apoio político direto do presidente da República (considerando que esse apoio pode variar mesmo entre governos do mesmo partido político ou que, em tese, conferem prioridade aos temas da alimentação, da nutrição e aos objetivos da SAN). Além disso, os setores governamentais podem se comprometer com esses objetivos ao longo do próprio processo de diálogo interno ao governo e com a sociedade civil, principalmente quando percebem que o tema é orgânico à agenda governamental, quando recebe atenção diferenciada do presidente da República e, conseqüentemente, suas demandas setoriais podem ser impulsionadas (BURLANDY, 2009, 2011).

No âmbito da análise aqui desenvolvida, vale considerar como esse envolvimento de diferentes setores de governo, de gestores e técnicos de distintos escalões governamentais, entre si e com organizações da sociedade civil, pode afetar o processo de construção e de desmonte dessas políticas, especialmente quando há inflexões significativas nas orientações políticas, ideológicas e econômicas dos governos. O potencial dessa intersectorialidade e do diálogo com a sociedade civil para a construção das políticas e programas de alimentação e nutrição já foi amplamente evidenciado na literatura (BURLANDY, 2009, 2011; PREISS; SCHNEIDER; COELHO-DE-SOUZA, 2020; MALUF *et al.*, 2021). O contexto mais recente de desmonte e reconfiguração de políticas mobiliza análises sobre como essas articulações podem contribuir para a construção de resistências a esse processo ou para conferir novos significados e possibilidades de ação. Por outro lado, em contextos de governos mais autoritários, o funcionamento de uma estrutura político-institucional complexa, que demanda articulações intragovernamentais e, especialmente, com a sociedade civil, é fortemente comprometido.

Indícios do progressivo desmonte da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e possíveis fatores condicionantes desse processo

Cortes orçamentários e reconfiguração da institucionalidade

Ao longo da trajetória de transformação do Sisan, registram-se processos de retração de recursos, de desinstitucionalização, além de mudanças nas relações entre o governo federal, estados e municípios. Ainda que as análises sobre a construção desse Sistema indiquem vários avanços desde 2003 (MALUF, 2007; SIDANER; BALABAN; BURLANDY, 2013; PREISS; SCHNEIDER; COELHO-DE-SOUZA, 2020), os programas de SAN sofrem um corte de gastos expressivo já a partir de 2014, quando houve uma redução de seu orçamento que era de R\$ 3,7 bilhões em 2014 para R\$ 1,2 bilhão em 2015. No caso do orçamento avaliado, os programas abarcam ações destinadas ao financiamento da produção de alimentos e dos equipamentos públicos de SAN – bancos de alimentos, restaurantes populares, cozinhas comunitárias – além das ações de prevenção e controle da obesidade, vigilância alimentar e promoção da alimentação adequada e saudável (SOUZA *et al.*, 2019). Tal medida foi parte de uma política de austeridade fiscal instituída, ainda no governo de Dilma Rousseff, também do PT, logo em seguida à sua reeleição, em um contexto de grave crise política e econômica.

Entre 2014 e 2017, os programas de SAN foram os que sofreram a maior variação negativa de investimentos, com cortes de 84,6% no orçamento. Nesse mesmo período,

as ações especificamente voltadas para o apoio à agricultura familiar foram reduzidas em 24,2%, e o orçamento do programa de transferência condicionada de renda – o PBF, que também integra o Sisan – teve uma variação negativa de 15,3%. Todavia, foram registradas variações positivas nos orçamentos do Sistema Nacional de Saúde (1%) e de Assistência Social (18,3%) nesse mesmo período (SOUZA *et al.*, 2019). Apesar dos registros de redução orçamentária serem observados para diversos programas, destacam-se diferenças nessas dinâmicas de cortes. A redução no orçamento do PBF, por exemplo, foi gradativa, com pequenas variações entre os anos no período de 2014 e 2017. No entanto, as variações na rubrica referente aos programas de SAN foram intensas e agudas, especialmente entre 2014 e 2016, considerando que apresentaram uma variação negativa de 75,7% nesse período de dois anos, ainda no contexto de um governo que havia conferido prioridade para essa agenda.

São diversas as contradições que marcam o processo de construção e de desinstitucionalização do Sisan, que merecem uma análise mais aprofundada considerando as fortes disputas de interesses que o atravessam. Um exemplo dessas ambiguidades e desses conflitos é a existência, até 2016, de distintos ministérios para lidar com programas relacionados com os diferentes sistemas e modos de produção de alimentos, agricultura, pecuária e pesca, meio ambiente, e, especialmente, questões relativas à distribuição de terras e à organização dos territórios rurais. O governo federal, na tentativa de gerir interesses muito distintos e até mesmo antagônicos, pulverizou os programas que lidam com esses temas em diferentes ministérios: o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) geria questões relacionadas com agricultura empresarial (o “agronegócio”); o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) ficou responsável pelas ações de apoio à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural; o Ministério do Meio Ambiente (MMA), responsável por questões ambientais; e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) implementava alguns programas sociais voltados para o meio rural. Essa fragmentação relaciona-se, em grande medida, aos processos políticos desenvolvidos pelo governo para lidar com as disputas de recursos e os objetivos políticos antagônicos das duas grandes coalizações de atores com interesses relacionados ao Sisan, integradas, por um lado, por segmentos do setor privado comercial e, por outro, por organizações e movimentos sociais que não se articulam com esse setor.

Historicamente, os interesses do agronegócio, pautados, principalmente pela bancada ruralista no congresso nacional (organizações políticas que defendem os interesses do agronegócio e dos proprietários de latifúndios), impulsionaram a exportação de alimentos e geraram divisas importantes para o País. No entanto, simultaneamente,

estão articulados ao mercado de agrotóxicos, aos conflitos de terras, aos problemas ambientais decorrentes do desmatamento – este intimamente associado às cadeias de soja e agropecuária, aos conflitos étnicos e raciais e às imensas dificuldades para realização de uma reforma agrária efetiva. Os dados sobre registros de agrotóxicos no Brasil podem ser interessantes na análise desse processo. Divulgados desde 2005, os dados indicam que, nesse primeiro ano da série, foram liberados 89 registros de agrotóxicos, componentes e afins, quantitativo que já cresceu para 202 em 2007, intensificou-se a partir de 2016 (277 registros) e atingiu o recorde de 474 novos registros em 2019 e de 493 em 2020 (MAPA, 2020b). As isenções de impostos das empresas produtoras de agrotóxicos (que podem, indiretamente, impactar o preço dos alimentos, mas também ser base de moeda política, ou seja, apoio financeiro em troca de apoio político) somam quase R\$ 10 bilhões ao ano, o que corresponde a quase quatro vezes o orçamento do MMA de 2020 (R\$ 2,7 bilhões); e somam-se, ainda, os investimentos públicos nas transnacionais do setor, por meio de créditos, por exemplo (SOARES; CUNHA; PORTO, 2020; MERLINO, 2021).

Ressalta-se a dificuldade histórica de implementação de estratégias governamentais, especialmente as de cunho regulatório, que incidem diretamente nas práticas e interesse do setor privado comercial que atuam em diversos processos no âmbito dos sistemas alimentares, relacionados com o uso de agrotóxicos, publicidade de alimentos, conflitos territoriais, reforma agrária, demarcação de terras para povos e comunidades tradicionais e áreas de reserva e com a concentração fundiária (BURLANDY *et al.*, 2014; HENRIQUES *et al.*, 2014; MALUF *et al.*, 2021).

Vale lembrar que a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica foi promulgada em 2012 (BRASIL, 2012). Portanto, se, por um lado, o agronegócio vem sendo historicamente impulsionado com recursos públicos, por outro, foi no âmbito do Sisan que os interesses de outros segmentos ganharam mais espaço na agenda e no orçamento governamental, como os povos e comunidades tradicionais, a agricultura familiar, os agricultores que produzem alimentos com base em modos agroecológicos e orgânicos de produção, voltados principalmente para abastecer o mercado interno. Os dados do Censo Agropecuário de 2017 indicam que 67% de todo o pessoal ocupado em agropecuária no País são agricultores familiares. Esse segmento da agricultura representa 77% dos estabelecimentos rurais, ocupa 23% da área total, é responsável por 23% do valor da produção, constitui a base da economia local em 90% dos municípios com até 20 mil habitantes e provê a renda de 40% da população economicamente ativa do Brasil (IBGE, 2019; IPEA, 2020).

Se em 2003 foram instituídas novas estratégias voltadas para fortalecer a agricultura familiar por meio das compras públicas (GRISA; SCHNEIDER; VASCONCELLOS,

2020), a partir de 2013, registrou-se uma redução acentuada de recursos aplicados principalmente no Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (SAMBUICHI *et al.*, 2020). Outrossim, os recursos para o programa de alimentação escolar também foram reduzidos de forma expressiva entre 2014 e 2016, em 23,9% dos valores repassados pela União para estados e municípios. A partir de 2016, os valores repassados se mantiveram estáveis até 2019 (OAE; FINEDUCA, 2021).

As políticas relacionadas com alimentação e nutrição são um campo importante de disputas em torno dos recursos públicos, não só no País, mas também no cenário internacional uma vez que os processos de produção, comercialização e consumo de alimentos estão fortemente interligados, especialmente por meio das empresas transnacionais, do comércio internacional e das operações financeiras relacionadas aos alimentos. Mobilizam interesses de setores agroindustriais atrelados a corporações transnacionais que comercializam sementes, equipamentos, insumos agrícolas, agrotóxicos e alimentos industrializados. Além disso, expressam conflitos e disputas em torno de questões estratégicas para o Brasil, referentes ao comércio internacional de alimentos e ao complexo agroindustrial que configura os sistemas alimentares contemporâneos. O sistema agroalimentar industrial mobiliza recursos vultosos também no mercado financeiro, considerando que os alimentos são *commodities* valiosas (IPES-FOOD, 2016, 2017).

As disputas entre os interesses relacionados com a agricultura agroindustrial, que são mobilizados especialmente pelo setor conhecido como “agronegócio”, associados ao mercado de exportação de alimentos, em contraposição à produção para o mercado interno, ao apoio à agricultura familiar e, especialmente, às questões referentes à reforma agrária, são históricas no Brasil. Portanto, não são suficientes para explicar a inflexão radical de um processo que estava em curso, no qual esses interesses antagônicos vinham sendo de alguma forma contemplados pelas políticas federais, ainda que com certa dissonância institucional e com pesos diferenciados.

Os dados aqui apresentados indicam que houve uma inflexão marcante já a partir de 2014, quando, em um contexto de recessão econômica e crise política, o orçamento federal sofreu cortes importantes de gastos que atingiram justamente os programas voltados para garantir acesso alimentar aos mais vulneráveis, como os restaurantes populares, bancos de alimentos e outros equipamentos públicos (com exceção dos programas do Suas) e, de forma muito crítica, os programas de SAN. Essa tendência de subfinanciamento se acentuou drasticamente em 2016, com as medidas de austeridade fiscal estabelecidas por meio da EC nº 95 que estabelece um Teto de Gastos Federais.

Considerando o período mais amplo de 2014 a 2017, identificam-se tendências distintas para alguns programas, dependendo do subperíodo. Os investimentos na

agricultura familiar, por exemplo, aumentaram entre 2014 e 2016, mas sofreram um corte de R\$ 3,1 bilhões de 2016 para 2017. Ainda que os cortes orçamentários tenham atingido diferentes programas, a área de SAN foi a mais afetada, com uma redução de 85% entre 2014 e 2017 (SOUZA *et al.*, 2019). O governo Temer, em 2016, extinguiu o MDA, que operacionalizava programas e ações de apoio à agricultura familiar, e reduziu de forma significativa o orçamento de programas de apoio a práticas agroecológicas, de acesso alimentar e acesso à água, desenvolvimento sustentável de povos e comunidades tradicionais, bem como inclusão produtiva de mulheres (DELGADO; ZIMMERMANN, 2022).

Além da extinção de ministérios e secretarias nacionais que coordenavam programas de SAN, as mudanças na estrutura institucional e organizacional do Sisan se intensificaram com a extinção do Consea em 2019 que, justamente por ser um espaço institucionalizado de pactuação entre governo e sociedade civil, contribuiu para fortalecer a esfera pública nacional por meio da coordenação política e da disseminação de princípios e concepções de direitos humanos e de cidadania no âmbito da alimentação e nutrição. O Consea incidiu sobre programas federais que são estratégicos para a implementação de ações de alimentação e nutrição em todo o País, especialmente considerando que boa parte dessas ações nos municípios brasileiros ocorre fundamentalmente por meio de programas e recursos federais, sem desconsiderar a existência de iniciativas municipais autônomas (BURLANDY, 2009, 2011; PREISS *et al.*, 2020; MALUF *et al.*, 2021).

A extinção desse Conselho, mesmo que alguns congêneres estaduais e municipais permaneçam funcionando, incide justamente em uma das características mais distintivas da trajetória brasileira de construção de políticas públicas de SAN, qual seja: a consolidação de processos e espaços institucionais de participação social. Foi essa dinâmica participativa e “dialógica” que foi tão potente para impulsionar novos modos de ação pública, por possibilitar a confluência de saberes e experiências de distintas organizações e coletivos da sociedade civil que trabalham com segmentos populacionais e temáticas políticas diversas no âmbito da SAN (BURLANDY, 2009, 2011; PREISS *et al.*, 2020; MALUF *et al.*, 2021). Paradoxalmente, o fato de esse Conselho estar vinculado diretamente à Presidência da República, o que, como dito anteriormente, poderia ser considerado como expressão de força política, pode ter favorecido sua extinção logo no primeiro dia do governo Bolsonaro, quando se estabeleceu a estrutura institucional que norteou a gestão federal durante o mandato presidencial (ZIMMERMANN; NICOLÁS, 2022).

Vale destacar que a estrutura do Sisan foi mantida em alguns estados e municípios, considerando a autonomia desses níveis subnacionais. No entanto, enfrenta

dificuldades operacionais, uma vez que o nível federal desempenhava atribuições importantes de coordenação, fomento e indução, inclusive financeira, de programas e ações de SAN nos demais níveis de governo. Uma dessas estratégias de indução pode ter favorecido a resistência do Sistema nos níveis subnacionais de governo, qual seja, a exigência de que a liberação de recursos federais para alguns programas, como o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar, esteja condicionada à aprovação pelos conselhos de participação social municipais e estaduais. Esse é um dos fatores que pode explicar a continuidade desses espaços, mesmo com a extinção do Consea e de ministérios e secretarias nacionais que coordenavam programas de SAN (ZIMMERMANN; NICOLÁS, 2022).

Cabe lembrar que não foi a primeira vez que o Consea foi extinto com mudanças de governo federal, significando o fechamento do principal canal de diálogo e de construção compartilhada de propostas de políticas de SAN entre governo e sociedade civil. Além disso, mais recentemente, esses reflexos também passaram a afetar os processos de diálogo interno ao próprio governo, uma vez que a Câmara interministerial de SAN, órgão de gestão governamental intersetorial que operava em articulação com o Consea, ficou inoperante durante um tempo e ambos exerciam, também de forma dialógica, o monitoramento das ações governamentais no âmbito do Sisan. Por meio do Decreto federal nº 10.713, de 7 de junho de 2021, foram recentemente definidas novas atribuições da Câmara, que ficou reduzida a 9 representantes de setores de governo (a anterior era integrada por 20 setores e ministérios) sem a participação de setores importantes como Meio Ambiente e Cultura e com previsão de reunir-se semestralmente. Trata-se, portanto, de uma reorganização importante na institucionalidade do Sisan que afeta processos participativos e de planejamento intersetorial.

Reorientação de prioridades governamentais e reações da sociedade civil organizada

Concomitantemente à fragilização orçamentária e institucional do Sisan, identifica-se também o surgimento de novos programas e movimentos de reconfiguração de programas existentes, refletindo as disputas em torno do orçamento público na área de alimentação e nutrição. Já no contexto de austeridade fiscal e cortes orçamentários, em 2016, o governo federal criou um programa – o Programa Criança Feliz – com o objetivo de “promover o desenvolvimento integral das crianças” e atender gestantes, crianças de até 3 anos e suas famílias beneficiárias do PBF e do BPC; crianças de até 6 anos afastadas do convívio familiar (BRASIL, 2016).

Os retrocessos orçamentários não impediram avanços de outra ordem, seja em termos de diretrizes, seja de princípios norteadores, já no contexto do governo Bolsonaro a partir de 2019. Como dito anteriormente, o Programa Nacional de Alimentação Escolar foi um dos programas mais positivamente afetados pela política de SAN, tanto no sentido de ampliação de valor repassado, cobertura, quanto de fortalecimento dos princípios que reforçam a alimentação escolar como um direito e como estratégia para a garantia do acesso e da promoção de uma alimentação adequada e saudável. No âmbito dessa diretriz, o Brasil é reconhecido internacionalmente por ter instituído um Guia Alimentar para a população adulta e um Guia Alimentar para a população infantil baseados no grau de processamento dos alimentos e que recomendam, explicitamente, que deve ser evitado o consumo de alimentos ultraprocessados (BRASIL, 2014, 2019). A legislação mais recente da Alimentação Escolar (BRASIL, 2020) alinha o programa aos princípios do Guia Alimentar ao reforçar a orientação de restrição no consumo desse tipo de alimento, além de promover a articulação entre as ações de promoção da alimentação saudável e o apoio à agricultura familiar e aos modos de produção agroecológicos. Diversas medidas foram tomadas para manutenção do programa durante o período da pandemia da Covid-19 e fortalecimento dos Centros Colaboradores de Alimentação Escolar que operam em todas as regiões do País, por meio de parcerias com as universidades (FNDE, 2021). No entanto, foram vários os problemas de implementação nesse contexto que incidiram fortemente na redução drástica da aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar (OAE, 2021).

O programa de alimentação escolar vem sendo alvo de iniciativas de segmentos do setor privado comercial que foram “negativamente” afetados em seus interesses pela diretriz de apoio à agricultura familiar por meio das compras públicas e que disputam um recurso anual de cerca de R\$ 4 bilhões alocado para o programa. Isso se reflete em iniciativas legislativas em tramitação que têm como objetivo alterar as normativas do programa, justamente no que se refere à prioridade de aquisição de alimentos produzidos por povos indígenas, quilombolas e assentados/as da reforma agrária³. Além disso, segmentos do setor privado comercial pretendem criar reservas de mercado propondo que pelo menos 40% dos repasses federais sejam destinados à compra de leite e de produtos lácteos locais registrados, que são fundamentalmente fornecidos por laticínios de grande porte, e não pelos agricultores familiares (OAE, 2021).

O próprio Guia Alimentar para a população brasileira, que desde a sua elaboração vem sofrendo resistências por parte do setor privado comercial, foi alvo de críticas do próprio governo federal. O Mapa questionou a classificação de alimentos que baseia as

orientações do Guia para que a população evite o consumo de ultraprocessados³. Esse fato gerou manifestação pública do próprio Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde da Universidade de São Paulo (Nupens/USP) que elaborou essa classificação (MAPA, 2020a).

Cabe também destacar, para além do movimento de reorientação de prioridades de governo, a ação política que se estabeleceu em resposta às propostas de reconfiguração e desmonte institucional. Nesse sentido, diversas organizações da sociedade civil que atuam em âmbito nacional, bem como os Consea estaduais, vêm se mobilizando de forma importante em defesa de programas, visando à manutenção dos princípios e ações que foram alcançadas por meio da política de SAN (ACTIONAID, 2020; CONSEA-RJ, 2021; FBSSAN, 2020; BIONDI, 2021; REDE PENSSAN, 2021). São diversas as manifestações políticas e os processos de resistência política que são protagonizados por redes que articulam organizações da sociedade civil, pessoas e instituições que atuam no campo da SAN e que operam com o apoio de Organizações Não Governamentais (ONG) internacionais e nacionais. Destaca-se também a produção de dados por parte da sociedade civil, a exemplo do inquérito nacional sobre a situação de SAN da população brasileira desenvolvido pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e SAN (Rede PENSSAN) (ACTIONAID, 2020; FBSSAN, 2020; BIONDI, 2021; REDE PENSSAN, 2021). Em setembro de 2021, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil encaminhou para o STF uma proposta de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) com pedido de medida cautelar em face das ações e omissões levadas a cabo pelo Poder Público federal na gestão da fome no Brasil e por violação a preceitos fundamentais da Constituição da República (CFOAB, 2021).

Por conseguinte, as alternâncias de priorização do tema da SAN na agenda governamental não significam tendências semelhantes na agenda da sociedade civil, no protagonismo da ação política de suas organizações e na construção de uma institucionalidade societária, pelo contrário. Historicamente, são justamente em conjunturas de retração governamental que as organizações da sociedade civil não só mantiveram as questões relativas ao combate à fome, à garantia da SAN e às lutas pelos direitos humanos em sua agenda, mas também foram capazes de avançar na construção de propostas concretas para a superação dos problemas alimentares e nutricionais do País. Esse mérito não desconsidera a relevância, reconhecida por essas mesmas organizações, das políticas governamentais que são essenciais para a redução das desigualdades e iniquidades persistentes na sociedade brasileira (BURLANDY, 2009, 2011; PREISS *et al.*, 2020; MALUF *et al.*, 2021).

Cabe refletir sobre as possibilidades de alcance da ação política desse conjunto de organizações da sociedade civil no sentido de conseguir ou não provocar reversões nas iniciativas de desmonte do Sisan e mobilizar a ação governamental. Ainda assim, destaca-se seu dinamismo em termos de atuação política e o fato de que esse Sistema ainda permanece atuando em alguns estados e municípios do País.

O apoio à agricultura familiar também vem sendo alvo, por um lado, de iniciativas de fragilização e, por outro, de tentativas de resistência por parte de organizações da sociedade civil. Para além dos cortes orçamentários já destacados, há resistências de apoio do governo federal aos agricultores familiares e substituição de programas associados ao governo anterior, o que constitui indícios de reconfiguração de políticas, sendo considerado um apagamento da memória institucional (PORTO, 2021).

Mais de 200 movimentos e organizações da sociedade civil divulgaram documento solicitando que o Congresso Nacional rejeite a MP que substitui o PBF e o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (CONSEA-RJ, 2021; FBBSAN; CPCE; ANA, 2021). Em 2020, esse último recebeu uma suplementação de R\$ 500 milhões, como fruto de mobilizações da sociedade civil no Congresso Nacional, mas em 2021, o valor previsto correspondeu apenas a 20% dessa suplementação (PORTO, 2021). O Ipea, uma fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, lançou uma nota técnica específica sobre esse programa destacando sua integração ao Sisan, ressaltando sua relevância no contexto da pandemia da Covid-19, por seu impacto social e econômico, e por ser de grande efetividade no combate à situação de IA e Nutricional da população brasileira (IPEA, 2020).

Esse conjunto de dados indica que as alterações orçamentárias e na capacidade institucional de execução dos programas, bem como a extinção de ministérios e a realocação de suas funções em outros setores, provocando a marginalização de alguns temas na agenda governamental, atingiram de forma distinta os diversos âmbitos de ação do Sisan. O apoio para a agricultura familiar, a transição para sistemas agroecológicos de produção, o apoio aos povos e comunidades tradicionais e as ações de acesso alimentar foram bastante fragilizados com a suspensão de políticas, retração de recursos e extinção de ministérios. Em outras áreas, como a alimentação escolar, apesar de ameaças e retração orçamentária em determinados períodos, há inclusive a formulação de novas normativas e estratégias regulatórias. O “desmantelamento” não foi homogêneo nem generalizado, portanto, cabe aprofundar alguns elementos desse processo que indicam as distintas reconfigurações que ocorreram na trajetória política e institucional da SAN.

Elementos para análise da construção e da reorientação das políticas e da institucionalidade governamental no âmbito da SAN no período de 2003 a 2020

Fragilização, desmonte e reconfiguração do Sisan

As questões aqui apresentadas indicam que a experiência brasileira de construção de um Sisan é um caso interessante para a análise de processos de “desmonte” e reconfiguração de políticas, especialmente pela intensidade e amplitude dessa trajetória, expressa: 1) na construção de uma institucionalidade nova, inclusive com reformulações legais, até mesmo constitucionais; 2) na formulação de programas novos e na reformulação de antigos; 3) no conjunto amplo de propostas de ação direcionadas ao governo federal formuladas em quatro conferências de SAN que ocorreram nesse período nos três níveis de governo e das propostas construídas no âmbito do Conselho Nacional e da Câmara Interministerial de SAN, incluindo uma Política e dois Planos Nacionais; 4) na expressiva mobilização da sociedade civil e no diálogo com setores de governo.

O tema ganhou espaço relevante na agenda pública e na agenda governamental em grande medida pela confluência entre a ação política da sociedade civil que se fortaleceu desde à década de 1990, pela relação positiva e próxima da Presidência da República com todo esse processo e de uma inclusão histórica da temática na agenda do PT que conduziu o governo federal entre 2003 e 2016. Mesmo assim, uma intensa retração orçamentária foi identificada nos dois últimos anos desse período, o que indica que cabe compreender melhor os fatores que impulsionaram essa decisão governamental. Vale também problematizar: o que vem sendo associado ou identificado como desmonte ou reconfiguração de políticas pela literatura nesse campo e o que encontra ressonância no caso dessas políticas? Quais os fatores que podem ter contribuído para as mudanças identificadas já desde 2014, mas intensificadas a partir de 2016 e radicalizadas a partir de 2019? Quais os custos e benefícios em pauta e sobre quem eles recaem?

O desmantelamento de políticas pode, assim, ser definido como uma modalidade específica de mudança em uma política pública, em uma determinada área, que pode ser caracterizada pela diminuição do número de políticas, ou pela redução do número de instrumentos políticos utilizados e/ou diminuição de sua intensidade, ou ainda, novas políticas e instrumentos podem ser adicionados aos já existentes (BAUER *et al.*, 2012; JORDAN *et al.*, 2013). Elementos relacionados com o tipo de política parecem configurar os processos de desmonte, especialmente a densidade da política em pauta, bem como a densidade do desmonte, que se refere à extensão

de que uma determinada área política é abordada por atividades governamentais, o que demanda mudanças em um número amplo de políticas e instrumentos políticos e a intensidade da política, que se refere a sua rigidez e escopo de ações, ajustes nos instrumentos e alterações na capacidade de execução. Nesse sentido, pode-se considerar que a política de SAN propiciou a construção de alianças entre setores da sociedade civil e governos que operaram na constituição do Sisan bem como na coalizção antidesmonte que vem se configurando, especialmente a partir de 2016. Nesse sentido, é possível identificar diferentes estratégias de desmonte nas distintas conjunturas.

Estudos sobre desmonte de políticas indicam que a extinção completa de uma política é mais rara, por fatores relacionados com o custo político; com obstáculos legais, com a ação política das coalizações antidesmonte, entre outros. No entanto, outros tipos de estratégia de fragilização de políticas públicas vêm sendo identificadas em âmbito internacional, especialmente a partir de meados dos anos 2000, quando diversos países enfrentam situações de intensa austeridade econômica. O desmonte das políticas pode ser uma resposta mais rápida dos governos nesses contextos, ao possibilitar o compartilhamento dos custos relacionados com o aumento dos impostos. Dentre as estratégias possíveis e as preferências de corte, destacam-se aquelas relacionadas com a ação regulatória governamental que podem ser de vários tipos: mudanças na legislação existente visando fragilizar processos de regulação em curso; substituição de uma regulação por outra menos restritiva; combinação de desregulação e novas regulações; não implementação de ações regulatórias. Além dessas, outros tipos de fragilização de uma política referem-se à diminuição da intensidade de implementação, associada também com cortes orçamentários; à redução e à reconfiguração de programas e instrumentos de política; a modificações na estrutura institucional das políticas e no desenho dos programas que afetam princípios centrais de uma política, por vezes de forma drástica, por vezes de forma progressiva e sutil (BAUER *et al.*, 2012; JORDAN *et al.*, 2013).

Os dados aqui problematizados referentes à situação de (in)segurança alimentar da população brasileira, ao orçamento federal, às medidas que afetam os gastos públicos, às estratégias regulatórias e às mudanças na institucionalidade das políticas e dos programas indicam inflexões significativas na condução da política federal ocorridas em três marcos temporais: em 2014, quando a crise política e econômica se acentuou; em 2016, quando Michael Temer assumiu o governo; e em 2019, quando o Jair Bolsonaro assumiu o cargo. As questões apresentadas sinalizam processos de orientação e fortalecimento da política de SAN a partir de 2003 e de fragilização e reconfiguração de programas relacionados com essa política já a partir de 2014. Essa

situação se acentuou em 2016, quando alguns ministérios foram desmantelados, e se tornou ainda pior em 2019 com importantes mudanças na estrutura institucional do Sistema. As questões aqui problematizadas indicam que as mudanças nas políticas, induzidas de forma mais direta pelo governo federal, afetaram principalmente o orçamento, as ações regulatórias, as estruturas institucionais e a reconfiguração das relações entre setores de governo, sociedade civil e setor privado comercial, e foram distintas em cada uma dessas três conjunturas.

