

**XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI BELÉM – PA**

**DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA  
SOCIAL**

**JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA**

**SIMONE MARIA PALHETA PIRES**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

**Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

**Secretarias:**

**Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

**Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

**Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFMS – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

**Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direitos sociais, seguridade e previdência social [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/CESUPA

Coordenadores: José Ricardo Caetano Costa; Simone Maria Palheta Pires – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-856-1

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, Desenvolvimento e Políticas Públicas: Amazônia do Século XXI

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Congresso Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Belém, Brasil).

CDU: 34



## **XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA**

### **DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL**

---

#### **Apresentação**

No dia 14 de novembro de 2019, no XXVIII, em Belém do Pará, nosso Grupo de Trabalho de DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL, é enriquecido com a apresentação de 15 artigos. Um dia após a vigência das duras regras impostas pela EC n. 103 /19 (antiga PEC 6/19), as reflexões em torno da previdência, saúde e assistência social predominaram nos artigos e debates que se seguiram após as apresentações dos autores. O processo de judicialização destas políticas, o que incluiu outros direitos sociais como a moradia e educação, também foram objetos de estudos dos autores e autoras que apresentaram seus trabalhos acadêmicos.

Segue, portanto, uma breve sinopse destes excelentes trabalhos selecionados e apresentados, ficando o convite para que este debate seja ampliado e ganhe outras dimensões, de modo que possamos refletir, crítica e academicamente, sobre todos estes direitos sociais no delicado momento vivido em nosso País.

No artigo “A DEMOCRACIA E A JUDICIALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS”, apresentado por Winston de Araújo Teixeira, o autor analisa o conceito de democracia, bem como a judicialização dos direitos sociais. Analisa a violação dos direitos sociais, pesquisando a cerca da democracia, especialmente no que respeita aos direitos trabalhistas e o processo de flexibilização.

No artigo denominado “AS AÇÕES AFIRMATIVAS NAS PERSPECTIVAS JURÍDICA E ACADÊMICA: UMA ANÁLISE HISTÓRICA ATUALIZADA”, de Edmundo Alves De Oliveira, Fernando Passos, os autores objetivam construir um arcabouço teórico para sustentar a análise das ações afirmativas, especialmente na questão educacional, tendo como referência as publicações do Scopus e as legislações vigentes. Analisam a quantidade de publicações realizadas a partir destes dados.

No artigo denominado “A VIOLÊNCIA CONTRA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE NO ARQUIPÉLAGO DO MARAJÓ (PA) E SEU DIREITO AO RECONHECIMENTO COMO SUJEITO DE DIREITO E DE SER PROTEGIDA E RESGUARDADA, de Ana Elizabeth Neirão Reymão, Arnaldo José Pedrosa Gomes, propõe a discussão sobre a violência sexual contra a criança e o adolescente no Marajó (Pará) e a importância do direito ao reconhecimento dos mesmos como sujeitos de direito, analisando sentenças de processos

judiciais de estupro de vulnerável na Comarca de Ponta de Pedras. Apontam, na pesquisa, a falta de proteção das vítimas nos processos estudados.

No artigo denominado “AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE A RESPEITO DA INCIDÊNCIA DO "ABATE-TETO", de Raquel Varela Alípio, Carla Cristiane Ramos De Macedo, os autores buscam a fundamentação nos conceitos e entendimentos vigentes, por enriquecimento sem causa por parte do Estado e como se dá a aplicação do denominado “abate-teto”.

No artigo denominado “DIREITO À MORADIA: UMA VISÃO FACE AO DIREITO AMBIENTAL E A NECESSIDADE DE JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM POSSÍVEIS CONFLITOS DE NORMAS”, de Alessandra Castro Diniz Portela, Gisele Albuquerque Morais, as autoras buscam a análise do direito fundamental à moradia, enfocando as limitações trazidas pelo Direito Ambiental, bem como a obrigação do Estado em garanti-la. Analisam o processo de judicialização de políticas públicas, sustentando esse processo.

No artigo denominado “DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS: DIREITO DE SAÚDE”, de autoria de Fernando da Silva Luque, o autor analisa os direitos e garantias fundamentais à saúde, descrevendo a distribuição de medicamentos, observados os institutos da reserva do possível e o princípio do mínimo existencial, dos primórdios normativos pátrios à Magna Carta.

No artigo denominado “ERRADICAÇÃO DA POBREZA: CONTRIBUIÇÕES DO PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA BOLSA FAMÍLIA PARA O CUMPRIMENTO DO ODS1 (OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 1) DA AGENDA 2030 DA ONU”, de Rodimar Silva Da Silva, Martín Perius Haeberlin, reflete sobre o Programa Bolsa Família (PBF) contribui para o cumprimento do ODS1, de erradicação da pobreza, da agenda 2030-ONU. Analisa que as políticas públicas de inserção ao mercado de trabalho para geração de renda, além das políticas de inclusão social como garantias de direitos, precisam ser transversais e integradas ao PBF.

No artigo denominado “IMPACTOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 SOBRE A SAÚDE ESTADUAL”, de Gleice de Nazaré Barroso Lima, Eliana Maria De Souza Franco Teixeira, as autoras investigam as consequências trazidas pela Emenda Constitucional nº 95 de 2016, no que diz respeito ao orçamento público e aos repasses de verbas pela União aos Estados e Municípios, especificamente à Região Norte, Estado do Pará, e à desproporção dos níveis de desigualdades sociais visíveis naquele Estado.