Fatores condicionantes do processo de desmonte

Uma primeira questão que pode ser problematizada é que os cortes orçamentários, o esvaziamento de instâncias de gestão dos programas, as estratégias regulatórias e as mudanças na institucionalidade não incidem de forma homogênea o conjunto de áreas de atuação das políticas públicas nem foram estratégias de desmonte utilizadas da mesma forma pelos diferentes governos. Entre 2014 e 2016, identifica-se que principalmente a redução do orçamento para o funcionamento dos equipamentos públicos de SAN (acesso alimentar para segmentos vulneráveis), para as ações de prevenção e controle da obesidade e para a promoção da alimentação saudável foi muito mais expressiva do que as registradas para o fortalecimento da agricultura familiar e para a alimentação escolar no mesmo período, ainda que estes também tenham sido afetados de forma significativa. Ainda assim, a atuação de técnicos e gestores de governo aliados ao tema da promoção da alimentação saudável pôde contribuir para que ocorressem, mesmo no contexto mais recente desmonte da institucionalidade da SAN a partir de 2019, alterações na legislação de alguns programas e ações, como a alimentação escolar e a publicação do novo Guia Alimentar da criança. Esses programas fortalecem as ações de promoção da alimentação saudável baseadas na classificação por grau de processamento e na orientação para que o consumo de ultraprocessados seja evitado.

Outra questão que vale indicar é a relação dos processos em curso com as assimetrias históricas de poder que marcam o contexto nacional – relacionadas com os representantes de organizações políticas que defendem os interesses dos latifundiários, do segmento do agronegócio e do setor privado comercial que opera em diferentes práticas de produção, comercialização e consumo de alimentos no contexto dos sistemas alimentares agroindustriais, entre outras. A ação política corporativa incide, principalmente, na fragilização de ações regulatórias que afetam as margens de comercialização desses setores (regulação de agrotóxicos, publicidade de alimentos) e que foi muito mais intensa no Brasil a partir de 2016 e se agudizou em 2019 como estratégia de desmonte de políticas de SAN.

Esse processo foi especialmente impulsionado por uma reorientação do cenário internacional nas últimas décadas, considerando a consolidação das empresas transnacionais que afetam a configuração dos sistemas alimentares em todo o mundo. Além disso, está fortemente alinhado com a crescente financeirização das práticas relacionadas com os alimentos por meio das commodities e da comercialização das ações dessas empresas por diferentes segmentos da população. Esse conjunto de fatores impulsionou o uso de insumos químicos, equipamentos e tecnologias no âmbito da produção de alimentos e contribuiu para uma retração da capacidade regulatória dos Estados nacionais em âmbito internacional (IPES-FOOD, 2016, 2017). O papel dos interesses econômicos, a forma como esses interesses são representados e como afetam o processo decisório e os agentes públicos vêm sendo destacados como elementos importantes para a compreensão dos processos de reforma dos EBS. Governos conservadores têm geralmente defendido grandes reformas nas políticas sociais com base no apoio externo significativo da comunidade empresarial (PIERSON, 1996). Essas questões situam-se na esfera dos interesses econômicos que articulam diferentes atores governamentais e societários que atuam em questões relacionadas com os sistemas alimentares.

Por outro lado, há que se destacar também elementos políticos internos e distinções entre os governos que assumem o País, considerando fatores referentes: 1) à dinâmica eleitoral e aos processos que conduzem partidos e líderes políticos ao governo federal; 2) às prioridades de governo, que são definidas pelas diferentes lideranças políticas; 3) às decisões tomadas por esses governos, especialmente no âmbito da macroeconomia e da proteção social, considerando que essas esferas de governo afetam diretamente o cotidiano de vida da população, com possíveis reflexos nas urnas eleitorais; 4) ao perfil de relação dos governos com as organizações da sociedade civil e com o setor privado comercial, que afeta as alianças e as redes de políticas que atravessam e conectam interesses situados nesses três segmentos de ação política e configuração de atores (governo, mercados e sociedade civil). Esses fatores geram inflexões fundamentais nessas políticas a partir de reconfigurações entre tendências internacionais e articulações que são feitas em âmbito nacional para ascensão e manutenção de partidos e lideranças políticas no poder.

Nesse sentido, considerando as diferentes gestões do governo federal entre 2003 e 2016, no contexto de um mesmo partido, identificam-se distinções importantes, especialmente na condução da política econômica e na relação com a sociedade civil organizada, que foram mais ou menos orgânicas quando comparadas às gestões do presidente Lula e da presidenta Dilma (MALUF *et al.*, 2021). Além disso, há que se aprofundar a análise sobre os compromissos políticos assumidos em períodos

de campanha eleitoral e as relações com interesses de grupos específicos – sejam organizações da sociedade civil que atuam no tema da SAN, sejam setores do agronegócio, ou mesmo outros setores da sociedade, como segmentos religiosos que vêm afetando significativamente os processos eleitorais. Esses compromissos alteram de forma importante as prioridades governamentais, para além das tendências políticas e ideológicas mais gerais dos governos, pois tornam-se fundamentais para sua ascensão e permanência no poder. Consequentemente, afetam o contorno das políticas públicas. As alianças políticas que favorecem a ascensão e a permanência dos partidos nos governos, em alguns casos, contribuem para sua queda, como foi a aliança entre o PT e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) de Michael Temer. Esse partido historicamente contribuiu para limitar os avanços sociais que estavam em debate na Assembleia Constituinte que conduziu o processo de instituição da Constituição de 1988. Ao integrar de forma cada vez mais orgânica os governos do PT, o PMDB fortaleceu as alianças entre o empresariado nacional e o governo federal (GUILHERME, 2017).

No contexto do período mais recente, com o governo Bolsonaro, as alianças com o setor privado comercial que atua diretamente na área de alimentação e nutrição se acentuam, como expressam a flexibilização das estratégias regulatórias relativas ao uso de agrotóxicos, à demarcação de terras, de reservas indígenas e de reservas ambientais, ao controle do desmatamento, que se acentuaram nos dois últimos anos e que indicam respostas aos segmentos que apoiaram politicamente a campanha eleitoral. Por outro lado, a mobilização do apoio político de outros segmentos populacionais, para além do setor privado em si, a partir de discursos sobre valores relacionados com a diversidade (de gênero, étnica e racial), foi uma estratégia de campanha que articulou, por exemplo, grupos religiosos e que possibilitou a eleição do governo Bolsonaro e demandou respostas aos compromissos assumidos. Ainda que boa parte dessa população seja favorável às ações de promoção de uma alimentação adequada e saudável ou contrária à flexibilização das regulações sobre agrotóxicos ou mesmo sobre o desmatamento, as demandas políticas ambíguas de segmentos de eleitores podem levar a desfechos que são favoráveis aos seus interesses e aos seus valores em alguns aspectos, mas que são desfavoráveis em outros sentidos.

A resposta aos compromissos de campanha pode ter favorecido, além do recurso as estratégias de desmonte no âmbito das ações regulatórias, a própria extinção do Consea, um espaço institucional no qual as demandas dos diversos povos e comunidades tradicionais, da diversidade de gênero, étnica e racial, de segmentos da agricultura familiar e da agroecologia ganharam visibilidade e potencializaram sua influência no contorno das políticas públicas. Os atores que lidam com essas temáticas integravam

esse Conselho que, além dessas pautas, também expressava e simbolizava a prioridade política conferida pelo governo do PT aos temas do combate à fome, da garantia de direitos humanos e de cidadania. Essas características podem ter favorecido a sua extinção como estratégia de distinção política do governo Bolsonaro e apagamento de iniciativas politicamente associadas ao governo anterior e alinhamento com segmentos do eleitorado que são contrários a pautas que se fortaleceram também por meio do Consea, como as identitárias e étnico-raciais. Além disso, esse Conselho, mesmo não sendo deliberativo, foi marcado por um caráter fortemente propositivo e influente em termos de políticas públicas. Destacam-se suas contribuições no sentido de ampliar e diversificar o desenho de programas de SAN, associado a um perfil crítico que incidiu diretamente sobre questões de interesse do agronegócio e do setor privado comercial (fortificação de sementes, organismos geneticamente modificados, uso de agrotóxicos, monocultura, concentração de terras, desmatamento e consumo de alimentos ultraprocessados) (MALUF et al., 2021). Mesmo que sua incidência nas decisões sobre esses temas tenha sido limitada, considerando os fortes conflitos de interesses, o fato de ser um conselho consultivo da Presidência da República demandava um alinhamento mínimo com as pautas governamentais.

Em diálogo com os tipos de estratégia de desmonte que vêm sendo identificados em âmbito internacional (BAUER *et al.*, 2012; JORDAN *et al.*, 2013), a extinção do Consea promoveu uma modificação drástica na estrutura institucional, por meio da alteração de uma lei, sem cumprir os devidos processos institucionais para tal. Essa medida afetou princípios centrais do Sisan como a participação social e a equidade, uma vez que foi a diversidade de representações políticas no âmbito do Conselho que possibilitou também a inclusão de princípios de equidade.

Considerando a ressonância desses processos no contexto eleitoral (BAUER *et al.*, 2012; PIERSON, 2001), pode-se dizer que a visibilidade do Consea é baixa e que há um profundo desconhecimento sobre diversas ações e programas governamentais que foram implementados no âmbito do Sisan. A política de SAN não é muito visível para a população de modo geral, ainda que questões relacionadas com a promoção da alimentação saudável, ou com a questão dos agrotóxicos, encontrem ressonância no debate público. O próprio termo SAN não é familiar para boa parte da população nem tem o mesmo impacto político que o combate à fome. Além disso, são muitas as variáveis que afetam as possibilidades de ação governamental e que podem gerar dúvidas ou amplo grau de desconhecimento por parte da população quando ao perfil, à efetividade e às repercussões da atuação dos governos (fato que pode ser facilmente mobilizado em estratégias de campanha eleitoral). Esse grau de familiaridade da população com as políticas públicas pode variar de acordo com os programas

em pauta. Isso ocorre, provavelmente, em relação ao programa de aquisição da agricultura familiar quando comparado, por exemplo, com o de alimentação escolar que é um programa conhecido e que dispõe do Conselho de Alimentação Escolar integrado inclusive por representantes de pais.

Pode ter ocorrido, portanto, uma confluência de interesses, que, a princípio, são diversos, mas que se alinharam no contexto eleitoral recente e possibilitaram a ascensão do governo Bolsonaro. Houve uma confluência de pautas do agronegócio e do setor privado comercial com outras pautas de segmentos da população brasileira, interesses políticos e financeiros de instituições religiosas e valores relacionados com questões étnico-raciais e de gênero, que, antes de tudo, são distintos, mas que estão igualmente alinhados com a conservação dos processos que historicamente contribuíram para a consolidação das desigualdades no País. No entanto, esses mesmos segmentos populacionais podem ser negativamente afetados por medidas desse mesmo governo e podem ser contrariados em outros valores e interesses que lhes são caros, mas concedem apoio político a partir de pautas que, provavelmente, parecem-lhes prioritárias naquele contexto.

Em síntese, as transformações na política de SAN no sentido de fragilizar o processo de implementação por meio de cortes orçamentários, modificar a institucionalidade e reconfigurar a regulação pública sobre as práticas do setor privado comercial parecem ter sido provocadas principalmente por: 1) mudanças mais intensas na orientação política, ideológica e na política econômica dos governos (que ocorrem de forma mais radical quando há mudanças de gestão, mas que também ocorrem no contexto da mesma gestão quando há crise política e econômica); 2) contextos de crises econômicas e políticas (em geral associadas) e, especialmente, pela forma como os governos respondem a essas crises na direção de medidas que são mais ou menos alinhadas com políticas de austeridade; 3) compromissos de campanha eleitoral e alianças políticas que possibilitam a ascensão e a manutenção desses governos, que dialogam com processos já indicados pela literatura de desmonte de políticas e desmonte do WS (PIERSON, 1996, 2001; BAUER *et al.*, 2012; JORDAN *et al.*, 2013).

Os reflexos nos diferentes programas são distintos e podem ser condicionados pelas respostas, pressões e resistências de gestores governamentais, especialmente dos segmentos mais técnicos e de gestores de carreira comprometidos com as políticas em pauta, aliados com pressões de organizações da sociedade civil (alianças e coalizações antidesmonte integradas por agentes governamentais e societários). No entanto, a possibilidade de evitar fragilizações nas políticas existentes – seja por redução orçamentária, por extinção ou fragilização dos espaços institucionais ou por

modificações nos instrumentos da política – depende do peso político desses gestores e das organizações da sociedade civil politicamente alinhadas. Depende, também, da relação que estabelecem com o governo em exercício, pensando os extremos de apoio incondicional, apoio conjuntural e oposição, bem como as situações entre esses polos.

Quando há mudanças mais gerais na gestão federal em direções político-ideológicas radicalmente distintas do governo anterior, o perfil dos agentes governamentais que ocupam os cargos de confiança muda também de forma muito radical. Os gestores de carreira ou técnicos de governo que permanecem e que podem contribuir para mobilizar resistências em torno das políticas podem não ter tanto peso político de influência. Ainda assim, podem conseguir interferir de alguma forma, mesmo em contextos de retração de recursos, alterando normativas mais diretamente relacionadas com os programas ou áreas técnicas que coordenam (como no caso do programa de alimentação escolar e da Área Técnica de Alimentação e Nutrição do MS responsável pelas ações de promoção da alimentação saudável, incluindo os Guias Alimentares).

Além disso, o tipo de programa e o grau de implementação e sua capilaridade, tanto no âmbito da institucionalidade governamental quanto no contexto da ação política da sociedade civil, podem afetar as possibilidades de fragilização. Análises sobre o desmonte do WS em diferentes países indicam que, em conjunturas de crise aguda, o desmantelamento parece vir de cima para baixo, ou seja, dos níveis mais altos da agenda decisória. Ainda assim, os políticos tendem a assumir estratégias que dissipem ou ocultem a sua responsabilidade no processo, considerando as implicações que as mudanças nas políticas podem ter para o processo eleitoral.

Quando há intensa oposição dos beneficiários da política, ou redes densas de grupos de interesse e forte compromisso de segmentos populacionais fortemente atrelados a uma dada política, os agentes públicos que são simpáticos às causas tendem a encontrar caminhos para evitar os cortes, e os obstáculos às reformas são maiores (BAUER *et al.*, 2012; JORDAN *et al.*, 2013; PIERSON, 1996, 2001). No entanto, isso depende de quais segmentos são beneficiários das políticas em pauta, do perfil de organização política dos grupos de interesses em torno daquela política, do peso político desse segmento do eleitorado, de quem se beneficia e quem se prejudica com as modificações na política. Depende, igualmente, da relação entre esses grupos de interesse e os agentes governamentais com maior influência na condução do processo político e decisório. Nesse sentido, Pierson destaca a importância de analisar as interconexões entre as arenas políticas que abarcam governos, parlamentares e partidos políticos e aquelas de intermediação de interesse em que

as demandas políticas dos atores sociais organizados são arejadas e abordadas, para compreender as políticas de ajuste que ocorreram no âmbito dos Estados de Bem-Estar (PIERSON, 1996; 2001).

Esses elementos podem ser interessantes para a problematização dos cortes orçamentários intensos e drásticos ocorridos a partir de 2014, ainda em um contexto de governos, partidos e agentes públicos simpáticos às causas da SAN. Os cortes podem ser politicamente justificados devido à crise econômica, por exemplo, ou por decisões da equipe econômica e pela necessidade de manutenção do partido no poder diante da crise política. Todavia, por que incidiram especificamente e de forma diferenciada sobre a política de SAN, que parecia ser tão robusta?

Um possível questionamento é considerar se naquele contexto inicial de retração drástica de recursos para a SAN (2014-2015) esse corte foi visível para o segmento amplo de organizações da sociedade civil que participavam do Sisan. A V Conferência Nacional de SAN, que ocorreu em novembro de 2015, teve como tema central “Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar” e tratou do fortalecimento do Sisan, da importância de transição nos sistemas alimentares na direção de modos mais agroecológicos de produção, enfrentamento dos conflitos com o setor privado comercial na direção da consolidação do direito a uma comida de verdade, que seja adequada do ponto de vista cultural, social, ambiental e de saúde. Contou com a participação da presidenta Dilma Rousseff e do ex-presidente Lula, fato destacado na carta política do evento. Na abertura da conferência, a presidenta Dilma assinou um decreto regulamentando a lei sobre comercialização e publicidade de alimentos e produtos direcionados às crianças menores de 3 anos, fato destacado na carta política da conferência. A carta menciona a conjuntura econômica e política como um fator que desconstrói direitos dos(as) trabalhadores(as) e restringe a execução efetiva de muitos dos programas e políticas de SAN. Ademais, indica que não serão aceitos cortes orçamentários que afetem os programas e políticas, com destaque explícito para a redução do orçamento do PBF (CNSAN, 2015).

Ainda que, de alguma forma, os cortes tenham sido ao menos mencionados e isso indique que os riscos de fragilização dos programas eram conhecidos naquele momento, a coalizão de apoio ao governo federal, constituída por boa parte das organizações da sociedade civil que integravam o Sisan, não explicitou uma resistência política mais significativa nesse contexto da Conferência Nacional de 2015. A Conferência é a instância máxima decisória desse Sistema e reúne representações de governo e sociedade civil de todo o País que expressam, por meio do relatório, que inclui a Carta Política, todas as proposições que devem ser posteriormente implementadas pelo Consea e pela Câmara Interministerial de SAN. Isso pode

estar associado a algum desconhecimento sobre o nível dos cortes orçamentários que já ocorreram entre 2014 e 2015 ou ainda por um apoio político incondicional ao governo. Esse apoio era estratégico naquele momento, considerando os riscos maiores de crise política que poderiam levar à saída do PT do governo, como acabou ocorrendo em 2016, ou, ainda, porque a institucionalidade do Sisan não estava em risco naquele momento.

Nas conjunturas em que o processo de cortes orçamentários e desmonte das políticas se acentua (2016-2018; 2019-2021), a coalizão antidesmonte se fortaleceu não apenas no âmbito da sociedade civil, mas também por meio de alianças com setores governamentais, mesmo que frágeis em âmbito federal, considerando o contexto político antidemocrático. Essas alianças se reconfiguram nos Consea estaduais e municipais que permaneceram funcionando.

No entanto, esse conjunto de atores da sociedade civil que militam na SAN é fortemente associado aos governos do PT, bem como ao próprio tema da política em pauta (combate à fome e SAN) e à mudança radical de orientação política e ideológica dos novos governos em 2016 e 2019; assim como suas fortes alianças com o setor privado comercial, com a bancada ruralista e com o agronegócio acentuaram a identidade dessa “coalizão de defesa da SAN” como “inimiga política” dos governos Temer e Bolsonaro. Portanto, as estratégias para neutralizar politicamente a ação desses atores foram radicais e incidiram nos pontos nevrálgicos da política, especialmente na participação social e no financiamento de temas que foram fortemente associados como decorrentes da política de SAN, como o apoio à agricultura familiar e aos modos de produção agroecológico.

No âmbito da institucionalidade construída, há que se considerar se a intersetorialidade que contribui para ampliar os atores governamentais envolvidos e estabelecer alianças com diferentes setores de governo capazes de fortalecer o Sisan pode complexificar a gestão da política. As instâncias do Sistema – o Conselho Nacional e a Câmara Interministerial de SAN – não têm poder deliberativo sobre as políticas e programas setoriais, mas são fundamentalmente espaços de pactuação e de articulação política. Além disso, são órgãos vinculados a setores distintos da gestão federal. O Consea era vinculado à Casa Civil da Presidência da República, o que, em tese, lhe conferia uma certa força política. A Câmara Interministerial era vinculada a um ministério específico – o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome –, o que, segundo análises, significava uma fragilização política da Câmara que estava sob a responsabilidade de um ministro (que tem baixa capacidade de incidência política sobre os demais ministros), e não da Presidência da República (MORAES, 2019). Esse mesmo ministério também era responsável por gerir as

ações de consolidação e implementação do Sisan por meio da Secretaria Nacional de SAN e igualmente responsável por gerir o Suas. Portanto, cabe considerar os desafios para o fortalecimento da institucionalidade do Sisan no âmbito de um ministério que tinha como vocação a consolidação de um outro Sistema Nacional complexo que lidava com uma política histórica como a de Assistência Social.

Considerações finais

As questões abordadas nesta análise se referem, fundamentalmente, aos processos mobilizados pelo nível federal de governo. Questões sobre como as relações interfederativas podem afetar as decisões do governo federal não foram aprofundadas. No contexto brasileiro, transformações nas políticas públicas federais afetam de forma importante o que ocorre nos estados e municípios, considerando que boa parte das ações implementadas nessas instâncias são financiadas com recursos federais. Ainda assim, vale desenvolver estudos que indiquem distinções nas dinâmicas estaduais e municipais que podem impulsionar ações locais de alimentação, mesmo em conjunturas nacionais que caminham na direção de desmonte e fragilização de políticas públicas. No entanto, não há como desconsiderar que as atribuições redistributivas dos governos federal e estaduais em um país marcado por forte desigualdades regionais são fundamentais para a implementação de políticas equitativas. Nos limites da argumentação aqui desenvolvida, há indícios de que as transformações que fragilizaram as políticas de SAN ocorreram em governos com distintas orientações políticas e ideológicas, por motivos que precisam ser compreendidos. No entanto, o tipo e a intensidade dessas transformações foram igualmente distintos.

Reorientações orçamentárias conjunturais foram estratégias mobilizadas pelos diferentes governos; e no período 2014-2016 (ainda no contexto de um governo aliado à Política de SAN), esses cortes incidiram principalmente nas ações redistributivas de garantia de acesso alimentar para os segmentos mais vulneráveis e nas ações de promoção da alimentação saudável, prevenção e controle da obesidade. No entanto, reorientações na estrutura institucional da política e na flexibilização das estratégias regulatórias, ou mesmo a não regulação, ocorreram em governos específicos. Esse tipo de reorientação mais “estrutural” inclui a construção e a extinção de espaços institucionais, de arenas políticas e de legislações que configuram institucionalidades mais estruturantes e “permanentes” dessas políticas (como a própria Constituição e a Lei Orgânica). Podem ser reorientações no sentido de instituir e consolidar essa estrutura ou de fragilizá-la e desmontá-la, mas afetam de forma importante não apenas os recursos destinados para os programas, mas também a própria relação

entre os atores no âmbito dos processos decisórios governamentais. Os espaços institucionais de pactuação e participação configuram determinados limites e possibilidades em termos dos diferentes tipos de pressão política exercida por esses atores por dentro do governo. Essas pressões podem afetar, em médio prazo, o planejamento orçamentário, a expansão e a retração de programas e de áreas técnicas de governo.

No âmbito das estratégias regulatórias, os esforços para instituir a regulação de publicidade de alimentos, a demarcação de terras, o controle de agrotóxicos e a desmatamento, instituídos ao longo dos governos do PT, ainda que com resistências e dificuldades de implementação, sofreram um revés radical, especialmente a partir de 2019 com o governo Bolsonaro. Reorientações mais estruturais da institucionalidade governamental e das estratégias regulatórias dependem: 1) das prioridades da agenda que são assumidas em contextos mais conjunturais, especialmente nas campanhas eleitorais, e que afetam as alianças políticas que são estratégicas para que os governos assumam o poder e nele permaneçam; ou 2) das tendências e das orientações políticas e ideológicas mais “históricas” dos partidos e das lideranças políticas, que também conformam, ao longo do tempo, alianças com distintos segmentos da sociedade civil e setor privado comercial.

Essas bases de apoio podem ser mais ou menos “incondicionais” e podem, portanto, constituir reações mais ou menos adversas aos governos, mesmo quando esses governos tomam medidas que não são desejadas por segmentos que integram a sua própria base de apoio. Ainda que cortes importantes de recursos para as políticas de SAN tenham sido identificados desde 2014, no governo do PT, não há como desconsiderar que, historicamente, nenhum partido que assumiu o governo federal fortaleceu de modo tão significativo as políticas de SAN e deu lugar tão relevante para esse tema em sua agenda política, mesmo em conjunturas em que não ocupava a gestão governamental. Essa característica possibilitou a construção de um apoio político importante por parte de organizações da sociedade civil que atuam nesse campo e, inclusive, ampliou essa base abarcando outras organizações com outros tipos de interesse que foram articulados ao tema, com impacto igualmente relevante nos processos eleitorais. No entanto, ainda que essa base de apoio societária seja ampla e numerosa, e mesmo internacionalizada, enfrenta resistência de interesses que afetam processos econômicos que mobilizam as bases de apoio econômico que são historicamente mais poderosas no contexto brasileiro, marcado por fortes assimetrias de poder.

Apesar de sua baixa contribuição em termos de emprego e produção de alimentos para o mercado interno, a bancada ruralista, constituída por organizações políticas que historicamente impulsionaram os latifúndios e o agronegócio brasileiro, configura

uma base de apoio político de peso que, quando mobilizada por lideranças políticas nos contextos das campanhas eleitorais, afeta de forma significativa os rumos desse processo. Isso ocorre, em grande medida, pelas articulações entre esse segmento específico do agronegócio e os interesses de diferentes segmentos do setor privado comercial, que atuam ao longo de todas as dimensões do sistema alimentar e que se beneficiam das monoculturas produzidas pela agricultura agroindustrial e do uso que fazem de agrotóxicos, insumos e equipamentos. Esse setor também teve seus interesses, de certa forma, atendidos nas gestões iniciais do PT, ainda que com conflitos que se estabeleceram pelas políticas de garantia de mercados institucionais para a agricultura familiar e pelas políticas que incentivaram modos agroecológicos de produção e de restrição no consumo de ultraprocessados.

No entanto, essas “alianças políticas” se enfraquecem, provavelmente antes de 2014, por motivos que precisam ser estudados. Há que se considerar que o apoio político de segmentos do setor privado comercial tende a ser muito menos incondicional do que os da sociedade civil, porque são fortemente (ainda que não exclusivamente) mobilizados por interesse econômicos voláteis e que se reorganizam em âmbito internacional de forma rápida e flexível em função dos mercados locais que lhes são mais rentáveis. A partir de 2019, esses interesses do setor privado comercial que atua na área de alimentação e nutrição ganham espaço expressivo no âmbito governamental, como indicam os dados de liberação de agrotóxicos, demarcação de terras, desmatamento etc., Isso não ocorre sem contradições internas, porque nenhum desses segmentos é homogêneo (governos, sociedade civil e setor privado comercial), uma vez que setores do agronegócio alinhados com algum tipo distinto de mercado internacional que valoriza a “produção sustentável” ou a “economia verde” vêm se contrapondo a essa tendência.

Há que se ressaltar que governos também não são homogêneos e que setores da gestão governamental podem afetar esse processo por meio de medidas que vão na contramão das orientações governamentais mais gerais, mas que incidem em questões mais pontuais, ou em normativas sob as quais as áreas técnicas têm uma ingerência maior ou por serem áreas técnicas integradas e coordenadas por gestores mais alinhados com os objetivos da SAN. Sua capacidade decisória depende do quanto essas áreas sejam alvo de um controle político maior ou menor do governo e o porquê. No caso da trajetória analisada, a captura política dos ministérios e de setores responsáveis pelas políticas de agricultura pelo setor privado comercial contribuiu para fortalecer as práticas produtivas e comerciais que configuram os sistemas agroalimentares industriais e foi decisiva para neutralizar os avanços da Política de SAN.

Referências

ACTIONAID. Cinco fatores que aprofundam a fome no país. *Nota Técnica* – Action Aid. Fome e segurança alimentar no Brasil. [s. l.], ActionAid, 2020. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/media/notastecnicas/documentos/ActionAidNotaTecnicaFOME.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023

ARRUDA, B. K. G.; ARRUDA, I. K. G. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. *Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil*, Recife, v. 7, n. 3, p. 319-326, 2007.

BAUER, M. W. *et al.* (org.). *Dismantling Public Policy*. Preference, strategies and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012. 230 p.

BIONDI, P. *A quem interessa mudar a lei do Pnae?* [s. l.]: FIAN Brasil, 2021. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/carta-aberta-a-quem-interessa-mudar-pnae/>. Acesso em: 26 out. 2021.

BRASIL. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 147, n. 164, p. 6-8, 26 ago. 2010.

BRASIL. Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 149, n. 162, p. 4-5, 21 ago. 2012.

BRASIL. Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016. Institui o Programa Criança Feliz. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 193, p. 2, 6 out. 2016.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Execução do PNAE durante a pandemia*. Rio de Janeiro, RJ: UNIRIO, 2021.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito

humano à alimentação adequada e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 143, n. 179, p. 1-2, 18 set. 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 6, de 8 de maio de 2020. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 89, p. 38-44, 12 maio 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde, Gabinete do Ministro. Portaria nº 2.715, de 17 de novembro de 2011. Atualiza a Política Nacional de Alimentação e Nutrição. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 148, n. 221, p. 89, 18 nov. 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde, Gabinete do Ministro. Portaria nº 710, de 10 de junho de 1999. Aprova a Política Nacional de Alimentação e Nutrição. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 137, n. 110-E, p. 14, 11 jun. 1999.

BRASIL. Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Guia alimentar para a população brasileira*. 2. ed. Brasília, DF: MS, 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção Primária à Saúde, Departamento de Promoção da Saúde. *Guia alimentar para crianças brasileiras menores de dois anos*. Brasília, DF: MS, 2019.

BURLANDY, L. A atuação da sociedade civil na construção do campo da Alimentação e Nutrição no Brasil: elementos para reflexão. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 63-72, 2011.

BURLANDY, L. Construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: estratégias e desafios para promoção da intersetorialidade no nível federal de governo. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 851-860, 2009.

BURLANDY, L. *et al.* Intersetorialidade e potenciais conflitos de interesses entre governos e setor privado comercial no âmbito das ações de alimentação e nutrição para o enfrentamento de doenças crônicas não transmissíveis. *Vigilância Sanitária em Debate*, [s. n.], v. 2, n. 4, p. 124-129, 2014.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CNSAN). 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar

e Nutricional. *Relatório Final: Carta Política, Manifesto, Proposições e Moções*. Brasília, DF: CNSAN, 2015. Disponível em: https://www.biodiversidadla.org/Documentos/Brasil_Relatorio_Final_5_a_Conferencia_Nacional_de_Seguranca_Alimentar_e_Nutricional. Acesso em: 28 out. 2021.

CONSELHO ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Nota pública em defesa da agricultura familiar*. Rio de Janeiro: Consea-RJ, 2021.

CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 885*. Brasília, DF: OAB, 2021. Disponível em Supremo Tribunal Federal (stf.jus.br). Acesso em: 28 out. 2021.

DELGADO, N.; ZIMMERMANN, S. *Políticas públicas para Soberania e Segurança Alimentar no Brasil: conquistas, desmontes e desafios para uma (re)construção*. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2022. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/52128/TD_83.pdf;jsessionid=5BFA45E07BD38EE4B310FD9F2E66B2E4?sequence=2. Acesso em: 09 abr. 2022.

FÓRUM BRASILEIRO DE SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (FBSSAN). *Garantir o direito à alimentação e combater a fome em tempos de coronavírus*. [s. l.: s. n.], 2020. Disponível em: https://fbssan.org.br/wp-content/uploads/2020/03/2020-recomendacoes-sobre-direito-alimentacao-no-contexto-da-covid_.pdf. Acesso em: 09 set. 2020.

FÓRUM BRASILEIRO DE SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (FBSSAN). Comissão de Presidentes e Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar (CPCE). Articulação Nacional de Agroecologia (ANA). *Carta aberta pela rejeição da MP nº 1.061*. Em defesa do Bolsa Família e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): dizemos não ao Auxílio Brasil e Alimenta Brasil. [s. l.: s. n.], 2021. Disponível em: <https://fbssan.org.br/2021/10/entidades-se-posicionam-pela-rejeicao-de-mp-que-extingue-bolsa-familia-e-paa-2/>. Acesso em: 27 out. 2021.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S.; VASCONCELLOS, F. C. F. As compras públicas como instrumentos para a construção de sistemas alimentares sustentáveis. *In:*

PREISS, P. V.; SCHNEIDER, S.; COELHO-DE SOUZA, G. *A contribuição brasileira à segurança alimentar e nutricional sustentável*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020. p. 69-90.

GUILHERME, C. A. Notas sobre o PMDB na Nova República: a atuação dos peemedebistas entre os governos Sarney e Dilma (1985-2016). *Revista Espaço Acadêmico*, [s. l.], n. 17, p. 88-101, 2017.

HENRIQUES, P.; DIAS, P. C.; BURLANDY, L. A regulamentação da propaganda de alimentos no Brasil: convergências e conflitos de interesses. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 6, p. 1219-1228, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Agropecuário 2017*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. O programa de aquisição de alimentos (PAA): instrumento de dinamismo econômico, combate à pobreza e promoção da segurança alimentar e nutricional em tempos de covid-19. *Nota Técnica*, n. 17. Diretorias de Estudos e Políticas Regionais, urbanas e ambientais. Brasília, DF: IPEA, 2020.

INTERNATIONAL PANEL OF EXPERTS ON SUSTAINABLE FOOD SYSTEMS (IPES-Food). *From uniformity to diversity: a paradigm shift from industrial agriculture to diversified agroecological systems*. Louvain-la-Neuve (Belgium): IPES, 2016.

INTERNATIONAL PANEL OF EXPERTS ON SUSTAINABLE FOOD SYSTEMS (IPES-Food). *Unravelling the Food–Health Nexus: Addressing practices, political economy, and power relations to build healthier food systems*. [s. l.]: The Global Alliance for the Future of Food and IPES-Food. 2017. 120 p.

JORDAN, A.; BAUER, M. W.; GREEN-PEDERSEN, C. Policy Dismantling. *Journal of European Public Policy*, [s. l.], v. 20, n. 5, p. 795-805, 2013.

KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição no Brasil no século XXI. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (org.). *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Editora Unesp, 2019. p. 49-73.

MALUF, R. S. *Segurança Alimentar e Nutricional*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2007.

Maluf, R.S. O Consea na construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. IN Silva, José Graziano; Grossi, Mauro Eduardo del; França, Caio Galvão de (orgs). *Fome Zero A experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010.

MALUF, R.; ZIMMERMANN, S.; JOMALINIS, E. Emergência e evolução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (2003-2015). *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 29, n. 3, p. 517-544, 2021.

MERLINO, T. Os números mostram: agronegócio recebe muitos recursos e contribui pouco para o país. *O joio e o Trigo*, [s. l], 7 out. 2021. Disponível em <https://ojoioeotriga.com.br/2021/10/os-numeros-mostram-agronegocio-recebe-muitos-recursos-e-contribui-pouco-para-o-pais/>. Acesso em: 28 out. 2021.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). Secretaria de Política Agrícola. Departamento de Análise Econômica e Políticas Públicas. *Nota Técnica nº 42/2020/DAEP/SPA/MAPA*. Brasília, DF: MAPA, 2020a. Disponível em: <https://docplayer.com.br/196015448-Nota-tecnica-no-42-2020-daep-spa-mapa.html>. Acesso em: 28 out. 2021.

MINISTÉRIO DE AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). *Insumos agrícolas: Dados sobre registros de agrotóxicos*. Brasília, DF: MAPA, 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/agrotoxicos/arquivos/RegistrosConcedidos20052020.xlsx>. Acesso em: 03 ago. 2020.

MORAES, V. D. *Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: as instâncias de coordenação intersetorial e de participação social*. 2019. 261 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2019.

OBSERVATÓRIO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. *Nota em defesa de reajustes nos valores per capita do Programa Nacional de Alimentação Escolar*. [s. l]: ÓAÊ; FINEDUCA, 2021. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/em-defesa-de-reajustes-nos-valores-per-capita-do-pnae/>. Acesso em: 27 out. 2021.

PIERSON, P. *The new politics of welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2001. 514 p.

PIERSON, P. The new politics of welfare state. *World Politics*, [s. l.], v. 48, n. 2, p. 143-179, 1996.

PORTO, S. *Medida Provisória nº 1.061/2021: riscos e retrocessos das compras públicas de alimentos. Políticas de Abastecimento e Compras Públicas. Dossiê Sistemas Alimentares. Fomes, corporações e alternativas*. Rio de Janeiro: FASE, 2021. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://fase.artedigital.rio/wp-content/uploads/2021/10/Artigo_Revista-Proposta_VF_19set_SilvioPorto-tema2.pdf. Acesso em: 31 out. 201.

PREISS, P. V.; SCHNEIDER, S.; COELHO-DE-SOUZA, G. *A contribuição brasileira à segurança alimentar e nutricional sustentável*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020.

RECINE, E. *et al.* Reflections on the extinction of the National Council for Food and Nutrition Security and the confrontation of Covid-19 in Brazil. *Revista de Nutrição*, [s. l.], v. 33, p. e200176, 2020.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. *Inquérito nacional de insegurança alimentar no cenário da Covid-19*. Rio de Janeiro: Rede PENSSAN, 2021. Disponível em: <https://olheparafome.com.br>. Acesso em: 09 jun. 2021.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. *Insegurança Alimentar e Covid-19 no Brasil*. Rio de Janeiro: Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://static.poder360.com.br/2022/06/seguranca-alimentar-covid-8jun-2022.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2022.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia de enfrentamento aos desafios da COVID-19. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1079-1096, 2020.

SANTARELLI, M. *et al.* *Informe Dhana 2019: autoritarismo, negação de direitos e fome*. Brasília, DF: FIAN Brasil, 2019. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/informedhana-2019-faca-download-aqui/>. Acesso em: 26 out. 2021.

SIDANER, E.; BALABAN, D.; BURLANDY, L. The Brazilian school feeding programme: an example of an integrated programme in support of food and nutrition security. *Public Health Nutrition*, [s. l.], v. 16, n. 1, p. 989-994, 2013.

SOARES, W. L.; CUNHA, L. N.; PORTO, M. F. S. (org.). *Uma política fiscal de agrotóxicos no Brasil é injustificável e insustentável*. Relatório produzido pela Abrasco através do GT Saúde e Ambiente, com o apoio do Instituto Ibirapitanga. Rio de Janeiro: Abrasco, 2020. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2020/02/Relatorio-Abrasco-Desoneracao-Fiscal-Agrotoxicos-17.02.2020.pdf>. Acesso em: 28 out. 2021.

SOUSA, L. R. M. *et al.* Food security status in times of financial and political crisis in Brazil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 7, p. e00084118, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311x00084118>. Acesso em: 26 out. 2021.

SOUZA, L. E. P. F. *et al.* The potential impact of austerity on attainment of the Sustainable Development Goals in Brazil. *BMJ Global Health*, [s. l.], v. 4, p. e001661, 2019.

ZIMMERMANN, S.; NICOLÁS, M. A. O desmonte da participação social nas políticas públicas para a agricultura e o espaço rural no Brasil – reflexões metodológicas. In: PERAFÁN, M. E. V. *et al.* *Desenvolvimento territorial, sistemas agroalimentares e agricultura familiar*. São Leopoldo: OIKOS, 2022. p. 190-209.

Capítulo 8

Avançando em Direção ao Passado: o desmonte do Sistema Único de Assistência Social

Mônica de Castro Maia Senna

Introdução

Entre as políticas que integram a seguridade social brasileira, a assistência social foi a que mais tardiamente teve seu reconhecimento como política pública. Foi também a área em que a constituição de um aparato político-institucional de caráter nacional só ocorreria na primeira década do século XXI. Até a Constituição Federal de 1988, a assistência social se limitava a ações pontuais, descontínuas e fragmentadas, levadas a cabo por instituições religiosas e filantrópicas, cujas práticas fundamentavam-se em concepções moralizadoras, caritativas e discriminatórias sobre os chamados desvalidos. Mesmo a instauração de instituições de âmbito nacional, como a pioneira Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, e sua posterior incorporação no interior de um Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), no ano de 1977, não foram capazes de reverter essa lógica, funcionando a LBA muito mais como uma agência para subvenção das entidades filantrópicas do que efetivamente um órgão coordenador e regulador das ações assistenciais (SPOSATI, 2004).

A inscrição da assistência social na Constituição Federal de 1988 como uma das políticas que compõem o tripé da seguridade social representou, assim, importante inflexão para a área. Ao introduzir a perspectiva de proteção social não contributiva, o texto constitucional possibilitou o alargamento da própria noção de cidadania, agora não mais restrita ao vínculo formal de trabalho, típico da cidadania regulada (SANTOS, 1979) que caracterizava a forma predominante de relação entre Estado e sociedade no campo social brasileiro.

Apesar dessa inovação, foi somente na primeira década e meia do novo milênio que a assistência social brasileira experimentou avanços significativos, dando materialidade aos princípios e diretrizes contidos na Constituição Federal de 1988. A instauração da Política Nacional de Assistência Social, em 2004, e a implantação do Suas, em 2005, conferiram uma institucionalidade até então inédita para essa política, ao mesmo tempo que possibilitaram a inclusão de segmentos sociais anteriormente destituídos dos mecanismos públicos de proteção social.

As inovações introduzidas pelo Suas estão circunscritas tanto aos aspectos político-institucionais, conferindo uma nova e complexa ossatura à política de assistência social, quanto à própria concepção da questão social que fundamenta essa política (LOBATO, 2009), transitando de uma lógica pautada na benesse, caridade e filantropia, para sua incorporação ao campo dos direitos sob a perspectiva de universalização do acesso e responsabilidade estatal. Trata-se, nas palavras de Paiva (2006, p. 5), de um intenso “movimento de transição política e paradigmática” não só para a política de assistência social como também para todo o sistema brasileiro de proteção social.

Em que pesem tais avanços, após a primeira década de sua institucionalização, o Suas vem sofrendo um conjunto de retrocessos que apontam em direção a seu efetivo desmonte. A interrupção de um ciclo de 13 anos de governos petistas⁶⁰, sustentados por uma coalizão de centro-esquerda e orientados por uma agenda programática voltada ao social, abriu espaço para que grupos políticos conservadores adentrassem postos estratégicos do governo federal e adotassem um conjunto de instrumentos de ação política que vêm minando o padrão constitucional de proteção social brasileiro e, com ele, o Suas.

O presente capítulo analisa as mudanças ainda em curso que vêm sendo operadas no âmbito do Suas desde 2016. Assumindo que essas mudanças caminham em direção a um processo de desmantelamento da política de assistência social construída até então (*policy dismantling*), o capítulo examina alguns dos aspectos que têm favorecido esse desmonte. Interessa identificar as causas, as condições e as estratégias adotadas pelos atores políticos, em especial os *policy makers*, para promover o desmantelamento do sistema (JORDAN; BAUER; GREEN-PEDERSEN, 2013), analisando ainda como esse processo afeta o próprio conteúdo da política de assistência social. A hipótese que orienta o estudo é a de que mudanças na coalizão política que

⁶⁰ Em 2003, o PT chegou à Presidência da República com a vitória eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva, por dois mandatos consecutivos (2003-2006 e 2007-2010). O PT permaneceu no poder com a eleição presidencial de Dilma Rousseff (2011-2014), também reeleita para um segundo mandato. A presidente, contudo, foi vítima de um golpe jurídico-parlamentar e midiático, que levou à sua deposição em 2016. Em seu lugar, assumiu o então vice-presidente Michel Temer, vinculado ao partido político Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Em 2019, Jair Bolsonaro tomou posse como presidente da República, por meio de uma coalizão de extrema-direita encabeçada pelo Partido Social Liberal (PSL), vitorioso em um pleito eleitoral em que seu principal adversário e líder nas pesquisas, o ex-presidente Lula, foi impedido de concorrer por estar preso sob acusações posteriormente reconhecidas pelo STF brasileiro como infundadas.

governava o País abriram espaço para o retorno de grupos sociais conservadores e de orientação neoliberal ao comando da assistência social. Esses grupos aproveitaram brechas e ambiguidades no desenho e na implementação do Suas para reconfigurar os instrumentos da política, subvertendo seus princípios e propósitos. Entende-se, nesse sentido, que a expansão e o desmantelamento da política constituem duas faces da mesma moeda (JORDAN *et al.*, 2013). As mudanças operadas são justificadas principalmente pelo contexto de austeridade permanente, anunciadas como necessárias e inescapáveis, encontrando apoio de parte da sociedade, sobretudo dos estratos médios, com seu repertório moral contra os pobres.

No desenvolvimento dos argumentos esboçados, o capítulo se estrutura em cinco seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção apresenta os principais pontos do referencial analítico adotado na construção do capítulo. Em seguida, aborda-se o padrão de intervenção pública na assistência social anterior à Constituição Federal de 1988, de modo a identificar aí o forte legado herdado quando da inscrição da assistência social como política pública no campo da seguridade social. Na terceira seção, são discutidos os processos que levaram ao reconhecimento da assistência social como política pública no campo da proteção social não contributiva e seu trânsito para o campo dos direitos de cidadania. Analisa o contexto, os embates e as disputas entre concepções distintas de assistência social que constrangeram o alcance da política no período subsequente. A quarta seção toma como enfoque a constituição do Suas, discorrendo sobre os processos que possibilitaram sua institucionalização, a partir da abertura de uma janela de oportunidades e das estratégias adotadas por uma *policy community* que atuou como uma coalizão de defesa, minando, de forma estratégica, os grupos de resistência às mudanças em curso. Já a quinta seção enfatiza o processo de desmonte levado a cabo pelos governos Temer e Bolsonaro, em nítida reversão dos princípios constitucionais que modelaram o padrão brasileiro de proteção social nas últimas décadas.

***Policy dismantling* como referencial analítico do processo de desmonte do Suas**

O debate sobre *policy dismantling* tem se avolumado na literatura internacional em anos recentes, impulsionado pelo contexto de austeridade permanente (PIERSON, 2001) e pelas reformas contracionistas nos WS consolidados, sobretudo no esteio da crise econômica de 2008. No Brasil, no entanto, esse debate é ainda incipiente, o que pode ser creditado em grande medida ao caráter bastante recente do processo de desmonte das políticas sociais em contraste ao *boom* dessas políticas verificado mais intensamente no período 2003-2015.

De modo geral, o *policy dismantling* pode ser definido como:

[...] a change of a direct, indirect, hidden or symbolic nature that either diminishes the number of policies in a particular area, reduces the number of policy instruments used and/or lowers their intensity. It can involve changes to these core elements of policy and/or it can be achieved by manipulating the capacities to implement and supervise them. (BAUER *et al.* 2012, p. 35).

Os autores chamam atenção para o fato de que o *policy dismantling* é uma forma particular de mudança política, que pode envolver cortes, reduções ou até extinção de políticas existentes, e cuja tomada de decisão engloba preferências dos atores políticos, constrangimentos institucionais, oportunidades estruturais, estratégias e cálculo de custos e benefícios políticos por parte dos atores envolvidos (BAUER *et al.*, 2012; BAUER; KNILL, 2014).

Na análise do processo de desmonte do Suas aqui empreendida, são enfatizados três aspectos centrais. Primeiro, argumenta-se que o golpe de 2016 abriu espaço para que grupos conservadores e de orientação neoliberal ascendessem ao poder e implantassem um conjunto de medidas dirigidas ao desmantelamento do padrão constitucional de proteção social construído no Brasil nas últimas décadas. Entende-se, nesse sentido, que o governo Bolsonaro (2019-2022) complementou e aprofundou o desmonte das políticas sociais iniciado na gestão Temer (2016-2018), ainda que com estratégias e instrumentos diferenciados.

A crise política que levou à destituição de Dilma Rousseff, em 2016, construiu condições para que o vice-presidente Michel Temer se alinhasse aos interesses de grande parte do Congresso Nacional, do Poder Judiciário, dos grandes empresários e da mídia, adotando um conjunto de medidas de austeridade econômica e cortes de gastos públicos contrários ao compromisso político assumido na campanha de 2014. Merece destaque a aprovação de uma EC em 2016 que instituiu o chamado Novo Regime Fiscal⁶¹. Considerado um dos mais radicais do mundo, sua implementação foi justificada não apenas em função da crise econômica que interrompeu o breve ciclo virtuoso da primeira década do século, mas principalmente pela narrativa de

⁶¹ Em 2016, Michel Temer, já como presidente da República, encaminhou ao Congresso Nacional uma proposta de EC que instituiu um Novo Regime Fiscal para o País. A EC nº 95, aprovada pelo Parlamento, congela, pelo prazo de 20 anos, as despesas primárias, isto é, os gastos e investimentos públicos, mas não toca nas despesas financeiras relativas ao pagamento de juros e amortizações sobre a dívida pública. Vale registrar que, segundo a Auditoria Cidadã, em 2015, 42,4% do Orçamento Geral da União estava comprometido com o pagamento de juros e amortizações (FATORELLI, 2016).

que a própria crise seria decorrente dos gastos públicos, sobretudo na área social, tidos como excessivos, ineficientes e de baixa efetividade. Nesse sentido, os custos políticos do processo de desmantelamento foram camuflados sob o manto de uma austeridade, agora constitucionalizada, pretensamente necessária para controlar os gastos públicos e, assim, enfrentar a crise fiscal.

No caso específico da assistência social, agrega-se ainda a persistência de uma cultura meritocrática em uma sociedade fortemente marcada pela distinção social (BOURDIEU, 2007). Nesse contexto, medidas de proteção social direcionadas aos mais pobres são comumente vistas como um desincentivo ao trabalho e reforço à pretensa falta de empenho dos beneficiários, o que tende a gerar uma relação de dependência desses para com o Estado e um desperdício de recursos públicos. Desse modo, os custos políticos do desmonte são transferidos aos próprios beneficiários, transformados em bode expiatório a justificar a necessidade do desmantelamento (PIERSON, 2001).

Um segundo aspecto realçado na análise aqui esboçada diz respeito ao entendimento de que a expansão e o desmantelamento da política constituem duas faces da mesma moeda (JORDAN *et al.*, 2013), sendo relevante examinar, de forma interligada, as diferentes dimensões que afetam o curso da política. Nesse sentido, importa identificar as tensões e as disputas presentes no próprio processo de constituição do Suas, de modo a reconhecer as ambiguidades e as fragilidades que contribuíram para o desmonte do sistema quando da mudança do grupo político no poder. O caminho percorrido entre a previsão constitucional e a materialização do Suas é expressivo dessas disputas, nas quais o papel da responsabilidade pública na provisão da política de assistência social tem lugar de destaque (SATYRO; CUNHA, 2014; BICHIR; GUTIERRES, 2019).

Ainda que a previsão constitucional tenha se constituído como importante veto à reversão do padrão de políticas públicas ali desenhado, diferentes projetos políticos e divergências programáticas presente nas coalizões políticas de diferentes governos afetaram a trajetória da política de assistência social. Desse modo, a ascensão da coalizão conservadora à Presidência da República no pós-2016 possibilitou o retorno de grupos vinculados à filantropia ao processo decisório em torno da política, na medida em que eles estiveram, na última década, limitados em sua capacidade de influência na definição da política setorial. Entende-se que esses grupos expressam uma concepção de assistência social bastante restrita, limitada ao alívio da pobreza de segmentos populacionais muito específicos, embasada em um amplo repertório moral contra os pobres e a pobreza, ressuscitando a ideia de “pobres merecedores” que informou a Reforma da Lei dos Pobres inglesa em 1834, como já discutido no

Capítulo 4 deste livro. Rejeitando a responsabilidade estatal na garantia de proteção social a esses segmentos, esses grupos advogam em favor de delegar as ações protetivas para os indivíduos, famílias e organizações da sociedade civil, em nítido retrocesso ao padrão de proteção social prévio ao Suas, sendo esse um dos pontos fulcrais nas disputas e tensões na agenda governamental brasileira mesmo no período pós-Constituição.

Se as medidas de *retrenchement* possuem caráter impopular, o que levaria, segundo Pierson (2001), a dificuldades de reversão de políticas sociais inclusivas, dado o seu alto custo eleitoral, é preciso considerar que, no caso brasileiro, o desmonte da política de assistência social brasileira encontra ampla base de apoio da sociedade, sobretudo da classe média. Avritzer (2016) chama atenção para o quanto as políticas implantadas durante as gestões petistas incidiram nos conflitos distributivos do País, uma vez que contribuíram para promover uma intensa mobilidade social e alteração do padrão secular de integração e exclusão de expressiva parte da população brasileira. Para o autor, essa é uma das chaves explicativas para a compreensão da crescente insatisfação da classe média tradicional, acostumada a privilégios como marca de distinção social, com o projeto político de inclusão pautado no paradigma dos direitos. Por essa condição, a recente institucionalidade produzida pela implantação do Suas, apesar de potente, não foi capaz de gerar uma base de apoio sustentável que conseguisse, de fato, configurar uma coalizão antidesmonte, confirmando o entendimento de que a expansão e o desmantelamento da política constituem duas faces da mesma moeda.

O terceiro aspecto na análise proposta neste capítulo consiste no exame das estratégias adotadas para o desmantelamento da política de assistência social. Argumenta-se que essas estratégias têm se firmado de modo sub-reptício, por meio da introdução de novos instrumentos que alteram os fluxos de acesso e a dinâmica de funcionamento de serviços, programas e benefícios socioassistenciais ou mesmo do emprego de instrumentos já existentes para novas finalidades. No caso dos serviços que compõem o Suas, o corte significativo de recursos federais tem interrompido a oferta, transferindo aos municípios quase que a total responsabilidade pelo custeio das ações. Medidas protelatórias associadas à adoção de processos burocráticos têm dificultado o acesso a determinados benefícios. Exemplo é o que ocorre com o BPC dirigido a idosos e a pessoas com deficiência, extremamente pobres, cujo critério de renda passou a ser supervalorizado e impeditivo de considerar outras vulnerabilidades. Em relação ao PBF, iniciativa de grande abrangência e com lugar de destaque na agenda governamental, o custo eleitoral de sua extinção é sabidamente alto.

Alterações menos radicais foram introduzidas de modo incremental, entre elas o congelamento do valor do benefício monetário e o aumento da fiscalização para evitar supostas fraudes. Contudo, a perda de popularidade do presidente Jair Bolsonaro e a proximidade das eleições presidenciais em 2022 contribuíram para a revogação dissimulada do PBF, substituído por um benefício monetário batizado de Auxílio Brasil. Mais do que uma simples mudança de nomenclatura, essa substituição implicou a erosão de um programa consolidado institucionalmente e com reconhecimento mundial de seus êxitos. Trata-se, assim, de estratégia deliberada, não apenas para tirar o emblema de um programa criado pelo governo Lula, mas também para transformá-lo em simples transferência monetária, sem a retaguarda dos serviços sociais, nos moldes caros à orientação neoliberal.

A assistência social brasileira antes da Constituição Federal de 1988

O percurso histórico da intervenção do Estado brasileiro na assistência social, a exemplo do padrão de intervenção pública no campo social, tem como características centrais um caráter fragmentado, residual e de corte seletivo, associado a um precário aparato institucional em termos gerenciais, de recursos humanos, financeiros e materiais e de baixa qualificação técnico-gerencial e profissional de seus operadores. Merece destaque o fato de que esse campo de intervenção pública se conformou historicamente por meio de um modelo desarticulado e desordenado de proteção social, subsidiado pelo Estado e executado por instituições filantrópicas da sociedade (BOSCHETTI, 2003; COUTO, 2004; YAZBEK, 2007; MESTRINER, 2008).

Pereira (1996) enfatiza que, ao menos até a Constituição Federal de 1988, vigorou a concepção de que a assistência social é um tipo de intervenção social voltado exclusivamente para os pobres, carentes e necessitados sociais, o que acabou por caracterizá-la como uma “ação tópica, circunstancial e sem garantia legal, voltada administrativamente para as carências sociais graves que deixaram de ser assumidas pelas políticas socioeconômicas setoriais. Trata-se de ação assistemática direcionada para o problema individual” (PEREIRA, 1996, p. 50). A assistência social foi marcada, assim, por uma institucionalização periférica e fragmentada, sem diretrizes para sua constituição como política pública e tratada como caridade e prestação de favor e não como um direito social.

Os anos 1930 deram início à montagem do sistema de proteção social quando o Estado passou a assumir importante papel na condução do desenvolvimento capitalista. Como parte da estratégia de fomento ao processo de industrialização no

País, marcadamente tardio e periférico em relação aos países centrais (FERNANDES, 1981), o Estado brasileiro reconheceu a chamada questão social e passou a nela intervir por meio de uma ampla legislação trabalhista e social de base corporativa, aliada à construção de uma burocracia estatal tentativamente moderna e a políticas de estímulo à indústria (FONSECA; SOUZA, 2009). Uma das marcas desse processo de expansão capitalista é o autoritarismo, ainda mais intenso sob o regime ditatorial do Estado Novo (1937-1945).

A chamada Era Vargas foi marcada pela ampliação do papel do Estado na regulação da economia e na institucionalização de políticas nacionais, com a criação de uma série de instituições econômicas e sociais visando fornecer as condições necessárias para o desenvolvimento industrial. Destaca-se aqui o estabelecimento dos IAP e da legislação trabalhista, essa última consubstanciada pela CLT em 1943.

Lançavam-se, assim, as bases para a constituição do sistema brasileiro de proteção social, cujo padrão perduraria, com tímidas alterações, até a Constituição Federal de 1988. As políticas sociais conformaram-se a partir de incorporação seletiva de segmentos da sociedade, configurando o que Fleury (2008) denomina de modelo dual: de um lado, a proteção social dirigida aos trabalhadores urbanos formais e pautada em uma relação contratual na qual o rol de benefícios é condicionado à contribuição prévia e à afiliação àquelas categorias profissionais autorizadas a operar um seguro social; de outro, as ações emergenciais pulverizadas e dispersas, voltadas aos grupos sociais mais vulneráveis e operando sob uma lógica caritativa corretiva e reeducadora, conformando o que a autora qualifica como cidadania invertida.

No período democrático populista que se seguiu ao fim do Estado Novo, entre 1945 e 1964, o Brasil experimentou mudanças formais em seu sistema representativo, com eleições livres e competitivas e ampliação da participação da população nos processos eleitorais. Sob a coordenação do governo federal, o processo de industrialização no País vivenciou um novo *boom* com a adoção do modelo desenvolvimentista, especialmente a partir da década de 1950, apresentando grande dinamismo e significativo crescimento industrial, ainda que de forma desigual e concentrada na região Sudeste.

Do ponto de vista do sistema de proteção social, o período não apresentou mudanças significativas no padrão constituído a partir de 1930. No entanto, observa-se uma gradativa expansão do modelo de seguro social como moeda de troca no jogo político de legitimação dos governantes. Isso acarretou resultados diferenciados em favor das categorias de trabalhadores com maior poder de vocalização e aprofundou o padrão seletivo, heterogêneo e fragmentado de intervenção estatal no campo social (FLEURY, 2008; DRAIBE, 1989).

Já em relação à assistência social, a primeira grande instituição de caráter nacional no campo foi a LBA, criada em 1942, sob o comando da primeira-dama do País, Darcy Vargas, sendo o primeiro-damismo uma das características que modelariam as intervenções públicas na área assistencial por décadas. Inicialmente dedicada ao atendimento às famílias dos expedicionários brasileiros, a LBA passou a promover um amplo e diversificado leque de programas, tais como assistência médica, educação, habitação, alimentação e inclusão no mercado de trabalho, entre outros, dirigidos aos pobres e indigentes (QUIROGA, 2008).

A operacionalização dessas ações se dava por intermédio de escritórios regionais, que executavam as atividades por meio de um modesto aparato próprio e de uma ampla participação de serviços privados financiados com recursos públicos, mas de forma independente das intervenções estaduais e municipais (LICIO, 2012). Essa autora salienta que, não raramente, as muitas negociações intermediadas pelos governos subnacionais eram personificadas, pontuais e visavam atender aos interesses particulares ligados à sua atuação política. Ao mesmo tempo, a forte presença de instituições filantrópicas colaborava para a fragmentação na área e era incentivada pelas subvenções do governo federal, o que facilitou a presença de clientelismo, corrupção e ineficiência, além da sobreposição de ações, falta de planejamento e articulação das intervenções.

Com o golpe militar de 1964, abriu-se no Brasil um período autoritário que perduraria por duas décadas. Pautados no binômio repressão-assistência, os governos militares inauguraram o que Draibe (1989) identifica como fase de consolidação do sistema brasileiro de proteção social, marcada por expressivas alterações na estrutura institucional e financeira das políticas sociais. Um conjunto de políticas sociais de cobertura relativamente ampla passou a ser implementado, vinculado à organização de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de provisão de serviços sociais básicos. Fleury (2008) sumariza as mudanças introduzidas no sistema de proteção social em quatro eixos centrais, a saber:

[...] a centralização e concentração do poder em mãos da tecnocracia, com a retirada dos trabalhadores do jogo político e da administração das políticas sociais; o aumento de cobertura incorporando, precariamente, grupos anteriormente excluídos, as empregadas domésticas, os trabalhadores rurais e os autônomos; a criação de fundos e contribuições sociais como mecanismo de acumulação de capitais e autofinanciamento dos programas sociais (FGTS,

PIS-Pasep, Finsocial, FAS, Salário-Educação); a privatização dos serviços sociais (em especial a educação universitária e secundária e a atenção hospitalar). (FLEURY, 2008, p. 7-8).

A excessiva centralização político-administrativa e financeira no governo central afetou as relações intergovernamentais. As iniciativas de proteção foram organizadas por agências burocráticas federais, que controlavam a formulação e a implementação das ações nos diversos setores das políticas sociais. Aos estados e municípios, desprovidos de recursos e subordinados ao controle do governo federal, restava o papel de meros agentes administrativos do poder central e executores locais das políticas centralmente formuladas (ARRETCHE, 2000).

No período do regime militar, a LBA foi transformada em Fundação vinculada ao então recém-criado Ministério de Previdência e Assistência Social, expandindo seu raio de atuação e contando com um significativo aporte de recursos financeiros, burocráticos e administrativos. É nesse sentido que Draibe (1994) reconhece que, nesse período, a assistência social ganhou dimensões e densidade inusitadas, muito embora mantendo e até mesmo aprofundando as características de “fragmentação institucional, superposição de competências, descontinuidade de programas e sua utilização política” (DRAIBE, 1994, p. 287).

A expansão das ações assistenciais verificadas no período se deu sem articulação intragovernamental entre as diferentes instituições e ações assistenciais vinculadas ao Ministério da Previdência e Assistência Social, além de uma elevada pulverização do gasto da assistência social em diferentes ministérios, com programas federais nas áreas de habitação social, benefícios da previdência, alimentação e nutrição, entre outros (ARRETCHE, 2000). Além disso, os esquemas clientelistas e patrimonialistas e de subsidiariedade às instituições filantrópicas persistiam. Desse modo, segundo Arretche (2000), o legado institucional das intervenções públicas na área da assistência social é marcado por uma estrutura fragmentada, com diferentes programas e ações pontuais, dispersa em várias agências governamentais e instituições filantrópicas, de forma desarticulada e descontínua.

Até início dos anos 1970, o País vivenciou um vigoroso crescimento econômico, mas à custa de intensa repressão aos trabalhadores e movimentos sociais, combinada a um profundo arrocho salarial e a um dos mais elevados níveis de desigualdades sociais do mundo. A partir de meados da década, com a crise global do capitalismo, o Brasil entrou em longo período de recessão econômica, com queda do nível de exportações, crescimento da dívida pública e taxas progressivas de inflação. A recessão econômica

tornou o quadro social ainda mais dramático e pôs a nu o esgotamento do modelo desenvolvimentista adotado no País (MATTEI, 2013). O regime militar, que tinha no crescimento econômico uma de suas bases de sustentação, perdeu legitimidade com a crise. Ao mesmo tempo, ressurgiram diversos movimentos em defesa da democracia, dando início a um longo e complexo processo de transição política.

Do ponto de vista econômico, os anos 1980 foram chamados de década perdida, pelo crescimento negativo associado à hiperinflação. No entanto, do ponto de vista político, essa foi uma das décadas mais profícuas da história do Brasil, com o surgimento, já desde o final dos anos 1970, de um robusto sindicalismo e de movimentos sociais, além da construção de uma frente partidária de oposição e da organização de movimentos setoriais capazes de formular projetos de reorganização institucional. Tais movimentos tiveram papel decisivo na luta pela redemocratização do País, ainda que o caráter conservador da transição, negociada pelas elites dirigentes, seja incontestado.

A assistência social no texto constitucional e o difícil trânsito ao campo dos direitos

Em meio à efervescência democrática dos anos 1980, a preocupação com o “resgate da dívida social brasileira” passou a ocupar lugar de destaque no processo de construção da democracia. O sistema de proteção social herdado do período autoritário militar tinha como características centrais a excessiva centralização política e financeira em nível federal, uma intensa fragmentação institucional, um demasiado tecnocratismo, o caráter excludente e privatista e o uso clientelístico das políticas sociais (DRAIBE, 1989). O acerto de contas com o autoritarismo supunha, desse modo, um reordenamento das políticas sociais como forma de superar seus efeitos mais perversos e promover a ampliação dos direitos sociais como parte da cidadania.

Diante desse quadro, a Constituição Federal de 1988 expressou um avanço em torno da política social ao reafirmar e formalizar os princípios e os conteúdos das reformas pretendidas, expressando o clima de entusiasmo e otimismo sobre o futuro do País que marcou o período. A introdução de um capítulo inteiramente dedicado à ordem social e a adoção da noção de seguridade social são inovações do texto constitucional e demarcam uma concepção até então inédita, no caso brasileiro, de direitos de cidadania sob a responsabilidade estatal. Em oposição ao padrão centralizado, burocratizado, privatista, excludente e autoritário das intervenções governamentais do período ditatorial, a Carta Constitucional lançou as bases para a construção de sistemas nacionais descentralizados e participativos para diferentes políticas sociais, entre elas, a de saúde e a de assistência social.

Por outro lado, os avanços pretendidos tiveram como um de seus limites o descompasso entre a proposição de políticas progressivas e a manutenção de um sistema tributário regressivo (KERSTENETZKY, 2019; FLEURY, 2008). Essa disjunção afeta os desdobramentos posteriores da política social e contribui para acirrar os conflitos distributivos com repercussões na base de apoio às reformas empreendidas a partir de então.

Foi apenas com a regulamentação da Constituição Federal de 1988 que a assistência social passou a ser reconhecida como direito social e política pública no âmbito da Seguridade Social, juntamente com a saúde e a previdência social. Tal inscrição representou a inauguração de uma nova concepção, em que a assistência social não só passou a ser caracterizada como *policy*, mas também como direito social básico (PEREIRA, 2001). Nessa direção, abriu-se espaço para romper com a lógica securitária que modelou o formato predominante de intervenção do Estado brasileiro, com possibilidades de incorporação de amplos segmentos sociais anteriormente excluídos ou com grandes dificuldades de acessar os mecanismos públicos de proteção social.

Sposati (2009) argumenta que a inclusão da assistência no tripé da seguridade social pode ser vista como atitude inovadora por três motivos centrais. O primeiro é que tal inscrição permite considerar a assistência social não mais como atividades, ações e atendimentos eventuais, mas como política pública sob responsabilidade do Estado e direito da população. O segundo motivo está relacionado com a “desnaturalização” do princípio de subsidiariedade que impregnou as intervenções na área e por meio do qual a atuação da família e da sociedade civil antecede a ação do Estado. Um ponto fulcral na perspectiva inscrita no texto constitucional é a primazia da responsabilidade do Estado na gestão e na provisão da política de assistência social. Por fim, o terceiro motivo circunscreve-se ao avanço marcado pela introdução de um novo campo para a efetivação dos direitos sociais, posto que o legado institucional da assistência social no Brasil expressa a negação desses direitos.

No entanto, o contexto que se seguiu à promulgação da Constituição Federal de 1988 foi atravessado por constrangimentos de diferentes ordens à implementação da agenda reformista. Draibe (1998) destaca que, desde cedo, a agenda de reformas sociais deparou-se com os limites da crise econômica e seus efeitos sobre o aumento das demandas e encolhimento de recursos. Nesse sentido, os esforços de constituição de um modelo Beveridgiano no Brasil se desenvolveram em um contexto de austeridade permanente (PIERSON, 2002), muito diferente daquele em que emergiram os WS dos países centrais no pós-Segunda Guerra. Por outro lado, como também reconhecido por Draibe, as tentativas de imprimir maior equidade às

políticas públicas de corte social esbarraram nas resistências decorrentes da dinâmica dos interesses categoriais, dos mecanismos de sua relação com o sistema político e do próprio padrão conservador de bem-estar social que se queria superar.

Nesse contexto, o ajuste econômico e a reforma do Estado ganham lugar central na agenda de reformas implantada nos anos 1990. Sob inspiração do ideário neoliberal, a agenda reformista incluía um conjunto de medidas voltadas à privatização do patrimônio do Estado, reformas administrativas com introdução de práticas gerenciais oriundas do setor privado, redução dos gastos públicos e retirada do Estado da provisão de serviços. Essa, contudo, não é uma exclusividade do caso brasileiro: foi em meio à crise dos WS nos países capitalistas avançados e das limitações decorrentes da reestruturação produtiva e da globalização da economia que ganhou centralidade o debate sobre a redefinição do papel do Estado, o perfil dos gastos públicos e os destinos da burocracia governamental.

Em meio a esse contexto adverso, as novas diretrizes constitucionais de direitos não foram implementadas na política de assistência social ao longo dos anos 1990. As tímidas mudanças que ocorreram restringiram-se à alteração do ministério⁶² ao qual a área estava vinculada e a mudanças de denominações, sem grandes diferenças no conteúdo da política (FRANZESE, 2010). A Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) só foi regulamentada cinco anos após o texto constitucional, em 1993, com bastante atraso tanto em relação à Constituição quanto às demais áreas sociais. Satyro e Cunha (2014) sustentam que a construção e a posterior aprovação dessa lei foram fruto de um processo mais lento e complexo do que a aprovação do próprio texto constitucional, envolvendo disputas políticas entre Executivo e Legislativo no plano federal.

Resistências de setores governamentais e veto do então presidente Collor de Mello (1990-1992), articulados a interesses de atores preocupados em manter a forma de funcionamento centralizado da LBA e sua relação privilegiada com as entidades filantrópicas, explicam, ao menos em parte, essa promulgação tardia (BOSCHETTI, 2006). De outra parte, como indicam Satyro e Cunha (2014), as estruturas constitucionais representaram importante ponto de veto à maioria conservadora, impedindo a reversão das conquistas alcançadas no plano formal. Nesse ponto, é importante ressaltar o peso político de uma *policy community* como grupo de pressão à aprovação da Lei Orgânica, constituída pela Associação de Servidores da LBA, pelas organizações da categoria de assistentes sociais, professores universitários, profissionais de várias áreas, além de

⁶² A política de assistência social foi inicialmente vinculada ao Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social, criado em 1988 e alterado, no ano seguinte, para Ministério da Ação Social. Esse foi extinto em 1992, dando lugar ao Ministério do Bem-Estar Social, que perduraria até 1998, quando foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social. Apesar da mesma nomenclatura do período da ditadura militar, esse último possuía conformação bastante distinta, entre elas, a ausência da política de saúde, agora com uma institucionalidade exclusiva, a cargo do MS (FRANZESE, 2010).

membros de ONG. Como se destacará mais adiante, essa *policy community* teve atuação decisiva para implantação do Suas nos anos 2000.

A Lei Orgânica conferiu ao Estado a responsabilidade de assegurar o acesso efetivo de todos os cidadãos à política de assistência social, definindo as atribuições de cada esfera de governo e indicando que seu gerenciamento não poderia desconsiderar os princípios e diretrizes que fossem ao encontro dos valores e preceitos da redemocratização e do fortalecimento da sociedade civil no controle das políticas públicas.

Do ponto de vista político-institucional, e em nítida emulação ao SUS, a Loas condicionou os repasses financeiros do governo federal para a adesão dos municípios à existência de conselhos gestores, fundo e plano de assistência social, induzindo a montagem desses mecanismos no âmbito nacional e, também, nos estados e municípios. Além disso, manteve a competência concorrente entre os três níveis de governo, atribuindo ao nível federal o papel de financiar e regulamentar a política de assistência social; aos municípios, o de formular e implementar as políticas no plano local; e aos estados, o papel residual de apoiar técnica e financeiramente os municípios. A emulação ao SUS, contudo, não se sustenta ao longo do processo de implementação do Suas, por motivos que merecem ser examinados.

As tensões e as disputas não se esgotaram com a aprovação da Loas, em que a orientação política do partido no poder teve papel fundamental na construção da política, conforme sustentado por Satyro e Cunha (2014). Para além das estruturas constitucionais, as autoras jogam peso na influência das ideias e nas disputas de concepções distintas sobre a política de assistência social que modelaram o percurso dessa política nas diferentes administrações federais.

Durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), predominava a concepção da assistência social como política residual e focalizada em determinados segmentos sociais, como crianças e idosos, por exemplo, cuja responsabilidade pela provisão das ações seria transferida do Estado para os indivíduos, famílias e organizações da sociedade civil. Observa-se, nesse período, o paralelismo entre as tímidas ações ministeriais para implementação da política de assistência social e a prioridade conferida ao Programa Comunidade Solidária, implantado em 1995 por iniciativa do governo federal e presidido pela primeira-dama do País, dando sequência a uma das principais marcas da trajetória histórica desse campo no Brasil.

O Programa Comunidade Solidária tinha por substrato a perspectiva de combate à fome e à miséria, por meio de ações emergenciais dirigidas aos municípios mais pobres

do País, o estabelecimento de parcerias do Estado com ONG e entre os diferentes níveis de governo, baseando-se na noção de solidariedade social ancorada em valores humanitários de que a sociedade deve “cuidar” das pessoas. Representou, nesse sentido, a subordinação da assistência social a um perfil despolitizado, privatizado e refilantropizado, nos termos de Yazbek (2004), opondo-se ao universalismo e à garantia de direitos, com o Estado se retirando cada vez mais de sua responsabilidade ante a questão social.

Também em 1995, foi extinta a LBA, envolta em denúncias de corrupção e esquema de lavagem de dinheiro. A extinção dessa instituição histórica se deu por meio de decreto, sem que houvesse planejamento ou implantação de outros mecanismos institucionais que a substituíssem, conformando, de acordo com Fagnani (1997), um vazio institucional para a política de assistência social. Esse contexto abriu espaço para o início, ainda que vacilante, do processo de descentralização da assistência social, por meio da instauração de mecanismos convenientes para algumas ações. A edição, em 1997, de uma Norma Operacional Básica instituiu formas de gestão estadualizada e municipalizada, em que os estados receberiam os recursos e subconveniariam os municípios. Esses, por sua vez, receberiam diretamente os recursos federais e gerenciariam os convênios com entidades assistenciais privadas (ALCHORNE, 2013). Esse formato de descentralização manteve a preponderância das organizações da sociedade civil na provisão da oferta de serviços, com praticamente nula capacidade de regulação estatal.

Uma segunda Norma Operacional foi editada em 1998 e apresentou a primeira versão oficial de uma Política Nacional de Assistência Social. Essa normativa buscou explicitar a diferenciação quanto ao financiamento de serviços, programas e projetos e propôs a criação de espaços intergovernamentais de negociação e pactuação para a discussão quanto aos aspectos operacionais da gestão da política de assistência social, as CIT e CIB. No entanto, essas medidas não foram, de fato, efetivadas (ALCHORNE, 2013).

Há que se ressaltar também as iniciativas, embora tímidas, que tiveram espaço nesse período, com destaque para a realização das três primeiras Conferências Nacionais de Assistência Social, nos anos de 1995, 1997 e 2001, a implantação de benefícios e programas como o BPC, os Programas de Erradicação do Trabalho Infantil e Agente Jovem, a criação do Cadastro Único e a adoção de programas nacionais de transferência de renda, como o Programa Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação.

Costa e Palotti (2013) argumentam que, ao longo desse período, contudo, não houve nenhuma iniciativa centralizada do governo federal para ordenar o processo de descentralização e coordenação federativa. Assim, apesar dos parcos avanços

registrados, o financiamento da política de assistência social e a distribuição de competências entre os entes federados permaneceram difusos e indefinidos, o que parece explicar, segundo Arretche (2000), a baixa adesão dos entes subnacionais à descentralização da política, além da manutenção da fragmentação do setor dentro do governo federal.

Diante do contexto extremamente adverso à consolidação dos princípios que orientaram o marco constitucional da seguridade social brasileira, a instituição da nova Política Nacional de Assistência Social, em 2004, e a implantação do Suas, no ano seguinte, representaram importante avanço ao processo de institucionalização da assistência social enquanto política pública alicerçada de direitos.

A implantação do Sistema Único de Assistência Social

Mais de uma década se passou para que o sistema descentralizado e participativo para a assistência social previsto no texto constitucional ganhasse materialidade por meio do Suas. Os obstáculos enfrentados pela agenda de reformas ao longo dos anos 1990 e sua substituição por políticas compensatórias e focalizadas representaram um inegável retrocesso em relação aos princípios constitucionais. Nota-se, assim, que a materialização da assistência social enquanto política pública conviveu, desde cedo, com movimentos contrários na direção de desmonte do padrão constitucional de proteção social.

Em meio a esse contexto adverso, destaca-se a atuação de uma coalizão de defesa da assistência social como política de seguridade social, constituída por pesquisadores, gestores, profissionais e militantes que, desde a década de 1980, articulavam-se em defesa da política de assistência social pública de direito do cidadão e dever do Estado. Mendosa (2012) assinala o peso político da categoria de assistentes sociais nesse processo, muitos dos quais vinculados a cursos de pós-graduação de universidades públicas e confessionais e que possuíam dupla ou tripla inserção na política de assistência social, seja como professores e pesquisadores do tema, gestores e profissionais em diferentes níveis de governo, integrantes de associações representativas de Serviço Social, militantes de partidos políticos ou participantes de fóruns, colegiados e conselhos de discussão e gestão da política de assistência social.

Acumulando capital simbólico tanto no campo científico quanto no político, esse “grupo de especialistas” (MENDOSA, 2012) teve papel decisivo no reordenamento da política de assistência social. Com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República (2003-2006 e 2007-2010), ainda durante o governo de transição, parte desse grupo conseguiu compor a “comissão de transição” e ocupar

posições estratégicas no novo governo, envidando esforços para assegurar que as propostas contidas no programa eleitoral para a área de assistência social se materializassem.

Ao assumir o cargo, o presidente Lula criou o Ministério de Assistência Social, o que abriu a possibilidade de conferir um *status* até então inédito a essa política. De fato, historicamente, a assistência social sempre ocupou uma posição subordinada na estrutura organizacional do Estado brasileiro, e a criação de um ministério específico para a área supunha ser um indicativo da prioridade da área na agenda governamental. Ao final do primeiro ano de governo, contudo, houve uma profunda reforma ministerial, que repercutiu diretamente na área social. Nessa reforma, o Ministério da Assistência Social, a Secretaria Executiva do PBF e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar, estruturas responsáveis pelas principais iniciativas da agenda social do governo federal, foram extintos, e suas ações, unificadas no recém-criado MDS. O novo ministério passou a integrar e a coordenar o conjunto de políticas, programas e ações até então a cargo desses órgãos que o antecederam, gozando de elevado prestígio político e *status* de superministério.

Nessa nova configuração político-institucional, representantes dessa coalizão de defesa compuseram cargos estratégicos no interior do MDS, em especial na Secretaria Nacional, e passou a ocupar arenas decisórias fulcrais, entre elas, o Conselho Nacional de Assistência Social e a Comissão Intergestores Tripartite, articulando, assim, estratégias em defesa da construção do Suas (SENNA; SILVA, 2016). Esse grupo compartilhava de uma perspectiva político-ideológica comum, um sistema de crenças, ideias, valores e objetivos políticos, demonstrando certo grau de ações coordenadas ao longo do tempo e, assim, configurando uma importante coalizão de defesa (WEIBLE; SABATIER, 2009). Com reconhecidas trajetórias em defesa da assistência social, essa *policy community* passou a tecer um conjunto de ações planejadas e estratégicas voltadas à criação e à garantia de condições que possibilitassem a implementação das ações já previstas na agenda governamental desde o período de transição, atuando como verdadeiros “empreendedores” na mobilização de ferramentas necessárias à aprovação e à implementação do Suas (KINGDON, 2014).

Por meio desse grupo, o MDS assumiu forte papel indutor e coordenador na construção do Suas, seja a partir da produção de textos legais e documentos normativos, seja promovendo ampla discussão da proposta com gestores e profissionais inseridos nos diferentes níveis de governo e com a sociedade civil, de modo a criar uma base ampliada de apoio à proposta, dotando-a de legitimidade. Destaca-se ainda o empenho desse grupo em fortalecer as instâncias colegiadas da política de assistência

social, como o Conselho Nacional de Assistência Social e as CIB e CIT. Instituídas ainda nos anos 1990, essas instâncias encontravam-se esvaziadas no que tange ao desempenho de suas atribuições formalmente estabelecidas. Passando por um processo de reestruturação, elas foram revigoradas e assumiram papel de destaque no processo de construção dos parâmetros legais que instituíram o Suas.

Não se pode negar que todo esse processo foi permeado por disputas de poder entre os diferentes sujeitos sociais, seja em termos das relações entre governo e sociedade civil, seja entre os distintos entes federados. É possível identificar divergências principalmente em torno da criação dos critérios de partilha de recursos direcionados a estados e municípios e dos papéis e responsabilidades atribuídas aos entes federados. Todavia, a existência de conflitos foi administrada ao longo do processo, em função das estratégias adotadas na condução política pela equipe de especialistas que ocupou a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), conformando um relativo consenso em torno da criação do Suas. Esse quadro demonstra o peso político do grupo de especialistas à frente do MDS e o sucesso das estratégias por ele empreendidas ao longo do processo.

A implantação do Suas representou uma inovação no campo da assistência social e no padrão de proteção social brasileiro em diversos sentidos. Definido como um “sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, que tem por função a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira” (BRASIL, 2005, p. 86), a institucionalização do Suas conferiu um inaudito caráter sistêmico a esse campo de intervenção pública, na medida em que estabeleceu um conjunto articulado de serviços, benefícios, programas e projetos, sejam eles de caráter permanente ou eventual, dirigidos à garantia da proteção social não contributiva.

O Suas definiu parâmetros padronizados de oferta de serviços e programas em caráter nacional, em direção à delimitação de um campo específico de intervenção, até então marcado por profunda indefinição conceitual e operativa. Houve uma significativa expansão de equipamentos públicos prestadores de serviços e ampliação das burocracias governamentais, complementados por um robusto aparato de ONG, cuja atuação na área possui longa tradição, mas, agora com o Suas, submetida à regulação estatal (PAIVA, 2006; COUTO, 2009). Esse é um ponto de inflexão importante na assistência social brasileira instituído com o Suas. As entidades filantrópicas podem integrar a rede socioassistencial do sistema, mas, para isso, têm que atender a uma série de requisitos e condições regulamentadas pelo poder público, ficando, assim, sujeitas ao controle do Estado.

Em relação ao financiamento, houve considerável incremento dos recursos federais para a política de assistência social, saltando de 0,5% do PIB em 2001 para 1,2% em 2014. A participação no financiamento da política se estendeu aos estados e, em maior proporção, aos municípios, na perspectiva de gestão compartilhada do sistema. Há que se ressaltar ainda o esforço de profissionalização e qualificação dos serviços e da gestão, inclusive por meio da adoção de uma inédita política nacional de educação permanente.

Diversos autores têm analisado os avanços e os impasses na institucionalização da política de assistência social consubstanciada no Suas. Lobato (2009), por exemplo, chama atenção para inovações no aparato político-organizacional a partir da expansão de burocracias públicas descentralizadas e unificadas, com participação inédita dos três níveis de governo e importante componente de participação e controle social. A autora identifica ainda mudanças na concepção de questão social que fundamenta a política em relação ao padrão progresso, em especial no que se refere à incorporação da noção de direito, sua publicização e incorporação na agenda pública e no reconhecimento da produção social e interrelação dos problemas sociais.

Lobato (2009) reconhece que esses avanços convivem, todavia, com alguns impasses nos quais a condução das políticas assistenciais tem ainda forte enfoque na pobreza; o risco social ou é associado à miséria ou amparado na contribuição; há visível subfinanciamento e constantes contingenciamentos de recursos para equilíbrio fiscal; baixa cobertura assistencial; acesso precário; baixa qualidade dos serviços e frágil integração intersetorial. É nesse sentido que a autora aponta a existência de híbridos institucionais, os quais tendem a comprometer a equidade e a cidadania tal como proposto no modelo constitucional de seguridade social brasileira.

Para Mota (2008), a centralidade assumida pela assistência social como forma de enfrentamento da questão social pelo Estado brasileiro ocorre sob argumentos morais, tais como a necessidade de “reparar injustiças”, “acabar com a fome” e “incluir os excluídos”. Os argumentos da autora partem da crítica sobre a ausência de universalidade do nosso sistema de proteção social e da compreensão de que a dualidade do modelo de política social – assentado na combinação entre a previdência social voltada aos trabalhadores vinculados ao mercado formal e a assistência social dirigida aos pobres tidos como inaptos ao trabalho – não é coerente em nossa sociedade, marcada pelo trabalho precarizado.

Para Mota (2008), a ênfase conferida à assistência social estaria acarretando um processo de “passivação” da questão social, em que essa é reduzida à pobreza e, por isso, alvo de assistência, e não do direito ao trabalho. Neste sentido, a autora

aponta que mais do que uma política de proteção social, a assistência social tem se configurado como um mito social, carro-chefe das estratégias estatais e da elite dominante para enfrentamento da questão social em detrimento da garantia do direito ao trabalho. Essa leitura tem sido compartilhada por outros autores no campo do Serviço Social brasileiro, contribuindo, em certa medida, para divergências e afastamento de determinados grupos da base de apoio político que dava sustentação à coalizão defensora da assistência social como política pública sob a responsabilidade estatal.

Outro conjunto de desafios postos à institucionalização da assistência social circunscreve-se ao legado prévio da política de assistência social, tanto no plano nacional como diante das características específicas de estados e municípios. Sobre esse aspecto, Sposati (2006) traz contribuições importantes ao chamar atenção para a prevalência de traços que marcaram a trajetória da assistência social no Brasil, tais como a persistência do primeiro-damismo e da baixa qualificação teórica e técnica no processo de trabalho social; a baixa presença de serviços estatais na gestão direta e prestação da atenção socioassistencial e o predomínio de ações por meio de convênios com a filantropia privada; o caráter ainda difuso das bases institucionais para a gestão da política entre os governos municipais e estaduais; o incipiente volume de recursos destinados à área, principalmente quando comparado ao PIB nacional, entre outros aspectos. Ainda que esses aspectos tenham sido confrontados ao longo da constituição do Suas, não é possível dizer que eles tenham sido superados.

Nota-se, assim, que o processo de construção do Suas se deu de forma incremental, com forte ação indutora do MDS. A orientação política do governo petista e a hegemonia de uma concepção de assistência social como política pública e direito social sob a responsabilidade do Estado foram cruciais na construção do Suas, ao mesmo tempo que as estratégias para a institucionalização do sistema possibilitaram reduzir a influência dos atores políticos apoiadores de uma concepção de assistência social residual e liberal.

Ainda assim, algumas brechas e ambiguidades nesse processo e em seu desenho serão aproveitadas no desmantelamento do sistema. Esse conjunto de fragilidades na institucionalidade do Suas contribui para que o sistema não resista à mudança do partido no poder, sendo seu desmantelamento parte de um amplo processo de desconstrução do padrão constitucional de proteção social construído no Brasil nas três últimas décadas. Essa concepção liberal, como será discutido adiante, volta com força à arena decisória a partir do golpe de 2016.

O processo de desmantelamento do Suas: condições e estratégias

O golpe jurídico-parlamentar e midiático que depôs a presidente Dilma Rousseff em 2016 encerrou um ciclo de 13 anos de governos petistas e abriu espaço para que uma coalizão de forças retrógradas, conservadoras e neoliberais retomassem o poder. Diversas análises têm sido produzidas sobre as motivações, as condições e as estratégias que propiciaram o golpe, sublinhando a complexidade que envolveu esse processo⁶³. Sem a pretensão de adentrar nesse debate, cabe apenas destacar aqui que o golpe vinha sendo gestado por meio de aliança entre setores conservadores da sociedade brasileira, especialmente aqueles vinculados ao capital financeiro rentista, ao agronegócio e à grande mídia. Em meio ao contexto global de crise estrutural do capitalismo, esses segmentos forjaram um clima de grande instabilidade política no Brasil, dele valendo-se para justificar o golpe, promover uma degradação das principais instituições democráticas do País e obter adesão de parcela dos estratos médios da sociedade brasileira. Os conflitos distributivos realçados pelas políticas públicas adotadas nos governos petistas configuram, certamente, uma das chaves explicativas para o golpe e para o processo de desmantelamento das políticas públicas que a ele se seguiu.

Com a deposição da presidente Dilma Rousseff, assumiu em seu lugar o vice-presidente Michel Temer, vinculado ao então PMDB⁶⁴. Ainda na condição de interino, durante o afastamento provisório de Dilma Rousseff, Temer lançou, em meados de 2015, seu programa de governo intitulado “Uma Ponte para o Futuro”. Esse programa já lançava as bases da proposta de radicalização do projeto neoliberal para o Brasil em nome da estabilização da dívida pública. O aprofundamento do tripé macroeconômico (câmbio flutuante, regime de metas de inflação e aumento do superávit fiscal primário) como fio condutor da economia ocasionou forte ajuste fiscal, redução da intervenção estatal na área social e autonomia jurídica do Banco Central. A isso, somam-se medidas voltadas à contrarreforma da previdência social e à desvinculação dos reajustes da aposentadoria em relação ao salário mínimo e das fontes de financiamento das políticas sociais. Essas são, em verdade, demandas recorrentes da elite econômica brasileira, que construiu

⁶³ Para uma visão crítica acerca do golpe de 2016, sob diferentes enfoques e perspectivas de análise, consultar os trabalhos de Proner et al. (2016); Souza (2016); Mascaro (2018); Miguel (2019) e Nascimento et al. (2020), entre outros.

⁶⁴ O PMDB foi instituído em 1979, substituindo o então MDB (Movimento Democrático Brasileiro), partido de oposição no bipartidarismo da ditadura militar. O MDB foi um dos protagonistas no processo de redemocratização do País nos anos 1970 e 1980. Com o retorno do pluripartidarismo, a legenda foi alterada para PMDB e passou a ter expressiva força política, compondo, por mandatos sucessivos, a maior bancada do Congresso Nacional, além dos governos de diversos estados brasileiros. Todavia, nunca elegeu diretamente um Presidente da República, chegando ao maior cargo público do País por duas vezes por meio de vice-presidentes (em 1985, com José Sarney, e em 2016, com Michel Temer). O partido possui composição bastante heterogênea, com diversas figuras políticas frequentemente envolvidas em denúncias de corrupção. Em 2018, a legenda se altera novamente para MDB.

uma narrativa por meio da qual a Constituição Federal de 1988 é apontada como um entrave à estabilidade e ao desenvolvimento econômico, além de tornar o País ingovernável, conforme já alertava Grau (2008).

A área da assistência social foi uma das mais afetadas por tais medidas, sofrendo golpes mortais em sua institucionalidade ainda recente. Até então fortalecido como instância gestora e coordenadora do Suas, o MDS passou por intensas reformas administrativas que acabaram por descaracterizá-lo em relação ao conteúdo original. O Ministério da Previdência Social foi extinto em 2015, e o INSS, a ele vinculado, passou a integrar o organograma do MDS no que diz respeito à concessão e pagamento de benefícios, enquanto a estrutura de arrecadação ficou sob a gestão direta do então Ministério da Fazenda e, atualmente, do Ministério da Economia. As mudanças no INSS desmantelam uma das instituições mais centrais do sistema brasileiro de proteção social e de grande relevância para as conquistas da classe trabalhadora no País.

Outro conjunto de estratégias que merece destaque é a implantação de programas paralelos ao Suas, voltados à extrema pobreza e pautados em uma perspectiva altamente seletiva e de fortalecimento do voluntariado e de ONG. O maior exemplo talvez seja o Programa Criança Feliz, instaurado em 2016 por meio de decreto federal, com o objetivo de promover o desenvolvimento integral de crianças na primeira infância (0 a 6 anos de idade). Apesar de vinculado à SNAS, esse programa instituiu a primeira-dama, Marcela Temer, como “sua embaixadora”, retomando uma das características mais conservadoras da trajetória da assistência social no País e revertendo a concepção da assistência social como direito.

Na mesma direção, foi criado, em setembro de 2017, o Plano Progredir. Esse plano consiste em um pacote de medidas dirigidas às famílias beneficiárias do PBF e anunciadas com a perspectiva de “promover a autonomia”, “fortalecer as capacidades individuais e gerar independência socioeconômica”, por meio do incentivo ao empreendedorismo e à qualificação profissional, além de encaminhamento ao mercado de trabalho. Tal perspectiva reforça a responsabilização individual pela situação de pobreza e a ideia de “portas de saídas” também por esforço individual, ignorando as determinações mais amplas, como a degradação do mercado de trabalho. Esse plano previa ainda o denominado “Prêmio Progredir”, destinado a gestores municipais como reconhecimento pela saída de beneficiários do PBF e o suposto estímulo à inserção de beneficiários no mercado de trabalho. Em outras palavras, trata-se de premiar gestores que consigam diminuir o número de beneficiários do programa.

Essas medidas mais circunscritas à assistência social não estão desvinculadas de outras ações de desmonte do sistema de proteção social brasileiro. Cabe citar aqui

a Reforma Trabalhista, aprovada em 2017, verdadeiro ato abolicionista em prol do mercado, impondo o fim do trabalho protegido e dos direitos trabalhistas. Todavia, talvez a medida que mais diretamente tenha afetado a área social seja a promulgação da já mencionada EC nº 95/2016, que instituiu o chamado Novo Regime Fiscal no País, configurando uma política de austeridade tão radical que ficou cunhada como austericídio. Medida tão impopular é atribuída à necessidade de conter o déficit público, cuja responsabilidade foi imputada aos governos petistas, sendo a eles transferidos os custos políticos do desmonte (PIERSON, 2001), ao mesmo tempo que a austeridade é apresentada como única solução possível. Há que se notar também que a percepção da população a respeito dos efeitos negativos de tal medida é bastante difusa no curto prazo, o que tende a diminuir os custos políticos de sua adoção (BAUER; KNILL, 2014).

O processo de desmonte do arcabouço político-social do sistema de proteção social brasileiro se acentuou em 2019, com a chegada de Jair Bolsonaro à Presidência da República. Eleito em segundo turno em uma eleição bastante polarizada e com altos índices de abstenção, votos nulos e em branco, o presidente Bolsonaro assumiu uma agenda ultraliberal no plano econômico, altamente autoritária em termos políticos e extremamente conservadora no âmbito social.

Extinção de instâncias colegiadas participativas em várias áreas, ataques a instituições democráticas, desmonte de estruturas institucionais de suporte a políticas de defesa do meio ambiente e dos direitos humanos das chamadas minorias e desmantelamento do conjunto de políticas sociais foram alguns dos elementos-chave da condução política do governo federal que apontavam em direção à ruptura com o pacto de solidariedade social que vinha sendo construído no Brasil, não sem conflitos, contradições e tensões, nos últimos 30 anos.

A Reforma da Previdência Social, aprovada em célere tramitação no Congresso Nacional, impôs duras perdas aos direitos sociais da classe trabalhadora no Brasil, como já apontado aqui, sob o argumento altamente contestado de déficit nas contas previdenciárias. Autores como Cohn (2020) chamam atenção para a exclusão dos pobres na agenda pública, em que nem mesmo medidas neoliberais de focalização das políticas sociais aos segmentos extremamente pobres da população têm algum espaço.

No que tange especificamente à política de assistência social, um dos instrumentos adotados pelo governo Bolsonaro foi o aprofundamento do desmantelamento da institucionalidade construída no âmbito do MDS, cuja atuação, como aqui discutido, foi crucial para a implantação do Suas. Em continuidade ao desmonte das estruturas institucionais iniciado pelo governo anterior, o MDS, já em sua conformação dada na gestão Temer, foi extinto e substituído pelo Ministério

da Cidadania. Criado sob a justificativa de enxugar a máquina pública, o novo ministério incorporou as ações existentes na estrutura anterior e a elas agregou áreas tão diversas como esportes, atenção à primeira infância e política nacional sobre drogas. A incorporação dessa última contribuiu para legitimar a atuação e financiamento público das chamadas comunidades terapêuticas, entidades filantrópicas, em sua maioria de caráter religioso, voltadas ao atendimento das pessoas que fazem uso prejudicial de álcool e outras drogas, por meio da internação compulsória e da abstinência total.

Ao mesmo tempo, ao esvaziamento financeiro e à adoção de programas paralelos ao Suas iniciados na gestão Temer, somam-se medidas voltadas a um maior controle sobre os pobres e à acentuação de barreiras de acesso aos programas sociais. Tais medidas vão desde mudanças nos fluxos de concessão de benefícios até “caça” a possíveis fraudes na concessão de benefícios e programas.

A adoção de processos burocráticos protelatórios tem dificultado o acesso a determinados benefícios, a exemplo do que ocorre com o BPC⁶⁵, cujo critério de renda passou a ser supervalorizado e impeditivo de considerar outras vulnerabilidades sociais. Como consequência, em 2019, pela primeira vez na série histórica desde sua implantação, o BPC apresentou queda no número de beneficiários. Dados do próprio governo federal indicavam que, em agosto de 2020, cerca de 177 mil pessoas aguardavam na fila de espera para concessão do benefício.

No caso do PBF⁶⁶, o custo eleitoral de sua extinção é sabidamente alto, mas alterações menos radicais foram progressivamente introduzidas, entre elas o congelamento do valor do benefício monetário e o aumento da fiscalização para evitar supostas

⁶⁵ Inscrito na Constituição Federal de 1988 como um dos objetivos da política de assistência social, o BPC destina-se a idosos e a pessoas com deficiência com rendimento familiar mensal per capita inferior a um quarto do salário mínimo (menos de US\$ 54,00). Trata-se de um benefício individual, não vitalício e intransferível, pago diretamente ao beneficiário por meio de cartão bancário magnético. Não possui condicionalidades e tem valor mensal de um salário mínimo (cerca de US\$ 213,00 em 2021). Sua criação representa uma inovação significativa no sistema de proteção social, principalmente por constitucionalizar, pela primeira vez no País, um benefício monetário desvinculado dos esquemas securitários que modelaram o padrão hegemônico de intervenção estatal brasileiro no social. Em janeiro de 2022, o BPC cobria o total de 4.738.332 beneficiários, dos quais 54% de pessoas com deficiência e 46% de idosos.

⁶⁶ O PBF foi instituído em 2004 e dirige-se a famílias pobres e extremamente pobres, assim definidas a partir de um corte de renda familiar per capita. O PBF combina transferência monetária direta às famílias beneficiárias a um conjunto de condicionalidades nas áreas de educação (frequência escolar mínima) e saúde (imunização, acompanhamento pré-natal e crescimento e desenvolvimento infantil), com a perspectiva de conjugar medidas de alívio imediato da pobreza a ações com efeitos de médio e longo prazos para quebrar o ciclo intergeracional da pobreza. Os valores pagos variam conforme o tipo de benefício, composto por um componente fixo – pago a famílias em extrema pobreza – e outro variável, conforme a composição familiar (crianças e adolescentes de 0 a 15 anos de idade, jovens até 17 anos, gestantes e nutrízes), até o limite de cinco benefícios variáveis por família. Em outubro de 2021, antes, portanto, de ser extinto, o Programa atingia o total de 14.654.783 famílias, o que representava 23,9% da população brasileira. Ao lado do BPC, o PBF contribuiu para importantes melhorias sociais e econômicas para seus beneficiários, tais como aumento da capacidade de consumo das famílias, do acesso à alimentação e a serviços de saúde e da frequência escolar, garantia de renda e ainda na redução dos indicadores de pobreza e extrema pobreza.

fraudes. Nesse processo, um montante de quase R\$ 84 bilhões (cerca de US\$ 18 bilhões) foi cortado do Programa no ano de 2020.

Mesmo assim, enquanto o presente texto estava sendo escrito, o PBF foi extinto e substituído pelo Programa Auxílio Brasil. A justificativa apresentada é de que o novo programa aprimoraria o conteúdo de seu antecessor, com possibilidade de ampliação do número de beneficiários e do valor do benefício, em uma aparente recalibração da política social. No entanto, o programa tem sido marcado por diversas incertezas, inclusive quanto à sua sustentabilidade fiscal, haja vista que a previsão orçamentária se limita ao ano de 2022, apontando em direção ao uso político do programa enquanto estratégia para angariar votos em ano eleitoral.

Diversos retrocessos podem ser observados nesse percurso. Para além da transferência monetária, o Auxílio Brasil agrega um conjunto de outros benefícios com propósitos bem distintos entre si e daqueles para os quais o PBF havia sido criado. Trata-se da inclusão de benefícios monetários tais como: auxílio creche, inclusão produtiva urbana e rural, auxílio esportes, bolsa de iniciação científica, entre outros. Tal inclusão acaba por pulverizar recursos e ações, envolvendo a assistência social, mais uma vez, a uma área à qual cabe qualquer ação dirigida aos pobres e miseráveis. Ao mesmo tempo, desarticula estruturas institucionais de implementação e acompanhamento de programas bem-sucedidos então existentes, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos e da Agricultura Familiar (discutido no Capítulo 7 deste livro), ou gera processos de recomodificação, como no caso do auxílio creche, pago diretamente a instituições contratadas, desconsiderando todo o esforço de construção da educação infantil como política pública de Estado e parte da educação básica promovido no País nas três últimas décadas.

Nesses termos, mais do que superar o emblema de um programa criado pelo governo Lula, a substituição do PBF pelo Auxílio Brasil se apresenta como um mecanismo meramente de transferência de renda, sem provisão da retaguarda dos serviços sociais, nos moldes caros à orientação neoliberal. Trata-se, assim, do retorno a uma concepção conservadora da assistência social, reforçada pela lógica meritocrática que acompanha as narrativas em torno do novo programa, em que a pobreza é vista como um fenômeno dependente do esforço individual, fazendo retroceder a própria noção da assistência social como política alicerçada de direitos.

Ao contrário do processo que comandou a Reforma Trabalhista, o desmonte da política de assistência social tem sido realizado de forma incremental e sub-reptícia. A principal estratégia tem sido o corte de recursos financeiros, justificado pela EC nº 95/2016, implicando perdas significativas para o custeio e a manutenção dos serviços continuados.

Estudo demandado pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social (FONSEAS, 2021) indica que, entre 2016 e 2020, houve uma redução de mais de 60% dos recursos financeiros destinados à assistência social. Esse processo tem afetado também os entes subnacionais, provocando diminuição e até mesmo suspensão do cofinanciamento para a área e comprometendo a continuidade de muitos serviços.

Cabe ainda apontar para estratégias que têm sido adotadas sob a aparência de aperfeiçoamento ou recalibração da política. É o caso da proposição de um aplicativo para cadastramento no CadÚnico, com a justificativa de modernizá-lo. Mais do que um instrumento para registro de dados, o CadÚnico se constituiu como um mecanismo fundamental para acolhida da população, propiciando a escuta qualificada e o reconhecimento de suas necessidades e demandas sociais, além da criação de vínculos da população com os serviços. A substituição desse processo por um aplicativo digital autopreenchido implica a interdição dos mecanismos de proteção social à população mais pobre. Isso sem falar no enorme grau de exclusão digital da população brasileira, com dificuldades de acesso à internet e às informações necessárias para manuseá-la. Além disso, ataca o pacto federativo construído no País, centralizando o processo no governo federal e esvaziando o papel desempenhado pelos municípios e estados na condução da política.

O processo de desmonte tem sido, assim, favorecido pela condução política do governo em aliança aos interesses de grupos conservadores – tanto aqueles ligados a grupos religiosos vinculados a ONG prestadoras de serviços sociais quanto a segmentos do capital financeiro empenhados na disputa pelo fundo público – que deram sustentação ao golpe de 2016. Trata-se aqui da oportunidade de retorno desses grupos ao processo decisório em torno da política, na medida em que eles estiveram, na última década, limitados em sua capacidade de influência na definição da política setorial.

Sob um conjunto de argumentos que justificam cortes nos gastos públicos e aperfeiçoamento da própria política, em meio ao contexto de crise econômica e adoção de uma agenda de austeridade econômica das mais duras do mundo, o desmonte parece ser apoiado pelos setores médios e até mesmo pelos usuários e beneficiários da própria política, em função tanto da prevalência de uma forte noção meritocrática do direito social quanto da baixa qualidade que persiste em grande parte dos serviços prestados.

O tipo e a natureza da política de assistência social, dirigida a segmentos pobres e extremamente pobres, podem facilitar seu desmonte por duas razões principais.

A primeira está relacionada com os estigmas e os preconceitos que circundam as intervenções sobre os pobres e a pobreza, tratada quase sempre como um fenômeno individual associado a falhas de caráter e/ou “força de vontade”. Sob esse prisma, medidas de proteção social a esses segmentos são vistas como um reforço à pretensa falta de empenho dos beneficiários, gerando uma relação de dependência desses para com o Estado e um desperdício de recursos públicos. Desse modo, os custos políticos do desmonte são transferidos aos próprios beneficiários, transformados em bode expiatório a justificar a necessidade do desmantelamento.

A segunda razão diz respeito à baixa capacidade de organização, mobilização e vocalização dos segmentos beneficiados pela política de assistência social. Marcados por heterogeneidade, baixa escolaridade e privações as mais diversas, esses segmentos estão também excluídos dos canais e das estratégias de participação social. A principal base de apoio da política tem sido os profissionais da área, em especial aqueles com inserção simultânea na militância político-partidária e na academia, constituindo uma espécie de coalizão de defesa (*advocacy coalition*) em torno da política de assistência social. Esse grupo foi fundamental para a própria constituição do Suas, na medida em que assumiu cargos estratégicos (*policy windows*) no âmbito do governo federal, traçando as táticas necessárias para superar possíveis pontos de veto e buscar adesão de profissionais, gestores e conselheiros nos níveis subnacionais. Com a mudança da orientação política dos governos após o golpe de 2016, esse grupo foi afastado e substituído por atores com vinculação aos interesses particularistas das organizações da sociedade civil ligadas a grupos religiosos e filantrópicos conservadores.

Já em relação aos níveis subnacionais, percebe-se que os governos locais são bastante aderentes às orientações do gestor federal em exercício, sobretudo por meio da estrutura de incentivos financeiros criada para implantação de programas e benefícios. Os conselhos de assistência social em todas as esferas de governo têm sido marcados por forte presença de instituições filantrópicas interessadas em ganhos financeiros para suas entidades e pela tendência de aumento da participação de segmentos conservadores e de viés religioso.

Ao mesmo tempo, a tradição clientelística que caracteriza a área tem se mantido, ainda que modernizada, sendo persistentes a existência do primeiro-damismo e o uso eleitoral da política pública pelos gestores, como uma espécie de trampolim para impulsionar sua carreira política. Entre os profissionais que atuam na implementação da política e que poderiam ser uma importante base de apoio, os vínculos precários de trabalho contribuem para uma alta rotatividade nos equipamentos da assistência social e os tornam mais vulneráveis às oscilações da condução política dos governos

e gestores em exercício. A base de apoio capaz de resistir ao processo de desmonte encontra-se, assim, bastante fragilizada.

Desse modo, à orientação política do governo e da atuação dos segmentos conservadores, associam-se as próprias fragilidades na constituição de um sistema com pouco tempo de existência e carregado de ambiguidades, favorecendo o processo de desmonte.

Considerações finais

Como o capítulo procurou demonstrar, a mudança na coalizão política que governa o Brasil teve peso decisivo no processo, ainda em curso, de desmonte do Suas. Não se trata apenas de retrocessos em uma política pública específica, mas de todo o sistema brasileiro de proteção social construído no País a partir da Constituição de 1988.

Fatores externos, como a crise econômica de 2008 e o acirramento do contexto de austeridade permanente, contribuíram para o avanço do processo de desmonte do sistema de proteção social, sendo apresentados como justificativa para adoção de medidas contencionistas, tais como corte de gastos públicos e enxugamento da máquina estatal. Valendo-se desse contexto e gozando de maioria no Parlamento nacional, além de pouca resistência nas instâncias do Poder Judiciário, o governo federal construiu diferentes estratégias e instrumentos de desmonte, afetando tanto a densidade quanto a intensidade da política (BAUER *et al.*, 2012).

É certo que, para a construção dessas estratégias, o governo federal soube aproveitar brechas e ambiguidades da própria política de assistência social e do processo de institucionalização do Suas. Muitas dessas ambiguidades relacionam-se ao fato de que as inovações introduzidas pelo Suas foram aprofundadas pela *advocacy coalition* em cargos estratégicos na gestão ministerial. Não é de se subestimar, assim, que uma das estratégias centrais de desmonte foi o esvaziamento da estrutura institucional responsável pela coordenação nacional do Suas e o afastamento de atores-chave dessa coalizão de defesa das arenas decisórias da política. Ao mesmo tempo, medidas protetórias na concessão de benefícios, alterações nas regras para acesso aos serviços, cortes de recursos financeiros, instauração de programas assentados na concepção da assistência como socorro aos desvalidos e recomodificação da política de assistência social têm se configurado como algumas das estratégias que vêm sendo levadas a cabo no processo de desmonte do sistema.

Pode-se afirmar, nesse sentido, que o desmonte do Suas tem se dado pela combinação simultânea dos quatro tipos de estratégias de *policy dismantling* (*active, by default, symbolic e arena shifting*) contidos na tipologia desenhada por Bauer *et al.* (2012). Algumas das

estratégias adotadas possuem efeitos pouco visíveis no curto prazo, a exemplo das alterações no BPC, que podem ser caracterizadas como um *dismantling by default*. Outras se relacionam com mudanças na institucionalidade da política, como na substituição do MDS pelo Ministério da Cidadania e consequente esvaziamento de seu papel político de coordenação do Suas. Tal estratégia aproxima-se do desmantelamento do tipo *arena shifting*, em que houve tomada de decisão formal, mas baixa visibilidade e, conseqüentemente, baixo custo político.

Se essas estratégias têm perfil mais discreto, a extinção do PBF e sua substituição pelo Auxílio Brasil assemelham-se ao *dismantling active*, em que a visibilidade do processo se mostra vantajosa ao governo, por razões tanto ideológicas quanto político-eleitorais. Essas estratégias possuem também forte apelo à opinião pública, característico do desmantelamento simbólico, criando a imagem de que estariam sendo desenvolvidos esforços para melhoria da ação governamental.

É certo que as medidas de desmonte do Suas encontram respaldo em determinados setores da sociedade, para quem a pobreza decorre da falta de empenho, interesse e esforço individuais, responsabilizando os próprios pobres pela sua condição social. Essa é uma característica estrutural da sociedade brasileira, herdada do período colonial escravocrata e intensificada pela alta penetração de valores meritocráticos nas relações sociais do País. Em uma sociedade marcada por altos níveis de desigualdade social e por intensos processos de distinção social, a implantação de políticas públicas que incidam sobre privilégios consolidados tende a acirrar os conflitos distributivos. Nesse sentido, parcela da classe média insatisfeita com os rumos e os efeitos das políticas sociais implantadas durante os governos petistas apoia as medidas de desmonte do Suas. Entretanto, esse apoio se manifesta parcialmente mesmo entre os próprios beneficiários da política de assistência social. A mobilidade social produzida durante o período, expressa, sobretudo, pelo aumento da capacidade de consumo, é por eles atribuída a seus próprios esforços, desconsiderando a importante contribuição das políticas sociais.

A mudança na coalizão política que encabeça o governo federal possibilitou o retorno dos grupos sociais tradicionais, para quem a assistência social remete a práticas conservadoras de socorro aos desvalidos, com base na caridade cristã, e, portanto, como ação residual, focalizada, e não um direito. A eles, agregam-se interesses no financiamento público para suas entidades e na recuperação de sua capacidade de penetração no Estado, então restringidas pelo Suas. Trata-se, assim, como evoca o título do capítulo, de um avanço em direção ao passado, em que as conquistas introduzidas na política de assistência social estão a ruir como um castelo de areia.

Diante desse quadro, cabe perguntar qual é a capacidade de resistência ao processo de desmonte do Suas. A *policy community* que teve papel crucial na constituição do sistema vê sua atuação enfraquecida, tanto pelos conflitos surgidos ao longo do processo, em função de divergências surgidas sobre o conteúdo e os instrumentos da política de assistência social, quanto pelo afastamento das posições estratégicas que ocupavam no processo decisório da política. Gestores estaduais e municipais que aderiram ao Suas tendem a adotar as políticas traçadas pelo governo federal em turno, além de sofrerem com alta rotatividade decorrente dos ciclos eleitorais e das injunções político-partidárias em nível local. Além disso, os profissionais que atuam na área, que poderiam ser uma importante base de apoio ao Suas, têm, em geral, sua autonomia bastante restringida pelos vínculos precários de contratação e pelos baixos salários, não sendo incomuns a rotatividade e mais de um vínculo empregatício em diferentes locais. Isso sem falar na baixa capacidade de mobilização e vocalização de demandas por parte dos beneficiários da política.

Movimentos de resistência têm se articulado em todo o País, por meio da Frente Nacional e das frentes estaduais em defesa do Suas, dos Fóruns Nacionais, Estaduais e Municipais de Trabalhadores do sistema e da própria atuação do Conselho Nacional de Assistência Social. Resta saber qual a capacidade efetiva desse movimento em fazer frente ao acelerado processo de desmonte do Suas. Ao que parece, não basta a defesa do Sistema, mas a defesa intransigente da própria democracia e de um novo patamar civilizatório.

Referências

ALCHORNE, S. C. A. 20 anos de LOAS – análise das normativas nacionais. *O Social em Questão* 30, [s. l.], v. 17, n. 30, p. 25-46, 2013.

ARRETCHE, M. T. *Estado Federativo e Políticas Sociais*. São Paulo: Ed. Revan FAPESP, 2000.

AVRITZER, L. *Impasses da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BAUER, M. W; KNILL, C. A Conceptual framework for the comparative analysis of policy change: measurement, explanation and strategies of policy dismantling. *Journal of Comparative Policy Analysis*, [s. l.], v. 16, n. 1, p. 28-44, 2014.

BAUER, M. W. *et al. Dismantling Public Policy: preferences, strategies, and effects.* Oxford: Oxford University Press, 2012.

BICHIR, R.; GUTIERRES, K. Sistema Único de Assistência Social: ideias, capacidades e institucionalidades. *In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (org.). As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT.* São Paulo: Unesp, 2019.

BOSCHETTI, I. *Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo.* 2. ed. Brasília, DF: Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho: Departamento de Serviço Social: Universidade de Brasília, 2003.

BOSCHETTI, I. *Questões correntes no debate sobre metodologia de avaliação de políticas públicas.* Texto didático preparado para o curso de especialização à distância Política Social e Desenvolvimento Urbano. Brasília, DF: UnB, 2006.

BOURDIEU, P. *A distinção: crítica social do julgamento.* São Paulo: Edusp; Porto Alegre, RS: Zouk, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 142, n. 141, p. 57-73, 25 jul. 2005.

COHN, A. As políticas de abate social no Brasil contemporâneo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 109, p. 129-160, 2020.

COSTA, B; PALOTTI, P. Federalismo, descentralização e o novo arranjo institucional da política de assistência social: lidando com problemas de coordenação e autonomia. *In: HOCKMAN, G.; FARIA, C. A. P. (org.). Federalismo e políticas públicas no Brasil.* Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

COUTO, B. R. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* São Paulo: Cortez, 2004.

COUTO, B. R. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. *In: BRASIL. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.* Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO, 2009.

DRAIBE, S. M. As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e perspectivas. *In: Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas – Políticas Sociais e Organização do Trabalho*. Brasília, DF: IPEA, 1989. p. 1-66.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84. In SOARES, G. A. D; D'ARAÚJO, M. C. (Ed) *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994. p. 271-306.

DRAIBE, S. M. O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas. *Cadernos de pesquisa* 32. Campinas: UNICAMP, 1998.

FAGNANI, E. Da descentralização não-planejada ao federalismo cooperativo: tendências, contradições e impasses da descentralização das políticas sociais no Brasil nos anos 90. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, 2., 1997, Venezuela. *Anais [...]*. Isla Margarita (Venezuela): CLAD, out. 1997.

FATORELLI, M. L. Você está sendo roubado pela PEC 241. *Auditoria Cidadã da Dívida*, Brasília, DF, 18 out. 2016. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/voce-esta-sendo-roubado-pela-pec-241/>. Acesso em: 01 dez. 2021.

FERNANDES, F. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

FLEURY, S. Seguridade social: um novo patamar civilizatório. *In: DANTAS, B. (coord.). Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois*. Brasília, DF: Senado Federal. Instituto Legislativo Brasileiro, 2008. 5 v. p. 1-27.

FONSEAS. FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Revista Gestão Social 3ª edição: assistência social no enfrentamento da Covid19, papel estratégico estados*. Brasília, FONSEAS, 2021.

FONSECA, P.; SOUZA, L. E. (org.). *O processo de substituição de importações*. São Paulo: LCTE (Livraria Ciência e Tecnologia Editora Ltda), 2009.

FRANZESE, C. *Federalismo Cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de Políticas Públicas*. 2010 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo: 2010.

GRAU, E. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 13. ed. São Paulo: Malheiros editores, 2008.

JORDAN, A.; BAUER, M. W.; GREEN-PEDERSEN, C. Policy dismantling. *Journal of European Public Policy*, [s. l.], v. 20, n. 5, p. 795-805, 2013. Disponível em: <http://mwbauer.eu/wp-content/uploads/2019/03/Policy-Dismantling.pdf>. Acesso em: 07 maio 2021.

KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição no Brasil no século XX. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P (org.). *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Unesp, 2019.

KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Essex, Pearson Education Limited, 2ª edição, 2014.

LICIO, E. C. *Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)*. 2012. 351 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.

LOBATO, L. V. C. Dilemas da institucionalização de políticas sociais em vinte anos da Constituição de 1988. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 721-730, 2009.

MASCARO, A. L. *Crise e Golpe*. São Paulo: Boitempo, 2018.

MATTEI, L. Gênese e agenda do novo desenvolvimentismo brasileiro. *Revista de Economia Política*, [s. l.], v. 33, n. 1 (130), p. 41-59, 2013.

MENDOSA, D. *Gênese da política de assistência social do governo Lula*. 2012. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MESTRINER, M. L. *O Estado entre a filantropia e assistência social*. São Paulo: Cortez, 2008.

MIGUEL, L. F. *O Colapso da Democracia no Brasil: da Constituição ao Golpe de 2016*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo: Expressão Popular, 2019.

MOTA, A. E. *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. São Paulo: Cortez, 2008.

NASCIMENTO, M. R.; LIMA, I. R. S.; NORONHA, G. C. (org.). *Golpe de 2016 e a corrosão da democracia no Brasil*. São Paulo: Paco Editorial, 2020.

PAIVA, B. A. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 26, n. 87, p. 5-24, 2006.

PEREIRA, P. A. P. *A assistência social na perspectiva dos direitos: uma crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília, DF: Thesaurus, 1996.

PEREIRA, P. A. P. Estado, regulação social e controle democrático. In: PEREIRA, P. A. P.; BRAVO, M. I. S. *Política Social e Democracia*. Rio de Janeiro, Cortez/UERJ, 2001. p. 25-42.

PIERSON, P. Coping with permanent austerity: Welfare State restructuring in affluent democracies. *Revue française de sociologie*, v. 43, n. 2, 2002. p. 369-406. Disponível em: https://www.persee.fr/doc/rfsoc_0035-2969_2002_num_43_2_5498. Acesso em: 31 out. 2021.

PRONER, C. et al. (org.). *A resistência ao golpe de 2016*. Bauru: Canal 6, 2016.

QUIROGA, A. M. Assistência e Poder: revendo uma articulação histórica. *Revista Praia Vermelha*, Rio de Janeiro, n. 18, p. 14-28, 2008.

SANTOS, W. G. dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SATYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M. The Path of Brazilian Social Assistance Policy Post-1988: the Significance of Institutions and Ideas. *Brazilian Political Science Review*, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 80-108, 2014.

SENNA, M. C. M.; SILVA, D. E. O Sistema Único de Assistência Social na agenda governamental brasileira: considerações sobre o processo de formulação da PNAS 2004 e NOB-SUAS 2005. In: SENNA, M. C. M. (org.). *Sistema único de assistência social no Estado do Rio de Janeiro*. 1. ed. Rio de Janeiro: Gramma, 2016. p. 1-37.

SOUZA, J. *A radiografia do Golpe*. São Paulo: LeYa: 2016.

SPOSATI, A. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 77, p. 30-53, 2004.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília, DF: MDS, UNESCO. 2009. p. 13-56.

SPOSATI, A. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 26, n. 87, p. 96-122, 2006.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. Coalitions, science, and belief change: comparing adversarial and collaborative policy subsystems. *The Policy Studies Journal*, [s. n.], v. 37, n. 2, p. 195-212, 2009.

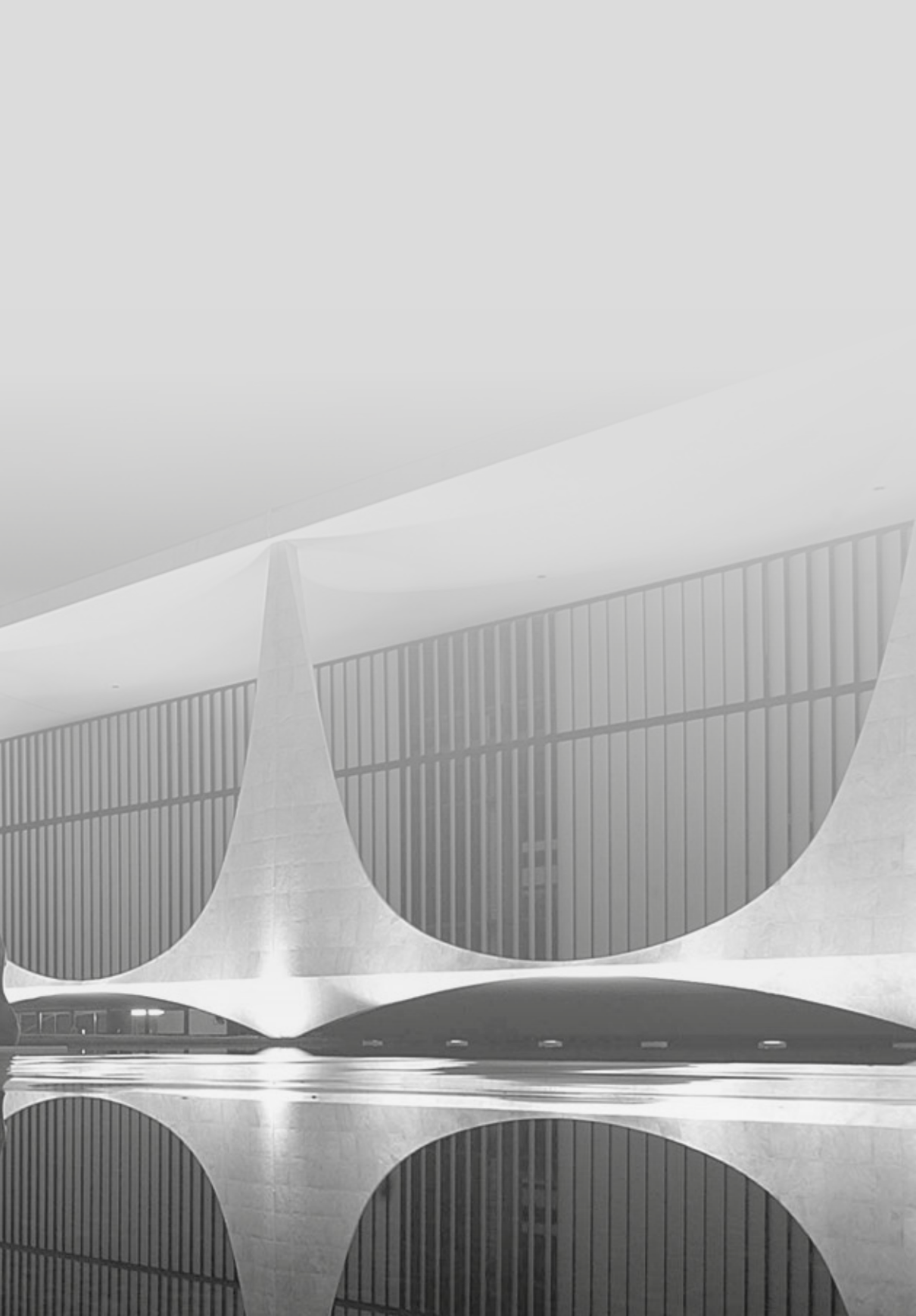
YAZBEK, M. C. *Classes subalternas e assistência social*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

YAZBEK, M. C. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 104-112, 2004.



Parte V

Reflexões Finais



Capítulo 9

Populismo Autoritário, Desdemocratização e Desmonte das Políticas Sociais: lições do caso brasileiro

Sonia Fleury

Arnaldo Lanzara, Carlos Pinho

Fernanda Pernasetti, Lenaura Lobato,

Luciene Burlandy

Mônica Senna, Ronaldo Teodoro

Uma onda global de autoritarismo

A recente onda de governos populistas autoritários em vários países tem suscitado profundas inquietações sobre o futuro das democracias. O relatório de 2022 do V-Dem Institute (Varieties of Democracies) da Universidade de Gothenburg, com base em um amplo estudo de indicadores em 180 países, conclui que, em 2021, havia um recorde de 33 países submetidos a processos de autocratização, o que representa um retrocesso dos regimes democráticos a níveis correspondentes a 1989, ou seja, erradicando os progressos democráticos dos últimos 30 anos (BOESE *et al.*, 2022). Além do aumento de golpes de Estado, o relatório identifica mudanças na natureza da autocratização, com ampliação da polarização e da desinformação por parte dos governos, e a crescente perda de autonomia das instituições democráticas e da liberdade de expressão dos cidadãos.

Como ponto de partida investigativo, a emergência desse fenômeno não pode ser dissociada do clima de descontentamento que se abateu sobre os cidadãos das diversas democracias. O crescimento do populismo autoritário caminha em compasso com a reversão das expectativas de segurança econômica, a disseminação

de ressentimentos em relação aos imigrantes, às minorias raciais, às mulheres e a outros grupos discriminados (EATWELL; GOODWIN, 2018). Frustrações são alimentadas pela crença que as autoridades são distantes, corruptas e insensíveis às demandas populares; uma convicção que se volta particularmente contra as burocracias de Estado (ROCKMAN, 2019). A ascensão do populismo autoritário também guarda profunda relação com a atual concentração plutocrática da renda e riqueza em algumas sociedades (PIKETTY, 2014); e com um disseminado sentimento de incredulidade dos cidadãos em relação aos resultados redistributivos das políticas. Não obstante, os governos populistas autoritários aprofundaram as desigualdades.

Wolfgang Streeck (2014) questiona a tensão entre capitalismo e democracia na fase atual do capitalismo financeiro. O autor aponta a existência de uma incompatibilidade natural entre os dois princípios, ou regimes que guiarão a alocação no capitalismo democrático: um deles atendendo às forças do livre mercado; e o outro baseado nas necessidades sociais e direitos certificados pelas escolhas coletivas das políticas democráticas. Na conjuntura atual, na qual os Estados que antes eram arrecadadores transformaram-se em grandes devedores, foram adotadas políticas de austeridade com redução do gasto público. A partir de então, cresceu a oposição entre o “povo do mercado” e o “povo do Estado”, estes últimos, os cidadãos que dependem das políticas públicas redistributivas ameaçadas com a retração do WS (STREECK, 2014).

Essa espiral de cortes nas políticas do bem-estar vem gerando uma crescente frustração – uma “espiral do silêncio” (NOELLE-NEUMANN, 1984) – cujas consequências imediatas são a exclusão, o conformismo e o desencantamento dos cidadãos com a política; terreno fértil para a expansão do populismo autoritário. Nesse sentido, a estridência exibicionista das lideranças populistas autoritárias, sua representação estética e teatral da soberania, vai se aliando, convenientemente, ao tecnicismo decisionista e “neutro” das regras de austeridade para produzir um silenciamento sobre o conteúdo das políticas públicas.

No entanto, é difícil captar as relações complexas engendradas pelo fenômeno do populismo em sua diversidade de experiências histórico-contextuais, estilos, retóricas e práticas políticas, ou antipolíticas conforme o caso. O populismo possui uma substância disforme e mutante, ajustando-se a diferentes ideologias, conjunturas e contextos (MÜLLER, 2016; URBINATI, 2019). Ademais, diversas teorias observam a *rationale* do populismo sob diferentes ângulos, o que complica qualquer tentativa de uma definição, mas precisa do conceito (LACLAU, 2005; MUDDE; ROVIRA KALTWASSER, 2017; PAPAS, 2019).

A despeito do seu caráter vago e controverso, o conceito de populismo requer algumas definições mínimas para se tornar operacionalizável. A recente manifestação

do populismo por meio de traços nitidamente autoritários deixa importantes pistas sobre sua natureza despótica. Nadia Urbinati relaciona o populismo a um movimento de “desfiguração da democracia constitucional” (URBINATI, 2014). O populismo autoritário e o plebiscitarianismo que o acompanha são incubados dentro da democracia e manifestam o desejo de alcançar a unanimidade das decisões e a homogeneidade do corpo social: “uma idealização que tem caracterizado as comunidades democráticas desde a antiguidade” (URBINATI, 2014, p. 27). As lideranças populistas autoritárias querem se fazer representantes de um povo uno, o “verdadeiro povo”, evocando a ideia de uma sociedade sem mediações políticas.

A identificação populista entre líder e povo ameaça apagar os registros da distinção entre Estado e sociedade. O populismo autoritário quer invisibilizar as linhas que separam o poder político do poder administrativo. Realizar os desejos do líder autoritário requer a denegação de todo aspecto normativo da ordem administrativa e, particularmente, de toda garantia universalista da representação dos direitos. Como destacou Hannah Arendt (1978) no seu ensaio sobre o totalitarismo, as diversas burocracias estatais, sob esses regimes, perdem suas competências e atribuições legais, ficando impedidas de representar interesses heterogêneos e pluralistas.

A ascensão recente de governos populistas autoritários em diversos países, e seus constantes ataques à ordem administrativa do Estado, obriga-nos a repensar o relacionamento entre burocracia e política. É preciso ressaltar que as burocracias públicas são importantes estabilizadoras das democracias liberais de massa.

No entanto, a própria burocracia pode ser um fator de desestabilização dos processos democráticos, desencadeando ações que convergem com princípios antidemocráticos e autoritários, atendendo a segmentos sociais que concentram poder e minam os resultados dos processos eleitorais. Exemplos dessa situação incluem a chamada Operação Lava Jato e o comportamento das Forças Armadas no Brasil. No caso da Operação Lava Jato, considerada um caso de perseguição judicial (*lanfare*), é importante identificar o envolvimento do próprio STF.

Nesses casos, a burocracia, ou parte dela, deixa de ser um “estabilizador das massas” nas democracias e passa a ser um trunfo político das oligarquias que atuam contra as maiorias eleitorais. Portanto, a atuação de parte da burocracia pode servir aos interesses de setores sociais privilegiados que se opõem aos esforços para distribuir o poder de forma mais equitativa e promover a inclusão política de grupos marginalizados e de atores fora dos círculos tradicionais de decisão. Esses setores privilegiados são tipicamente compostos por banqueiros, grandes empresários e outros agentes de mercado que colonizam o Estado.

A democracia e a ação governamental, assim como as burocracias e as políticas públicas, são fenômenos conexos à “autonomia relacional do Estado” em sua interação com a sociedade (MANN, 1993). Historicamente, os conteúdos da intervenção do Estado jamais se reduziram a um conjunto de prescrições. A par disso, “a política permaneceu atada à administração estatal e às estatísticas, isto é, a uma história do espaço” (KOSELLECK, 2005, p. 43). Os Estados também foram responsáveis pela unificação dos seus territórios na linguagem ou na gramática da cidadania democrática, sustentando a mobilização coletiva de grupos inseridos em relações sociais desiguais (BENDIX, 1964; ROKKAN, 1975). Charles Tilly (2007) destacou que a integração dos *outsiders* nas relações de cidadania, a blindagem das políticas públicas ao fenômeno das desigualdades simbólicas e associativas (desigualdades categóricas) e a diminuição das resistências à implementação de medidas redistributivas foram fatores cruciais para os processos de democratização, e dificilmente ocorreram sem a presença de “capacidades estatais”. Ademais, constatou que a desconstrução das capacidades burocráticas dos Estados, especialmente das capacidades de gerar políticas redistributivas, produz o inverso dessas relações, levando a um crescente processo de “desdemocratização” (TILLY, 2007).

Estudos recentes apontam para os ataques de governos populistas autoritários às burocracias e políticas públicas, evidenciando os limites desses governos quanto ao desmonte de políticas (PETERS; PIERRE, 2019; BAUER; BECKER, 2020). Peters e Pierre (2019) afirmam que a retórica populista de derrogação do *establishment* político-administrativo é bem-sucedida para disputar eleições, mas é menos exitosa para governar. Não por acaso, as lideranças populistas costumam estender a disputa eleitoral para além das eleições como estratégia de autolegitimação e sobrevivência política. Apesar da retórica *anti-establishment*, o recurso ao clientelismo pode ser a última salvaguarda da liderança populista para manter-se no poder, ainda que esse fato custe o apoio do seu eleitorado cativo (PETERS; PIERRE, 2019).

Governos populistas autoritários não podem, a bel-prazer, engajar-se na desconstrução de instituições, pois se defrontam com os efeitos cumulativos dos legados burocráticos e das políticas públicas (BAUER; BECKER 2020). A literatura sobre a retração do EBS produzida nas últimas décadas mostrou que os diversos fatores subjacentes ao desmonte de políticas são bastante complexos (PIERSON, 2001; BAUER; KNILL, 2014). De acordo com Pierson (2001), a magnitude das reformas e dos cortes nos programas e benefícios sociais, em uma era de austeridade fiscal permanente, depende da “tenacidade institucional” e dos efeitos inerciais das políticas públicas – o que impõe consideráveis custos aos proponentes do desmonte (PIERSON, 2001). Em suma, os custos eleitorais do desmonte tendem a ser mais

elevados quanto maior a amplitude dos beneficiários e da burocracia envolvida na provisão da proteção social.

Mudanças no regime político também originam processos de desconstrução de políticas, particularmente quando governos populistas com visões fortemente refratárias ao Estado são eleitos. Baseados na experiência de diversos governos populistas autoritários, Bauer e Becker (2020, p. 19) elencam várias estratégias que esses governos dispõem para derrogar a administração pública e as políticas previamente estabelecidas, destacando a “sabotagem das agências burocráticas” e as reformas. Os autores mobilizam argumentos do *policy dismantling* para afirmar que os graus de resistência das burocracias públicas às investidas de líderes autoritários podem ser frágeis ou robustos, dependendo da resiliência das instituições burocráticas (BAUER; BECKER, 2020).

O desmantelamento das burocracias pode ser entendido como uma mudança na natureza política do Estado. Isso significa que as ações de desmonte enfraquecem os componentes democráticos da burocracia pública, mas fortalecem áreas de poder com menor controle público, como o aparato de segurança pública, ou até mesmo robustecem processos burocráticos, constitucionalizando políticas de austeridade fiscal.

Embora os regimes populistas se autodeclarem antielitistas – o que confirma em alguns aspectos sua vocação plebeia e plebiscitária –, recentes achados da literatura sobre o tema demonstram que a “retórica popular” das lideranças populistas é uma cortina de fumaça útil para ofuscar a verdadeira vocação desses regimes, que é radicalmente antirregulatória e plutocrática (METZGER, 2017; ROCKMAN, 2019; HACKER; PIERSON, 2020). Esses governos retiram sua legitimidade do seu potencial de destruição, latente e real. Destruir a legislação ambiental, revogar direitos sociais e trabalhistas, reduzir os impostos dos mais ricos são os “compromissos críveis” que esses governos estabelecem para se fiar ao poder; com a anuência e a cumplicidade de setores da sociedade que percebem o momento populista autoritário como uma chance; em que o custo do comportamento predatório é fortemente reduzido.

Em suma, construir uma coalizão de forças conservadoras e heterogêneas, mas unificadas em torno de objetivos precisos – como a pilhagem do Estado por interesses econômicos predatórios e a exploração de animosidades identitárias e/ou partidárias de esquerda –, é a principal estratégia do populismo autoritário. A vocação plutocrática e “pró-mercado” dos regimes populistas autoritários muitas vezes passa despercebida nas análises do fenômeno e merece ser discutida.

Não é acidental o fato de um crescente número de governos populistas autoritários ao redor do mundo compartilharem visões ultraliberais no campo econômico, consentindo muitas vezes com regras fiscais de austeridade que limitam sua própria discrição, a exemplo do governo Bolsonaro no Brasil. O que explica essa tendência aparentemente contraditória? Tal tendência poderia sugerir um compartilhamento autocrático estável do poder entre o populismo e as políticas de liberalização?

A compatibilização entre liberalismo econômico e autoritarismo político que estamos assistindo em vários países mostra, por um lado, a plasticidade do liberalismo e, por outro, uma dinâmica temporal, que se processa por ondas distintas. Frazer (2017) identifica uma primeira onda na qual a redução do tamanho do gasto público e a burocracia estatal predominaram, uma segunda em que a desregulamentação econômica teve protagonismo na agenda liberal e, mais recentemente, uma terceira onda, quando os custos das medidas de austeridade se fizeram sentir mais fortemente, com a consequente desdemocratização.

No livro *A Constituição da Liberdade*, de Friedrich Hayek (1978), a relação entre sociedades de mercado e Estados autoritários surge como um programa político bem definido. Em sua formulação teórica e em sua prática política na Mont Pelerin Society, o pensador austríaco ganhou crescente influência no pensamento inglês e estadunidense na década de 1970. Seu objetivo declarado era combater a legitimidade do WS e as experiências socialistas, baseado na retórica agressiva da Guerra Fria. Compreendendo que a democratização do poder constituía um risco central para a liberdade individual, Hayek enfatizou que “uma democracia pode muito bem exercer poderes totalitários, e é concebível que um governo autoritário possa agir segundo princípios liberais” (HAYEK, 1978, p. 103). Como se vê, o grande inimigo da liberdade seriam os efeitos advindos da soberania popular, e não a forma política do Estado *per se*.

Nadia Urbinati (2015, p. 69) argumenta que o liberalismo autoritário de nosso tempo emergiu na sociedade democrática a partir de uma “germinação do liberalismo econômico”; manifestou-se como uma reação à sociedade planificada do pós-guerra e como uma “redescoberta de comunidades disfarçadas de substitutas dos programas do Welfare State”.

Também é necessário apontar que regras econômicas “impessoalizadas” de austeridade podem sustentar ordens autocráticas. Líderes autoritários se beneficiam da disciplina fiscal baseada em “regras imparciais” de condução das políticas macroeconômicas porque os custos da perda de discrição para produzir políticas mais expansionistas são fortemente compensados pelos benefícios da “confiança” dos mercados (AASKOVEN; GRUNDHOLM, 2021). A ideia presente aqui é

que a “democracia” só pode reinar em um lugar onde a confiança dos agentes do mercado é restaurada por regras de governança econômica despolitizadas e ultraimparciais. Despolitizar a democracia significa, portanto, alargar o domínio das decisões técnicas e imparciais por meio da defesa unilateral da “confiança” contra a opinião, purgando a política do dissenso e da competição ideológica (URBINATI, 2014).

Em relação a essas transformações da governança econômica, uma importante dimensão política que tem favorecido a incursão autoritária contra a estrutura democrática é a condição fortemente privatizada dos sistemas de comunicação nas democracias ocidentais (CHOMSKY, 1997). No Brasil, a austeridade fiscal passou a constar na Constituição em 2016, por meio da EC nº 95, que foi massivamente divulgada e apoiada pelos principais meios de comunicação privados, impedindo o alcance de contrapontos presentes no debate público. Tal ideia tem levado os *experts* em assuntos financeiros a postular um conjunto de prescrições (bancos centrais autônomos, políticas fiscais imunes aos resultados eleitorais e limites constitucionais ao endividamento público) para proteger os mercados dos “perigos” das decisões colegiadas.

Assim, a manutenção de um ambiente institucional de profilaxia à inoportuna interferência da deliberação democrática nas decisões sobre política econômica dependerá, em última instância, da criação de regras despolitizadas para “automatizar” algumas funções de governo (WEAVER, 1986). Essa “automatização” tem proporcionado aos governos populistas autoritários – especialmente aqueles que possuem visões antiestatistas – uma sólida estrutura de incentivos para criar uma espiral de cortes nos direitos sociais e relaxar os mecanismos regulatórios, como exemplificado pelo governo de Bolsonaro no Brasil. A cruzada contra o Estado e a ênfase no mercado e na família nas relações sociais unem duas ideologias aparentemente distintas: o neoliberalismo, que promove a desregulamentação e a redução dos gastos públicos, e o conservadorismo moral, propagado principalmente pelas igrejas neopentecostais.

Segundo Pierre Rosanvallon (2008), o que vemos hoje na esfera econômica é uma radicalização do caráter “apolítico” dos “poderes contrademocráticos”. A ultraimparcialidade das regras de austeridade busca um projeto de “autonomia perfeita” para os agentes econômicos, “uma total ausência de fricções de mercado, ou seja, uma forma utópica de mercado” (ROSANVALLON, 2008, p. 288). Essencialmente reativas, tais estratégias e ações não podem sustentar ou estruturar projetos coletivos: a característica distintiva deste tipo de “contrademocracia apolítica” é que ela combina a atividade democrática com efeitos não políticos, resultando no populismo autoritário (ROSANVALLON, 2008, p. 23).

O recente processo de desmonte da burocracia pública e das políticas de proteção social empreendido pelo governo Jair Bolsonaro no Brasil reforça a ideia de que o compromisso entre o populismo autoritário e as reformas liberalizantes é estruturado para desconstruir direitos sociais e reverter expectativas democráticas.

A combinação de regras de austeridade constitucionalizada com o populismo autoritário de Bolsonaro foi a solução encontrada pelos setores conservadores da sociedade brasileira para a imposição de uma agenda de destruição de direitos e desdemocratização, sem subverter totalmente os procedimentos democráticos, reduzindo os custos de punição para comportamentos predatórios. Vale lembrar que, desde a década de 1930, com a emergência do Estado burocrático-intervencionista e da legislação social, os setores conservadores no Brasil – compostos por interesses agrários, industriais e financeiros, assim como por parte expressiva da classe média – sempre manifestaram uma particular dificuldade para compreender o Estado enquanto uma comunidade de cidadãos, apesar de terem amplamente se beneficiado das políticas estatais (FLEURY, 1994; SANTOS 2006; KRASILSHCHIKOV, 2022).

A interdição dos processos democráticos por interesses oligárquicos foi uma constante na história republicana brasileira, especialmente em momentos em que o Estado buscou alargar seu escopo cívico e horizonte democrático. O Estado brasileiro se assemelha mais a um “Leviatã de cristal” (SANTOS, 2006). Os atores que se beneficiam da impotência do Estado no País são muito poderosos, enquanto os prejudicados pela inoperância estatal – atores fundamentais para a construção de coalizões redistributivas – são claramente fracos; e necessitam da burocracia estatal e das políticas públicas para que suas aspirações adquiram consistência e faticidade.

As estratégias do governo Bolsonaro para dismantelar os direitos sociais guardam fortes semelhanças com outros casos ao redor do mundo (HELLER, 2020; KOHL *et al.*, 2021; LOUAULT, 2022; GOUVÊA; CASTELO BRANCO, 2022). O caso mais semelhante é o da Índia de Narendra Modi. Em ambos os países, o desmonte das políticas sociais foi impulsionado pelas elites em resposta à expansão anterior dos direitos democráticos e da inclusão social (HELLER, 2020). Heller (2020, p. 2) qualifica os regimes populistas autoritários do Brasil e da Índia como “*retrenchment populism*”: um populismo com “base social distinta e um projeto relativamente bem definido para reverter expansão dos direitos sociais e afirmar as hierarquias socioculturais tradicionais”. Vale anotar que, em ambos os países, as estratégias de desmonte dos programas sociais buscaram substituir os benefícios universais por intervenções mais focalizadas. Além disso, em ambos os casos, a reconfiguração do sistema de proteção social foi perseguida dentro de um projeto de “transformação

cultural” da sociedade (HELLER, 2020, p. 14), em que alguns elementos, como o empreendedorismo, a responsabilidade familiar pelo cuidado, a moral religiosa e a privatização de serviços, procuraram substituir o sistema de proteção social. Bolsonaro buscou reduzir a sensibilidade da população para a necessidade do Estado e das políticas públicas, promovendo um deliberado processo de residualização e mercantilização das políticas sociais.

O caráter autoritário do projeto de desmonte do Estado, da política e da democracia de Bolsonaro também se evidencia na eliminação das instâncias coletivas de participação social promovidas desde a redemocratização do Brasil, aliada ao aumento da violência policial e paramilitar contra os segmentos mais pobres e periféricos do País, validado pelo discurso de uma suposta política de segurança para a população, configurando o que Achille Mbembe denominou de necropolítica (MBEMBE, 2018).

A originalidade do nosso estudo reside na ênfase dada ao desmonte das políticas de proteção social, ao contrário da maioria dos estudos que abordam os governos populistas autoritários apenas sob a ótica do regime político, da ideologia e da retórica dos governantes. Nossa hipótese relaciona a emergência do populismo autoritário às políticas de austeridade e desregulamentação difundidas pelo neoliberalismo, cujos resultados têm sido a restrição do gasto público em políticas redistributivas, o aumento da desigualdade e o retrocesso dos direitos sociais de cidadania. Essa resignificação da destinação dos recursos públicos prioriza os interesses empresariais em detrimento das conquistas sociais que beneficiam a maioria da população, representada por um conjunto de direitos e instituições que materializam a cidadania em seus componentes civil, político e social.

Por dentro do desmonte da proteção social no Brasil

Essencialmente, as políticas de proteção social devem ser vistas como uma metapolítica no sentido de que elas materializam a competição pela distribuição de recursos públicos, moldam a extensão da comunidade de cidadãos por meio de critérios de inclusão e exclusão, e redefinem a estratificação social e as relações entre forças sociais e agentes públicos e privados. No Capítulo 1, nosso estudo mostrou que o desmantelamento das políticas de proteção social no Brasil, além de reproduzir uma tendência global, precisa ser entendido na especificidade da trajetória de construção da institucionalidade democrática. Entendemos que o desmantelamento se aproveita das peculiaridades, fraquezas e vulnerabilidades do EBS no Brasil e em outros países da América Latina (SÁTYRO; PINO; MYDAGLIA, 2021). Ao analisar a proteção social na América Latina, buscamos compreender as políticas públicas como uma mediação entre o Estado e a sociedade, permitindo-nos entender o lugar que essa política ocupa dentro de seu aparato e na reprodução dos diferentes

setores sociais que afeta. Assim, por intermédio do desenvolvimento de estruturas de proteção social, tanto a natureza do Estado quanto suas dinâmicas de institucionalização são reveladas.

Desde que a proteção social é uma política pública, uma das consequências imediatas é analisar a constituição dos benefícios como direitos inerentes à condição de cidadania, ou, em vez disso, como medidas infralegais desprovidas de *status* político. A participação plena dos indivíduos na sociedade política ocorre a partir de sua inserção como cidadãos, o que decorre do reconhecimento de suas necessidades como demandas que a sociedade e o Estado devem abordar por meio de políticas sociais. Nesse sentido, a expansão da cidadania é um processo que envolve tanto o reconhecimento quanto a redistribuição (FRASER; HONNETH, 2003) além de uma dimensão meramente legal. A igualdade que é inerente à condição de cidadania é um construto político e legal que supera as diferenças. Estabelece-se tanto nas condições sociais nas quais os sujeitos são formados e as relações de reciprocidade social são estabelecidas como nas condições materiais que reduzem as desigualdades consideradas injustas pelo grau de civilização que tenha sido alcançado em cada sociedade (FLEURY, 2003). É, fundamentalmente, um processo cultural de luta por hegemonia que se realiza política, legal e materialmente. Na ausência de tais condições, em que prevalecem assimetrias sociais, econômicas e políticas extremas, ocorre uma dissociação entre a modernidade do Estado – expressa na norma legal – e a tradição conservadora que governa as dinâmicas hierárquicas das relações sociais e sabota repetidamente a construção da nação (DAMATTA, 1988).

Apesar das diferenças, pontos comuns explicam o surgimento do EBS em democracias consolidadas: processos de industrialização e urbanização; aumento da produtividade econômica; mudanças nas relações sociais; correlação entre forças sociais; papel do Estado na regulação do mercado e na desmercantilização da proteção social. Alguns autores analisaram mais de perto o componente político do arranjo social-democrata e do EBS, com enfoque especial na noção básica do pacto social interclassista. No entanto, como podemos discutir pactos sociais onde todas as condições para tal estão ausentes? O desenvolvimento de uma cultura de democracia depende do estabelecimento de atores políticos capazes de desenvolver formas de organizar e garantir recursos estratégicos que lhes permitam ser incluídos nos processos de negociação e de acordo. Também depende da capacidade do Estado de coletar impostos progressivamente e implementar políticas distributivas, enraizadas em um modelo econômico capaz de gerar excedentes de forma sustentável e voltado para a expansão do mercado nacional (FLEURY, 2014).

A crise do modelo econômico de substituição de importações marca o fim de um período de construção e expansão da proteção social no Brasil e em vários países da região. A abertura das economias, a grande dívida pública, a espiral inflacionária, a abertura descontrolada de economias anteriormente protegidas e a baixa incorporação de tecnologia e capacidade competitiva da indústria, localizada nacionalmente, foram fatores que impactaram o cenário político da região. Como parte desse processo, a rede de atores que se organizou em torno de sistemas de proteção social, como sindicatos e burocracia estatal, viu seu poder diminuir. Um período de grandes mudanças na proteção social teve início nos anos 1980, e a região se tornou um laboratório de experiências inovadoras decorrentes de reformas nos sistemas de saúde e previdência nos anos 1980 e 1990 e dos programas de Transferência Condicionada de Renda (CCT) dos anos 2000 e 2010.

Os avanços na proteção social consolidados na Constituição de 1988 não podem ser vistos como resultado de um pacto social, mas de uma conjuntura crítica, na qual as forças sociais progressistas foram capazes de impor um padrão de direitos sociais que atendia às expectativas da grande mobilização da sociedade, mas que não foi apoiado pelo estabelecimento de um sistema tributário progressivo capaz de sustentar políticas redistributivas universalistas. Corroborando a importância de garantias legais para a proteção social, observamos que uma consequência da exigibilidade de direitos em um contexto de fortes restrições econômicas tem sido o aumento exponencial da judicialização no domínio dos direitos sociais na região, mesmo que o acesso à justiça introduza novos fatores que reforcem estratificações e a desigual distribuição recursos de poder (FLEURY, 2013). Outra consequência da dissociação entre direitos sociais e benefícios sociais é a coexistência entre um sistema formal e um sistema informal de proteção social. Direitos sem benefícios – como a falta de acesso a serviços de saúde – coexistem com benefícios sem direitos – como em programas de assistência nos quais não são garantidos direitos (FLEURY, 2014) –, enfraquecendo toda a arquitetura de proteção social, já que os titulares se veem em risco e vulnerabilidade permanente. Além da mistura de direitos e benefícios dentro das políticas de proteção social, fatores econômicos também estão reformulando essas políticas. Um desses fatores é a crescente interconexão entre organizações públicas e privadas. Essa tendência não apenas desvia fundos públicos para organizações privadas, mas também reforça a suposição cultural de que o acesso a serviços privados é um *status* privilegiado.

A análise setorial das políticas de proteção social no Brasil nos levou a confirmar a hipótese central de nosso estudo, que destaca a interação entre neoliberalismo, autoritarismo e a desmontagem de políticas redistributivas em favor de interesses

empresariais seletivos. Esses interesses competem por fundos públicos e visam promover a dominação do mercado na organização das relações sociais. Em cada um dos setores que analisamos, observamos que diferentes estratégias foram empregadas para dismantlar as políticas de proteção social, aproveitando as fraquezas institucionais inerentes ao sistema de proteção social do Brasil – um sistema que seguiu uma trajetória não linear e não cumulativa, característica das democracias tardias em economias dependentes.

Austeridade fiscal e o dismantelamento de políticas

A partir da mobilização teórico-conceitual da literatura de Economia Política do Desenvolvimento, Fundo Público e *policy dismantling*, o Capítulo 2 analisou a trajetória histórico-institucional das reformas de austeridade fiscal que impactaram negativamente a estrutura de financiamento e as capacidades de provisão de políticas públicas do Estado brasileiro.

A partir da década de 1990, instaurou-se um ciclo de austeridade e de reformas econômico-institucionais que alavancaram as privatizações, a abertura comercial, a liberalização financeira, a dependência externa, a desindustrialização e o subfinanciamento crônico das políticas sociais. Após o golpe jurídico-midiático-parlamentar de 2016 e a chegada de uma coalizão liberal-conservadora ao poder representada pelo governo Michel Temer (2016-2018), a instauração de um Novo Regime Fiscal – ancorado por um novo arcabouço institucional, a EC nº 95/2016 – aprofundou essas dimensões com uma celeridade e abrangência sem precedentes na economia política brasileira quando comparada ao resto do mundo.

O capítulo demonstrou que a EC nº 95/2016, ao efetuar cortes em políticas de saúde, educação e infraestrutura por um período de 20 anos, constitui um poderoso mecanismo de dismantelamento das políticas públicas que, além de constrianger constitucionalmente o crescimento das despesas públicas, viabiliza a transferência de fundos públicos para o sistema financeiro. Tal como salientado ao longo do capítulo, a opção por uma política radical de austeridade fiscal vem modificando a própria natureza da ação estatal no Brasil pois: 1) do ponto de vista macroeconômico, representa um entrave ao crescimento econômico e à atuação anticíclica do Estado; 2) da perspectiva social, significa a destruição da Constituição de 1988 e um arrocho nos serviços sociais, especialmente de educação e saúde; 3) do prisma político, retira o poder do Congresso e da sociedade de moldar o tamanho do orçamento público e, de forma antidemocrática, impõe um novo pacto de forças políticas – sem legitimidade social – em torno de um Estado mínimo.

A fim de lidar com as pressões políticas advindas do capitalismo financeiro global para a radicalização da austeridade, essa coalizão liberal-conservadora (imbuída de uma carapaça autoritária com a ascensão de Bolsonaro ao poder) buscou esfacular e asfixiar as políticas públicas bem como seus mecanismos de financiamento. Na linha dos governos populistas autoritários como Donald Trump, nos EUA, que concebem o aparato estatal e o “Estado administrativo” como algo a ser extirpado, o governo Bolsonaro (2019-2022) buscou sabotar e dismantelar várias burocracias vinculadas aos diversos setores de políticas públicas. A ascensão de Bolsonaro ao poder inaugurou uma modalidade de política predatória que, apoiada no populismo autoritário e no fiscalismo, testou os limites da democracia assim como a capacidade de resiliência e robustez da estrutura administrativa do Estado brasileiro.

Por fim, o capítulo destaca três tarefas urgentes que se colocam no atual cenário de recrudescimento do autoritarismo com profundo, célere e abrangente dismantelamento de políticas públicas. Em primeiro lugar, salvaguardar a democracia das crescentes tentações autoritárias que conduzem à deslegitimação e ao permanente tensionamento das instituições políticas democráticas. Segundo, após o grave quadro de crise econômica, política, social e sanitária, construir uma coalizão político-econômica e societal progressista devotada à reconstrução nacional. Terceiro, revitalizar o arcabouço institucional de políticas públicas e o fortalecimento de mecanismos progressivos de financiamento fora dos cânones liberal/ortodoxos. Tais tarefas, portanto, são urgentes tendo em vista o quadro de terra arrasada e de completa destruição do tecido institucional de políticas públicas promovido pelo governo Bolsonaro.

As reformas trabalhistas e a crise do corporativismo democrático

Como procuramos apontar no Capítulo 3, que trata das recentes reformas trabalhistas no Brasil, o núcleo político das reformas trabalhistas consiste em ampliar a prerrogativa de poder patronal ante a ação organizada e coletiva dos trabalhadores. A ampliação dessa desigualdade de poder é promovida por meio de três movimentos: i) a flexibilização das formas de contratação coletiva do trabalho – atentando diretamente contra a estabilidade no emprego; ii) o enfraquecimento político e econômico dos sindicatos trabalhistas; iii) a restrição do acesso à Justiça do Trabalho e outros órgãos de controle público encarregados de fiscalizar o cumprimento da legislação do trabalho.

A multiplicidade de vínculos precários de contratação laboral como o trabalho intermitente e o trabalho autônomo são desdobramentos dessa transformação.

Essas modalidades de relação contratual instável dificultam a representação sindical, facilitando o rebaixamento das condições de trabalho e fragilizando, por exemplo, as normas de segurança e saúde do trabalho; simultaneamente, comprometem os níveis salariais e ampliam jornadas laborais. Os efeitos regressivos dessa agenda liberal ultraconservadora sobre o sistema de relações de trabalho, ao aprofundar as desigualdades, facilitar a demissão de trabalhadores e comprometer a qualidade dos postos de trabalho, reporta-nos à problematização do sentido democrático do corporativismo.

Como procuramos discutir, a desconstrução institucional-legal do corporativismo aponta para a deterioração de uma importante âncora política do EBS brasileiro justamente porque aumentou a assimetria de poder político entre patrões e empregados. É importante destacar que algumas transformações anticorporativistas aprovadas nas reformas não se consolidaram em definitivo na legislação brasileira, sendo julgados inconstitucionais pelo STF. Esse processo de revisão, no entanto, ficou longe de descaracterizar o cenário de distúrbios introduzido pelo aprofundando dos interesses mercantis ante o enfraquecimento da capacidade de ação política sindical.

Nesse cenário de instabilidade social, as reformas trabalhistas passaram a ocupar o centro das atenções do terceiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, eleito em 2022. A agenda estrutural que se impõe consiste em apontar caminhos para revalorizar a negociação coletiva e o fortalecimento da representação sindical. A recomposição da força política sindical é um desafio que se coloca não apenas para as categorias laborais tradicionais como inclui o esforço de expansão da regulamentação trabalhista aos profissionais que atuam por aplicativos. A reconstrução de espaços tripartites de decisão é um desenho clássico dos EBS, que, devido aos novos desafios, deverá incluir representantes não formais das novas formas de trabalho além das centrais sindicais, setores patronais e representantes do Estado.

Durante o processo eleitoral da Presidência da República no Brasil, colocou-se a expectativa de que, uma vez eleito, o governo Lula deveria revogar amplamente os atos e medidas presidenciais da era Bolsonaro. Em diversas áreas de políticas públicas, essa diretriz passou a organizar o debate público – particularmente no setor do trabalho. Em que pese essa condição, o que se coloca para a legislação trabalhista no novo governo é uma “revisão” das medidas adotadas, sinalizando, de certa forma, um recuo do programa político das lutas do setor. Tudo isso considerado, é possível afirmar, no entanto, que se coloca em curso uma redefinição importante das diretrizes políticas que estavam colocadas no debate do governo anterior.

O princípio de reformulação do sistema de relações de trabalho no País se manterá. A recuperação de um sentido favorável à distribuição do poder para os trabalhadores,

ao se chocar frontalmente com a coalizão patronal que apoiou massivamente os governos Michel Temer e Jair Bolsonaro, indica que a consolidação de um novo estatuto do trabalho no Brasil, capaz de alcançar um relativo grau de estabilidade institucional, seguirá sendo um espaço de disputa. Como procuramos formular, a expansão dos direitos do trabalho está na raiz da conformação dos Estados de Bem-Estar contemporâneos, e, se estivermos corretos, a estabilidade democrática brasileira seguirá estruturalmente dependente do equacionamento dos conflitos provenientes da exploração do trabalho.

O componente democrático do corporativismo, que consiste em reduzir a assimetria de poder entre o capital e os segmentos que vivem do trabalho, só alcançará importância para a cultura democrática do século XXI se esse princípio proteção se tornar capaz de ser mais abrangente e inclusivo do que foi no século XX. Nesse sentido, a luta sindical não consiste apenas em repor perdas provenientes das reformas trabalhistas, mas se orientar pela formalização de segmentos tradicionalmente colocados à margem da legislação do trabalho, como a população negra e feminina trabalhadora, presente, sobretudo, nas periferias das grandes cidades brasileiras.

Essa realização repactua a unidade política da proteção social do trabalho com o sentido universal de cidadania, enfrentando a fratura analítica que considera a agenda do trabalho como luta puramente corporativa de direitos.

Um regime de empregabilidade sem direitos

O Capítulo 4 discutiu o atual processo de desmonte das políticas públicas de emprego no Brasil. A hipótese que norteou o capítulo partiu do pressuposto de que a precária institucionalização do sistema público de emprego no País, particularmente dos programas de qualificação profissional e seguro-desemprego, suas falhas para se adaptar a um contexto de mudanças no mercado de trabalho e o recente desmantelamento da legislação trabalhista são fatores que favorecem o desmonte dessas políticas.

A despeito dos controversos resultados da Reforma Trabalhista de 2017, o avanço destrutivo sobre os direitos dos trabalhadores foi intensificado no governo populista autoritário de Jair Bolsonaro (2019-2022). Imbuído do discurso de que os benefícios trabalhistas oneram a produção e criam “privilégios”, o governo Bolsonaro tentou de todas as formas aprofundar a flexibilização do trabalho, visando incentivar o trabalho informal, particularmente nas novas plataformas digitais de trabalho.

Em decorrência da desestruturação institucional, as políticas públicas de emprego foram praticamente extintas ou substituídas por iniciativas que visam intensificar a

informalidade e a precarização do emprego. No limite, o que o governo Bolsonaro almejou ao perseguir obstinadamente tais iniciativas, com a anuência de grande parte do empresariado, foi a criação de um “regime de empregabilidade sem direitos” no Brasil; um regime sintonizado aos objetivos de desconstitucionalizar os direitos sociais e elevar o “empreendedorismo” a uma nova disciplina do risco para a sobrevivência dos brasileiros, sobretudo para os mais pobres.

A persistência das políticas de austeridade e das medidas de flexibilização do emprego no País vem contribuindo para agravar o quadro de desigualdades salariais e de precarização do trabalho. Além disso, a questão mais grave é que, sem estratégias públicas de recuperação e proteção do emprego, a escassez de trabalho qualificado pode se constituir um fator permanente de estagnação da economia brasileira, limitando seus horizontes de inovação e crescimento.

Em um ambiente marcado por fortes desigualdades de acesso aos meios tecnológicos, é preciso considerar as implicações distributivas da disseminação (a mais ampla possível) da informação como um insumo crítico para a geração de empregos na economia do conhecimento. Democratizar o acesso ao conhecimento e evitar os monopólios que caracterizam hoje a sociedade da informação, dissuadindo mediante ação estatal os retornos crescentes (e injustos) que potencializam o poder das empresas digitais, são medidas imperiosas que o governo brasileiro deveria adotar como parte de uma estratégia integral e renovada de desenvolvimento social.

Deve-se considerar, todavia, a importância da chamada “economia verde”, dos serviços sociais e de infraestrutura como potenciais fontes para a geração de empregos qualificados no País, unindo as estratégias de inclusão produtiva aos objetivos de fortalecimento do sistema de proteção social e das políticas urbanas e ambientais. Uma política de ativação disposta a criar empregos qualificados no setor de serviços sociais, com ênfase no fortalecimento do complexo industrial da saúde, por exemplo, além de oportuna em vista dos problemas gerados pela pandemia, seria de fundamental importância para estreitar a relação entre inovações, capacitação tecnológica e serviços de proteção social.

Por fim, cabe destacar que é preciso urgentemente melhorar a qualidade do sistema educacional brasileiro, corrigindo sua tradicional assimetria e segmentação, bem como fortalecer a regulamentação e a fiscalização do trabalho. Ao lado da criação de um robusto sistema de qualificação profissional, essas medidas seriam cruciais para ampliar o acesso da população brasileira ao trabalho qualificado e protegido.

As estratégias fundamentais para a criação de um sistema abrangente de qualificação profissional no Brasil são mais políticas do que tecnocráticas e requerem amplas

capacidades de coordenação por parte dos atores governamentais e dos interesses organizados.

Um sistema previdenciário entre a solidariedade e a economia rentista

O Capítulo 5 desenvolveu duas hipóteses para explicar o progressivo dismantelamento da previdência social e o expressivo crescimento da previdência privada no Brasil. Por um lado, discutiu como o entendimento histórico do sistema previdenciário como mero seguro social fragiliza frentes populares em defesa de sua universalização e adoção de parâmetros solidários. Juntamente com o desmonte das políticas de trabalho, emprego e renda, essa percepção reforça a ideia equivocada de que a previdência social privilegia um determinado tipo de trabalhador dentro da profunda estratificação do mercado de trabalho brasileiro. Em segundo lugar, discutiu o enfraquecimento do sistema previdenciário diante da financeirização da economia brasileira, que tem levado ao surgimento e ao fortalecimento de produtos e entidades de previdência privada, operando sob uma lógica rentista e não desenvolvimentista ligada à reprodução da máquina da dívida pública nacional. De certo modo, pode-se dizer que o progressivo desmonte da previdência e o expressivo crescimento da previdência privada têm sido fenômenos relacionados e intensificados pela lógica da austeridade fiscal ao longo do período recente da democracia brasileira.

Essa análise do desmonte do sistema previdenciário brasileiro denota uma determinada engrenagem em funcionamento: as reformas neoliberalizantes reforçam o crescimento da previdência privada, enquanto a “financeirização por juros” leva à alocação desses recursos em fundos públicos nacionais ativos de dívida. O maior endividamento do Estado, por sua vez, fortalece as tendências políticas relacionadas com a austeridade, especialmente no contexto da aprovação da EC que estabeleceu teto para os gastos públicos (PEC nº 95/2016), abrindo caminho para uma nova reforma da previdência aprovada em 2019. Embora o reconhecimento da impopularidade dessa proposta tenha levado o Congresso a modificar parte importante do radical texto original – como o descolamento de benefícios em relação ao valor do salário mínimo nacional –, sucessivas mudanças paramétricas que reduzem o alcance e a abrangência da política previdenciária excluem cada vez mais trabalhadores do alcance da política previdenciária. Tais medidas afetam especialmente mulheres e trabalhadores menos qualificados, cuja trajetória de trabalho é marcada por entradas e saídas do mercado de trabalho formal. Esse cenário fragiliza as frentes populares em defesa de um sistema previdenciário solidário, seja pela complexidade do tema, seja porque as consequências das medidas aprovadas só serão sentidas em médio e longo prazo.

Diante disso, na perspectiva de superação do populismo autoritário que marcou o período mais recente do Brasil, torna-se urgente resgatar uma agenda que rompa o mecanismo do desmonte e recupere uma perspectiva de seguridade social solidária que financie o desenvolvimento. Essa discussão tem ganhado força na sociedade brasileira, principalmente no que diz respeito à construção de alternativas de cobertura previdenciária para os trabalhadores informais perante as tendências contemporâneas do capitalismo de plataformas, por exemplo. Se nos anos 2000, apesar das forças do desmonte, o Brasil conseguiu promover a universalização e o fortalecimento da previdência rural, obtendo impacto comprovado e significativo na redução da pobreza no campo, ainda temos uma sólida fronteira a transpor quando se trata de questões sociais: a criação de alternativas de cobertura para trabalhadores informais. Construir propostas viáveis em torno de temas como renda social mínima, por exemplo, implica defender, por meio de políticas públicas, uma concepção de seguridade social como direito solidário, e não como bem de acumulação. É preciso trazer para o sistema público de previdência os trabalhadores em precárias condições de trabalho, hoje presas fáceis das entidades abertas de previdência privada ou da retórica idealizadora do empreendedorismo.

Além disso, é urgente rever as medidas da última reforma da previdência, levando em consideração as diferenças de perfis do mercado de trabalho entre os estados da federação, como a exigência de idade mínima. Também é preciso enfrentar a precária estrutura administrativa do sistema público, que tem resultado em um grande gargalo na concessão de benefícios previdenciários públicos. Como consequência, há um acúmulo de pedidos de aposentadorias, pensões e auxílios nas bases de dados do INSS, que são frequentemente levados à esfera da judicialização.

Como pano de fundo de combate ao desmonte, urge fortalecer a relação entre a previdência e os indicadores macroeconômicos para que se restabeleça sua vinculação direta com o nível de formalização da economia. Retomar o controle do Estado sobre os rumos da economia nacional significa revogar a Reforma Trabalhista e promover o desenvolvimento econômico com investimentos públicos que gerem empregos formais, aumentando as receitas da seguridade social. Outra importante medida de apoio à seguridade social seria a retomada da política de aumento do salário mínimo, capaz de restaurar o poder de compra de pensões e aposentadorias que têm impacto positivo na economia local de pequenos municípios, mais prevalentes nas regiões Norte e Nordeste. Em essência, trata-se de repensar a previdência social como um investimento que ajuda a reduzir as desigualdades regionais e a estimular a demanda na economia, e não, simplesmente, enquanto uma mera despesa governamental.

Conflitos e desmonte do direito à saúde

O Capítulo 6, “O Direito Universal à Saúde no Brasil: da expansão restrita ao desmonte”, analisou o processo de desmonte da estrutura de sustentação do SUS e as repercussões do frágil processo de garantia do direito universal à saúde. O objetivo foi analisar as mudanças propostas e implementadas nas políticas de saúde, relacionando-as com o processo mais amplo de impedimento/retração do direito universal à saúde, que é a política mais abrangente do modelo de WS brasileiro. A hipótese central foi a de que, no caso brasileiro, o processo de retração das políticas sociais é concomitante ao de expansão dos direitos sociais, o que resulta que as dimensões de recomodificação, contenção de custos e recalibração (PIERSON, 2001) orientaram não apenas a retração do EBS, mas também sua própria constituição e formato atual.

No caso brasileiro, é preciso separar a constitucionalização do direito universal (FLEURY, 2009) do processo de consolidação do aparato que o sustenta. Além do arcabouço jurídico originário do direito universal à saúde e do SUS, todo o processo posterior foi um que podemos chamar de expansão restringida, pois houve expansão em relação ao modelo anterior à Constituição Federal de 1988, mas restrições ao que a Constituição previa. Alguns fatores explicam esse processo, todos direta ou indiretamente relacionados com o fato de que o contexto de aprovação do direito universal à saúde foi a redemocratização pós-ditadura militar. Esse contexto logo se altera devido à prevalência de políticas macroeconômicas restritivas, relegando para segundo plano a implantação do SUS e o direito universal à saúde. O SUS enfrenta sérios problemas de financiamento e compete com um crescente setor privado, tanto de provedores do SUS sob frágil regulação pública quanto de planos voluntários de saúde, caros e ineficientes, que empurram necessidades não atendidas para o sistema público.

O SUS foi consolidado nacionalmente e incorpora aspectos inovadores de descentralização e participação social. Os avanços se devem principalmente a um conjunto de políticas públicas progressistas implementadas por governos de centro-esquerda, que, contudo, mantiveram o padrão de restrição fiscal e não inseriram o direito universal à saúde e o SUS como centrais em seus projetos de governo. Essa expansão restringida vinha garantindo, ainda que fragilmente, o direito universal à saúde por meio do SUS.

O golpe de 2016 radicalizou o processo de austeridade e agravou a contenção de investimentos e gastos sociais e em saúde, o que foi seguido pelo governo de extrema-direita do presidente Bolsonaro. O cenário mudou, com políticas e propostas que, de

fato, podem ser caracterizadas como cortes, reduções, alterações ou mesmo retirada de políticas existentes, constituindo um processo direto de desmonte. Além de um Novo Regime Fiscal estabelecendo um teto radical de gastos públicos por 20 anos, houve mudanças radicais em diversas políticas de saúde, ora favorecendo o setor privado, fragilizando o aparato federativo e participativo de decisão, o papel do MS, ora revertendo os conceitos centrais progressistas das políticas de saúde. Esse processo se sobrepõe à pandemia da Covid-19, uma vez que a resposta do governo Bolsonaro foi baseada no negacionismo, minimizando a pandemia e seus efeitos na saúde, com consequências drásticas para o País.

Bolsonaro foi o primeiro presidente do período democrático a não ser reeleito. A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva apresenta um novo cenário para o direito à saúde. A pandemia e o desmonte do direito à saúde favoreceram uma expansão histórica dos movimentos sociais em defesa da saúde, que não apenas aproximaram em redes, mas também aprofundaram o debate e as concepções sobre a reconstrução e o avanço do direito universal à saúde. O papel decisivo do SUS durante a pandemia revelou sua importância para o Brasil, e sua defesa ganhou destaque no novo governo. No entanto, os desafios são ainda mais significativos, dada a situação econômica do País, a diversificada coalizão de apoio ao novo governo e o processo de desmonte registrado.

Sinais positivos de enfrentamento do desmonte são a reconstrução do aparato federativo do SUS, a retomada do papel do MS na coordenação nacional do sistema e a recomposição da participação social no SUS. A rápida reativação dessas instâncias demonstra sua importância na institucionalização do direito à saúde e do SUS. O movimento sanitário continua sendo o principal suporte político do direito à saúde e tem desempenhado um papel central na resistência ao desmonte, ampliando os vínculos com movimentos sociais de outras áreas e incorporando demandas de saúde não tradicionais. Exemplo dessa força é a Frente pela Vida, rede de associações e movimentos científicos criada dentro do movimento sanitário em 2020 para construir alternativas técnicas e políticas diante do descaso do governo Bolsonaro com a pandemia. A Frente pela Vida se expandiu, construiu conferências populares de saúde, preparou documentos de apoio a estados e municípios e denunciou os desmandos do MS. É reconhecida como suporte político e técnico para a reconstrução do SUS e interlocutora de políticos e organizações do setor saúde.

Outro elemento central no enfrentamento do desmonte é o financiamento, que está sendo parcialmente recomposto. Já foram definidos recursos para solucionar as enormes filas de cirurgias e procedimentos bloqueados durante a pandemia, que estavam sem solução. O teto de gastos estabelecido em 2016, que foi o centro da

política de austeridade fiscal, está com os dias contados. O novo governo estuda uma nova política fiscal, mas as tensões entre expansão e controle dos gastos públicos permanecem altas, dada a prevalência dos interesses financeiros sobre o orçamento público. Além do financiamento, persiste o problema estrutural da relação conflituosa com o setor privado – voluntário e contratado pelo SUS. Ainda não há políticas claras para uma melhor regulação desse setor, cujo favorecimento foi um dos elementos de desmonte do SUS. A boa notícia é que a saúde está no centro das ambições políticas do novo governo, que privilegia a contenção do desmonte e a reconstrução do direito à saúde, universal e público.

No caso brasileiro, a democratização do período pós-ditatorial esteve relacionada não só com a recuperação dos direitos civis e políticos, mas também muito fortemente com a garantia de direitos sociais. A democracia contemporânea no Brasil está umbilicalmente relacionada com as políticas sociais. Conseqüentemente, desmantelar as políticas sociais é o caminho para reduzir o Estado, favorecer políticas de austeridade e, principalmente, restringir a própria democracia. A saúde foi a política social mais ampla em termos de distribuição e a que mais avançou em termos de institucionalização democrática. Assim, foi um foco central nas iniciativas de desmonte, mas, ao revés, a expressão mais significativa de resistência a ele.

Ambiguidades da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

A institucionalização de um Sisan no Brasil, tratada no Capítulo 7, expressa a potência das coalizações de interesses entre organizações da sociedade civil e setores de governo que se fortaleceram nos espaços institucionais de participação social e intersectorialidade. Ainda assim, não foi possível evitar um desmonte, ainda que parcial, dessa política, especialmente em contextos de crise, quando as medidas de austeridade incidiram de forma importante em alguns programas alimentares.

Os retrocessos que ocorreram na liberação de agrotóxicos, na flexibilização do monitoramento de matas e florestas e o aumento significativo do desmatamento impactaram os sistemas alimentares e ampliaram desigualdades; violência; contribuíram para assassinatos e atentados à saúde dos povos e comunidades tradicionais, vulnerabilização de segmentos de agricultores, pescadores, entre outros.

Uma hipótese para o desmonte dessa política é que sua institucionalidade ainda não está plenamente consolidada e sua visibilidade social é baixa. A coalização de defesa dessa política é formada por organizações da sociedade civil que enfrentam uma forte assimetria de poder diante das pressões econômicas e políticas das corporações

transnacionais que comercializam sementes, equipamentos, agrotóxicos e alimentos industrializados.

Como os problemas alimentares, sociais e ambientais se devem, em parte, à inércia política dos governos para lidar com a ação política dessas corporações, a proteção dos interesses públicos situa-se no centro da agenda política da Sociedade Civil. A demanda societária é regulamentar as práticas corporativas no âmbito dos sistemas alimentares e redefinir instrumentos de responsabilização e reparação de violações.

O desmonte da política de SAN não foi ainda maior porque houve forte reação da sociedade civil entre 2019-2022 e pressão política sobre aqueles que disputaram os cargos públicos nas eleições de 2022. As demandas societárias envolveram o fortalecimento institucional do Sisan nos três níveis de governo e a reinstituição do Conselho Nacional de participação social. Isso ocorreu em 2023 como uma das primeiras iniciativas do novo governo do presidente Lula. No entanto, a consolidação do Sistema ainda demanda fortalecer o aporte orçamentário, ampliar e qualificar a oferta dos serviços.

O fortalecimento das ações de acesso alimentar imediato articulado com promoção da alimentação adequada e saudável é fundamental, considerando o aumento significativo da IA e da fome, bem como da obesidade e das doenças crônicas no País. As ações de médio e longo prazos, relacionadas com processos redistributivos, tais como a reforma agrária e a geração de emprego e renda, também são centrais nas pautas societárias, considerando os desafios históricos para a redistribuição da terra, da renda, do acesso aos bens e serviços públicos e do acesso à água.

A simultaneidade de ações emergenciais e estruturantes passa pelo fomento à agricultura familiar e aos processos agroecológicos de produção de alimentos, considerando que geram empregos e não são concentradores (da terra, do emprego, da renda) como as monoculturas de exportação. Além disso, são fundamentais para restaurar a biodiversidade, abastecer o mercado nacional de alimentos, promover a sustentabilidade ambiental, social, cultural e uma alimentação saudável e diversificada. Portanto, no que se refere às transformações na forma de produzir, comercializar e consumir os alimentos, a implementação de políticas de transição agroecológica, que já haviam sido aprovadas no País, mas foram interrompidas, é uma pauta importante para os próximos anos. De igual modo, destaca-se a potência das compras públicas para a redução de desigualdades, de problemas ambientais e de saúde, por direcionarem os recursos públicos para esses segmentos específicos de produtores e fornecedores que contribuem para um acesso mais equitativo à alimentação adequada e saudável.

O debate em torno do desenvolvimento, da industrialização do País e da geração de empregos por meio de processos equitativos, ambientalmente e socialmente sustentáveis é também central nessa agenda uma vez que envolve de forma importante o processo de produção e comercialização de alimentos, considerando que o Brasil é um país agrário exportador. No entanto, vislumbram-se tensões que rementem, em grande medida, à ação política corporativa das empresas transnacionais de alimentos e bebidas.

O discurso sobre desenvolvimento, fomentado esse setor, articulado ao agronegócio, defende como uma das principais fontes de renda para o País o modelo agroindustrial de monoculturas de exportação, articulado com o mercado financeiro. Essas empresas capturam inclusive os processos de “ajuda alimentar” no atual contexto de crise social e econômica, tornando ainda mais crítico o desafio de articular promoção da alimentação saudável e combate à fome. Tais tensões só reforçam a relevância dos processos participativos e democráticos que impulsionam contrapontos possíveis para os interesses corporativos orientados por ambições econômicas sem limites.

Assistência social: entre a construção e o desmantelamento

A assistência social só foi reconhecida como política pública sob responsabilidade do Estado e direito de cidadania muito recentemente. A trajetória histórica desse campo de intervenção remete a ações pontuais e descontínuas, conduzidas por damas de caridade e instituições filantrópicas, tratando a assistência prestada como socorro aos “desvalidos” e não um direito social. A redemocratização do País e o clamor por justiça social foram aspectos fundamentais para assegurar a assistência social como política pública no âmbito da seguridade social brasileira no texto constitucional.

No entanto, a materialização dos princípios constitucionais e a institucionalização de um sistema descentralizado e participativo para a área só ocorreriam mais de 15 anos depois, com a implantação do Suas. O contexto de austeridade permanente, a pressão de atores políticos vinculados às entidades filantrópicas do modelo anterior e a concepção de assistência social como política residual e focalizada a determinados segmentos, predominante nos governos que antecederam o Suas, explicam, em grande medida, os parcos avanços na área verificados até então.

Como apresentado no Capítulo 8, a eleição de uma nova coalizão política de esquerda à Presidência da República na primeira década do século XX possibilitou que uma coalizão em defesa da assistência social como direito ocupasse cargos estratégicos no governo federal e impulsionasse a construção do Suas. A criação do MDS conferiu institucionalidade e peso político inéditos para a área. Uma aposta da coalizão

de defesa foi a instauração de uma série de regulamentações para a condução do processo de implantação do Suas, associada a uma estrutura de incentivos financeiros para adesão de estados e municípios. Essa estratégia permitiu a nacionalização da política, a delimitação do campo específico de intervenção, a construção de um desenho integrado de serviços, programas e benefícios e a expansão de serviços por todo o território nacional. Além disso, a instituição do programa de transferência monetária Bolsa Família enquanto prioridade da agenda social do governo favoreceu a vinculação da população aos serviços de assistência social e impulsionou a incorporação de segmentos sociais tradicionalmente aliados dos mecanismos públicos de proteção social.

Tais estratégias foram marcadas, no entanto, por tensões e ambiguidades, enfrentando resistências tanto de setores vinculados às tradicionais entidades da sociedade civil quanto por grande parcela da sociedade apoiadas em uma visão estigmatizante e moralizantes sobre os pobres. Mostraram-se, assim, frágeis ou insuficientes para romper com o legado da política prévia e a cultura meritocrática prevalecente em uma sociedade altamente desigual e para constituir uma base social de apoio às reformas implantadas.

A mudança na coalizão no poder após o golpe que destituiu a presidente Dilma Rousseff abriu espaço para que grupos conservadores retornassem à arena federal e dessem início ao processo de desmonte do sistema de proteção social brasileiro, processo esse aprofundado na gestão de Jair Bolsonaro. Aliando valores do neoliberalismo econômico a uma pauta conservadora no campo do que se convencionou denominar “moral e bons costumes”, o processo de desmonte da política de assistência social em curso combinou estratégias de cortes de gastos públicos, esvaziamento da institucionalidade do SUAS, aniquilamento das instâncias de participação social e propagação de narrativas que atacam direitos sociais e humanos, reforçam a segregação e as desigualdades sociais e demonizam políticas públicas.

Essas estratégias valeram-se das próprias fragilidades do processo de constituição do Suas, dentre as quais o capítulo destaca: a institucionalização recente do sistema, ancorado, em grande medida, na coalizão no poder e que não foi capaz de constituir uma base social de apoio mais ampla; os constrangimentos postos pelo legado da política prévia, marcada por práticas filantrópicas, pontuais e descontínuas de “socorro aos desvalidos”, bem distantes da concepção de direito de cidadania; as disputas em torno da própria concepção de assistência social entre distintos grupos sociais; a seletividade das ações, em geral de baixa qualidade e focalizadas nos pobres e extremamente pobres, vistos majoritariamente como “preguiçosos” e “fracassados”; e a persistência de valores meritocráticos partilhados por um amplo repertório moral

sobre os pobres, acirrado ainda mais sob o contexto de austeridade, empregado como justificativa para o desmonte da política social.

A reversão desse quadro e os avanços da assistência social enquanto parte do rol dos direitos de cidadania trazem uma série de desafios de grande monta agora que uma ampla frente progressista retorna ao poder. Destacam-se aqui dois desses desafios. Um refere-se à (re)construção e à partilha de valores solidários, um nós inclusivo pautado em ideais distributivos, que superem o traço histórico de distinção social e a ideologia meritocrática presentes na sociedade brasileira.

Outro desafio enorme é a necessária articulação da assistência social com demais políticas públicas e sua integração à política econômica. Em um cenário marcado pelo aumento da informalidade, da precarização do trabalho e da desproteção aos trabalhadores, a assistência social precisa superar seu caráter de política seletiva, oferta apenas aos miseráveis por meio de uma cesta básica de benefícios, programas e de qualidade duvidosa e apartada de uma política universal de direito ao trabalho protegido.

Desafios na reconstrução da democracia e da cidadania

Com a derrota do governo Bolsonaro nas eleições de 2022 e o retorno do presidente Lula ao poder, apoiado por uma ampla coalizão em defesa da democracia, o País entrou em uma nova fase com o desafio de reconstruir as instituições democráticas, os direitos de cidadania e um modelo econômico sustentável. A situação é altamente complexa, pois a sociedade brasileira está profundamente polarizada, e os apoiadores de Bolsonaro permanecem radicalizados. De fato, durante o primeiro mês do novo governo, alguns desses grupos até tentaram incitar o caos com o objetivo de provocar uma intervenção militar. Além disso, o novo governo tem dedicado esforços significativos para expandir sua base de apoio no Congresso e reduzir a oposição no Legislativo, que é, em grande, parte representada por partidos de direita. O novo governo está buscando maneiras de conter a propagação de notícias falsas nas redes sociais, que permitiram a grupos extremistas mobilizar e organizar uma oposição radical. Em geral, o novo governo enfrenta quatro desafios fundamentais: i) a necessidade de formar amplas coalizões partidárias para aprovar projetos legislativos; ii) a tarefa crucial de isolar e punir os conspiradores sediciosos dentro das Forças Armadas; iii) a reconstrução das capacidades do Estado; e (iv) o enfrentamento das profundas desigualdades sociais.

O desmantelamento institucional tem sido explorado pela ciência política e pelos estudos de administração pública no campo da mudança de políticas, identificando

as estratégias adotadas em diferentes casos, como a reestruturação do EBS. Já as mudanças de regime foram abordadas na literatura sobre transições de ditaduras para democracias e foram estudadas principalmente a partir da perspectiva dos atores envolvidos na mudança do regime político (O'DONNELL; SCHMITTER, 1988).

No contexto atual, o governo enfrenta o desafio de reconstruir as instituições democráticas e restaurar os direitos de cidadania após um governo populista autoritário. Essa situação é distinta das políticas de contenção de custos, recalibração da proteção social em governos democráticos, bem como mudanças de políticas em transições pós-ditadura. No caso específico examinado, embora a mudança na correlação de forças tenha substituído um governo autocrático por um governo de coalizão democrático, não representa uma ruptura completa com o regime político anterior. Pelo contrário, há a necessidade de revogar políticas e medidas legais e institucionais que minaram os direitos, as práticas e os valores democráticos. Essas medidas afetaram profundamente as relações entre os poderes da República e entre o Estado e a sociedade civil, levando a um processo progressivo de polarização política e perda de direitos civis, políticos e sociais.

Adicionalmente, enquanto uma profunda crise econômica empurrou o País de volta para o Mapa da Fome da ONU, investidores obtiveram lucros recordes, contribuindo ainda mais para o aumento da desigualdade social. No entanto, não se trata apenas de revogar o conteúdo autoritário para restaurar a ordem institucional anterior e adaptá-la ao contexto nacional e internacional atual, muito mais diferenciado e complexo nas dimensões sociais, econômicas e políticas. Nossa contribuição neste livro mostra que a principal estratégia para dismantelar as políticas sociais envolveu a exploração das fraquezas institucionais que se desenvolveram ao longo do tempo em cada área da política pública. Mesmo que esse dismantelamento tenha ocorrido no mesmo contexto econômico marcado por medidas de austeridade, que por si só demarcaram a impossibilidade de investimento social e políticas redistributivas, diferentes estratégias foram adotadas em cada setor.

A coordenação do populismo autoritário com o conservadorismo moral e a ideologia liberal revelou um objetivo político comum para as políticas públicas: favorecer os interesses das grandes corporações transnacionais, instituições financeiras, empresas produtoras de armas, mineradoras e agronegócios. Isso foi feito relaxando a regulamentação e distribuindo subsídios e recursos orçamentários para políticos que representavam tais interesses. Eles alcançaram seus objetivos cortando seletivamente os gastos públicos que poderiam fortalecer as políticas que garantem os direitos de cidadania, o que resultou em retrocessos nas áreas de emprego, trabalho, seguridade social, saúde, alimentação e nutrição e assistência social. Além disso, eles usaram um

discurso antipolítico para reforçar valores meritocráticos de distinção social e uma cultura de ódio contra diferentes segmentos e grupos sociais.

As análises apresentadas neste livro oferecem lições valiosas sobre a necessidade de a reconstrução ir além da mera restauração e caminhar em direção a um novo modelo de desenvolvimento democrático e inclusivo. O primeiro passo é superar a dicotomia entre o modelo econômico e as políticas sociais. As políticas de austeridade moldadas pelos cânones liberais sufocaram a capacidade de investimento público e levaram à reprimarização da economia, o que deve ser enfrentado. Ao mesmo tempo, políticas destinadas a proteger o trabalho, o emprego e os direitos, bem como os serviços sociais, devem ser articuladas a um modelo de desenvolvimento econômico inclusivo, que já estava subfinanciado mesmo durante governos progressistas. Esse modelo acumulou fraquezas institucionais que facilitaram seu subsequente desmantelamento. Será essencial adotar um novo modelo econômico, tecnológico e social que privilegie complexos econômicos e industriais, como saúde, cultura, alimentação e nutrição, meio ambiente, entre outros, garantindo soberania e reduzindo a dependência externa em áreas estratégicas, enquanto promove a inclusão produtiva e social. Sem essas condições, em uma sociedade com o alto nível de polarização política atingido no Brasil, há um risco de que as expectativas das pessoas sejam frustradas, aumentando a probabilidade de regressão democrática.

Para promover uma sociedade mais justa e inclusiva, será crucial melhorar o acesso, o valor e a qualidade dos serviços e dos benefícios sociais, como pensões, assistência, educação e saúde. Fontes de financiamento sustentáveis com um modelo de tributação progressiva precisarão ser buscadas, aliviando o ônus sobre o trabalho. Em uma sociedade marcada pela heterogeneidade estrutural e atualmente passando por um novo tipo de informalidade trabalhista caracterizada pelo capitalismo de plataforma, é essencial desconectar a proteção social do *status* de emprego e avançar em direção a uma noção de cidadania universal. As diferentes formas de inclusão trabalhista não devem ser um obstáculo para a universalização da cidadania, pois o trabalho e a renda se tornaram parte constitutiva dos direitos sociais, em uma ordem social baseada em princípios de justiça social.

Referências

- AASKOVEN, L.; GRUNDHOLM, A. T. Stability through constraints: the impact of fiscal rules on autocratic survival. *Democratization*, [s. l.], v. 28, n. 8, p. 1564-1562, 2021.
- ARENDT, H. *The origins of totalitarianism*. New York: Harcourt, 1978.
- BAUER, M. W.; BECKER, S. Democratic backsliding, populism, and public administration. *Perspectives on Public Management and Governance*, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 19-31, 2020.
- BAUER, M. W.; KNILL, C. A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: measurement, explanation and strategies of policy dismantling. *Journal of Comparative Policy Analysis*, [s. l.], v. 16, n. 1, p. 28-44, 2014.
- BENDIX, R. *Nation-building and citizenship: Studies of four changing social order*. New York: Wiley, 1964.
- BOESE, V. A. *et al. Autocratization Changing Nature? Democracy Report*. Gothenburg Sweden: V-Dem Institute, 2022. Disponível em: https://www.v-dem.net/documents/19/dr_2022_ipyOpLP.pdf. Acesso em: 15 ago. 2022.
- CHOMSKY, N. *Media control: The spectacular achievements of propaganda*. New York: Seven Stories Press, 1997.
- DAMATTA, R. Brasil: Uma nação em Mudança e uma Sociedade Imutável? Considerações sobre o dilema brasileiro. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 204-219, 1988.
- EATWELL, R.; GOODWIN, M. *National populism: The revolt against liberal democracy*. London: Pelican, 2018.
- FLEURY, S. Building democracy in an emerging society: challenges of the Welfare State in Brazil. In: PIETERSE, J. N.; CARDOSO, A. (ed.). *Brazil emerging – inequality and emancipation*. Routledge: London, 2014. p. 11-31.
- FLEURY, S. *Estado sem cidadãos: Seguridade Social na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1994.

FLEURY, S. *et al. Right to health in Latin America: Beyond universalization*. Santiago: CEPAL; United Nations, 2013. Series Financing for Development.

FLEURY, S. La expansión de la ciudadanía. *In: PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA (org.). Inclusión social y nuevas ciudadanía: Condiciones para la convivencia y seguridad democrática*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana; 2003. p. 167-194.

FLEURY, S. Reforma sanitária brasileira: dilemas entre o instituinte e o instituído. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 743-752, 2009.

FRASER, N. From progressive neoliberalism to Trump – and beyond. *American Affairs*, [s. l.], v. 1, n. 4, p. 46-64, 2017.

FRASER, N.; HONNETH, A. *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. New York, London: Verso, 2003.

GOUVÊA, C. B.; CASTELO BRANCO, P. H. V. *Populist governance in Brazil: Bolsonaro in theoretical and comparative perspective*. Cham, Switzerland: Springer, 2022.

HACKER, J. S.; PIERSON, P. *Let them eat tweets: How the right rules in an age of extreme inequality*. New York: Liveright Publishing, 2020.

HAYEK, F. A. *The constitution of liberty*. London, GB: Routledge, 1978.

HELLER, P. The age of reaction: Retrenchment populism in India and Brazil. *International Sociology*, [s. l.], v. 35, n. 6, p. 590-609, 2020.

KOHL, C. *et al. (ed.). The politics of authenticity and populist discourses*. Media and education in Brazil, India and Ukraine. New York: Palgrave Macmillan, 2021.

KOSELLECK, R. *Futures past: On the semantics of historical time*. New York: Columbia University Press, 2005.

KRASILSHCHIKOV, V. *Brazil – emerging forever? A case study of the mid-level development trap*. Cham, Switzerland: Springer International Publishing, 2022.

- LACLAU, E. *On populist reason*. London: Verso, 2005.
- LOUAULT, F. Populism and authoritarian drift: The presidency of Jair Bolsonaro in Brazil. In: DIECKHOFF, A.; JAFFRELOT, V.; MASSICARD, E. (ed.). *Contemporary populists in power*. New York: Palgrave Macmillan, 2022. p. 93-111.
- MANN, M. *The sources of social power*. The rise of classes and Nation-States, 1760-1914. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- MBEMBE, A. *Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte*. Tradução Renata Santini. São Paulo: N-1 edições, 2018.
- METZGER, G. E. 1930s redux: The administrative state under siege. *Harvard Law Review*, [s. l.], v. 131, n. 1, p. 2-95, 2017.
- MUDDE, C.; ROVIRA KALTWASSER, C. *Populism: A very short introduction*. New York: Oxford University Press, 2017.
- MÜLLER, J-W. *What is populism?* Philadelphia: University of Philadelphia Press, 2016.
- NOELLE-NEUMANN, E. *The spiral of silence: Public opinion – our social skin*. Chicago, IL: The University of Chicago Press, 1984.
- O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. *Transições do regime autoritário*. Primeiras conclusões. São Paulo: Vértice, 1988.
- PAPAS, T. *Populism and liberal democracy*. A comparative and theoretical analysis. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- PETERS, B. G.; PIERRE, J. Populism and public administration: Confronting the administrative state. *Administration and Society*, [s. l.], v. 51, n. 10, p. 1521-1545, 2019.
- PIERSON, P. Introduction: Investigating the welfare state at century's end. In: PIERSON, P. (ed.). *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 1-14.
- PIKETTY, T. *Capital in the twenty-first century*. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press, 2014.

ROCKMAN, B. A. Bureaucracy between populism and technocracy. *Administration and Society*, [s. l.], v. 51, n. 10, p. 1546-1575, 2019.

ROKKAN, S. Dimension of state formation and Nation-Building: A possible paradigm of for research on variations within Europe. In: TILLY, C. (ed.). *The formation of national states in Western Europe*. New Jersey: Princeton University Press, 1975. p. 562-600.

ROSANVALLON, P. *Counter-democracy*. Politics in an age of distrust. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

SANTOS, W. G. *O Ex-Leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SÁTYRO, N.; PINO, E.; MYDAGLIA, C. (ed.). *Latin American social policy developments in the twenty-first century*. Cham, Switzerland: Springer International Publishing, 2021.

STREECK, W. *Buying time: The delayed crisis of democratic capitalism*. London: Verso, 2014.

TILLY, C. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

URBINATI, N. *Me the people*. How populism transforms democracy. Cambridge, London: Harvard University Press, 2019.

URBINATI, N. *The tyranny of the moderns*. New Haven, London: Yale University Press, 2015.

URBINATI, N. *Democracy disfigured: Opinion, truth and the people*. Cambridge: Harvard University Press, 2014.

WEAVER, K. The politics of blame avoidance. *Journal of Public Policy*, [s. l.], v. 6, n. 4, p. 371-398, 1986.

Sobre os autores

Arnaldo Provasi Lanzara, Doutor em Ciência Política, Professor Adjunto da Universidade Federal Fluminense; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7809-4719>; CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4562181397452528>; Contato: arnaldolanzara@id.uff.br

Carlos Eduardo Santos Pinho, Doutor em Ciência Política (Iesp/Uerj), Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (PPGCS-Unisinos); ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0657-8906>, CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0348854362909900>; Contato: cpinho19@unisinos.br

Fernanda Pernasetti, Doutora em Planejamento Urbano e Regional (Ippur UFRJ); ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1505-926X>; CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9476661234775557>; Contato: nanda.pernasetti@gmail.com

Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato, Socióloga, Doutora em Ciências (Saúde Pública), Professora Titular da Universidade Federal Fluminense; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2646-9523>; CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0424725782547579>; Contato: lenauralobato@uol.com.br

Luciene Burlandy, Doutora em Saúde Pública, Professora Associada da Universidade Federal Fluminense; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0875-6374>; CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9410863737220242>; Contato: burlandy@uol.com.br

Mônica de Castro Maia Senna, Doutora em Ciências, Saúde Pública; Professora Titular da Universidade Federal Fluminense; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2161-7133>; CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6254529022390636>; Contato: monica_senna@id.uff.br

Ronaldo Teodoro, Doutor em Ciência Política, Professor do Instituto de Medicina Social – Universidade do Estado do Rio de Janeiro; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0125-7700>; CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8382058274832824>; Contato: ronaldosann@gmail.com

Sonia Fleury, Doutora em Ciência Política, pesquisadora sênior do Centro de Estudos Estratégicos da Fundação Oswaldo Cruz; ORCID: <https://orcid.org/0000-7220D0002-8462-2549>; CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9598943377170446>; Contato: profsoniafleury@gmail.com

Siglas e abreviações

ABRAPP	Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar
ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIP	Bônus de Inclusão Produtiva
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAP	Caixa de Aposentadorias e Pensões
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIB	Comissão Intergestores Tripartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EAPC	Entidades Abertas de Previdência Complementar
EBS	Estado de Bem-Estar Social
EC	Emenda Constitucional
EFPC	Entidades Fechadas de Previdência Complementar
ESF	Estratégia Saúde da Família
EUA	Estados Unidos da América
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fundo Social de Emergência
IA	Insegurança Alimentar
IAP	Institutos de Aposentadorias e Pensões

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFI	Instituições Financeiras Internacionais
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
ISI	Industrialização por Substituição de Importações
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Medida Provisória
MS	Ministério da Saúde
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organizações Não Governamentais
OS	Organizações Sociais
PBF	Programa Bolsa Família
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei Complementar
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PRIORE	Programa Primeira Oportunidade e Reinserção no Emprego
PRT	Power Resource Theory
PT	Partido dos Trabalhadores
REQUIP	Regime Especial de Qualificação e Inclusão Produtiva
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
STF	Supremo Tribunal Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
WS	Welfare State

Este livro foi editado em acesso aberto, podendo ser baixado e acessado *online* em *tablets*, *smartphones*, telas de computadores e em leitores de *ebooks*.

Produção Multimeios | Ictict | Fiocruz

Textos compostos em Garamond.

Rio de Janeiro, fevereiro de 2024.

ISBN 978-65-87663-11-1



9 786587 663111



Ministério da Saúde

FIOCRUZ
Fundação Oswaldo Cruz



Centro de Estudos
Estratégicos da Fiocruz
Antonio Ivo de Carvalho



Instituto de Comunicação e Informação
Científica e Tecnológica em Saúde

cebes
Centro Brasileiro de Estudos de Saúde