No artigo denominado “MALVERSAÇÃO DE DIREITO SOCIAL EM TEMPOS DE REFORMAS: REFLEXÕES SOBRE AS FINALIDADES E FRAGILIDADES DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA”, de Viviane Freitas Perdigão Lima, Renata Caroline Pereira Reis, analisa o benefício assistencial continuada na, enfocando o relatório produzido pela Controladoria Geral da União, cujo relatório apontou várias irregularidades na concessão deste benefício.

No artigo denominado “O DEBATE SOBRE O DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO E UMA ANÁLISE DAS (IN)CONSTITUCIONALIDADES DA PEC 06/2019”, de Joaner Campello De Oliveira Junior e Carlos Alberto Simões de Tomaz, os autores analisam os processos de reformas da previdência social, especialmente no que respeita à EC 287/2016 e da EC 06/2019. Avaliam em que medida a capitalização, o BPC e a desconstitucionalização da matéria previdenciária confrontam a constituição brasileira e as normas internacionais.

No artigo denominado “O MÍNIMO EXISTÊNCIAL E A INAPLICABILIDADE DA RESERVA DO POSSÍVEL: A ESSENCIALIDADE DOS DIREITOS À SAÚDE BÁSICA E À EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL”, de Witan Silva Barros e Norma Sueli Alves dos Santos Vidal, as autoras buscam analisar a essencialidade dos direitos à saúde básica e a educação fundamental frente à reserva do possível, buscando responder a seguinte problemática: a concretização dos direitos à saúde e à educação está sujeita a critérios objetivos para inaplicabilidade da reserva do possível? Para tanto, analisam a legislação e a jurisprudência do STF, acerca da questão da saúde, nos últimos dez anos.

No artigo denominado “O NÚCLEO ESSENCIAL DO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE E OS TRATAMENTOS NO EXTERIOR”, de Luciana Gaspar Melquíades Duarte e Victor Luna Vidal, os autores investigam o tratamento jurisprudencial do direito fundamental à saúde relativamente à realização de pedidos de custeio de tratamentos de saúde no exterior. Investigam o núcleo essencial do direito à saúde, analisando as decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, apontando os parâmetros utilizados por estes dois Tribunais, propondo outro critério para a concessão destes benefícios.

No artigo “O PROCESSO DE RESSIGNIFICAÇÃO DAS POLÍTICAS E DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL”, de Simone Maria Palheta Pires, a autora analisa a ressignificação dos direitos e políticas sociais, tendo como marco histórico a redemocratização. No artigo, a autora apresenta as seguintes questões norteadoras: 1) Os direitos e políticas sociais foram ressignificados em um cenário de crise do Estado do bem-estar social? 2) Como a conjuntura

política influencia na efetividade dos direitos sociais e na elaboração de políticas públicas? 3)  
A transição de uma gestão neodesenvolvimentista para um governo neoliberal tem  
contribuído para manter as conquistas sociais?

Uma ótima leitura e proveito de todos(as).

Prof. Dr. José Ricardo Caetano Costa (FURG)

Profa. Dra. Simone Maria Palheta Pires (UNIFAP)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação  
na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento.  
Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

# O PROCESSO DE RESSIGNIFICAÇÃO DAS POLÍTICAS E DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL

## THE RESIGNIFICATION PROCESS OF POLICIES AND SOCIAL RIGHTS IN BRAZIL

Simone Maria Palheta Pires <sup>1</sup>

### Resumo

Pretende-se analisar a ressignificação dos direitos e políticas sociais, tendo como marco histórico a redemocratização. Parte-se da reflexão dos seguintes aspectos: históricos, conceituais e teóricos, como espécie de política pública no Brasil. As questões norteadoras do presente estudo são as seguintes: 1) Os direitos e políticas sociais foram ressignificados em um cenário de crise do Estado do bem-estar social? 2) Como a conjuntura política influencia na efetividade dos direitos sociais e na elaboração de políticas públicas? 3) A transição de uma gestão neodesenvolvimentista para um governo neoliberal tem contribuído para manter as conquistas sociais?

**Palavras-chave:** Políticas sociais, Direitos sociais, Ressignificação, Neoliberalismo, Conservadorismo

### Abstract/Resumen/Résumé

It is intended to analyze the resignification of social rights and policies, having as historical landmark the redemocratization. It starts from the reflection of the following aspects: historical, conceptual and theoretical of rights and social. The guiding questions of the present study are as follows: 1) Were social rights and policies re-signified in a crisis scenario of the welfare state? 2) How does the political conjuncture influence the effectiveness of social rights and the elaboration of public policies? 3) Has the transition from neo-developmental management to a neoliberal government contributed to maintaining social achievements?

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Social politics, Social rights, Meaning, Neoliberalism, Conservative

---

<sup>1</sup> Professora Doutora em Direito da Universidade Federal do Amapá

## INTRODUÇÃO

O Brasil, na década de oitenta, passou por transformações profundas no que concerne aos direitos sociais, políticos, jurídicos, entre outras áreas, em consequência do processo de redemocratização que, por sua vez, suscitou uma nova ordem jurídica. Nesse compasso, os direitos sociais, reconhecidos constitucionalmente como Direitos Humanos de segunda geração, passaram a ter um destaque especial no cenário político em busca de sua efetividade.

Diante do exposto, pretende-se no presente trabalho trazer a baila o processo de ressignificação dos direitos e das políticas sociais<sup>1</sup> no Brasil, desde a entrada em vigor da nova ordem jurídica democrática. Para tanto, parte-se da reflexão dos seguintes aspectos: históricos, conceituais e teóricos dos direitos e das políticas sociais, como espécie de política pública no Brasil.

A ressignificação, sinteticamente, é a arte de dar um novo significado a uma ideia ou compreensão de algo. No sentido fenomenológico existencial a ressignificação vai além, para abranger o processo criativo do novo. Entretanto, o sentido de ressignificação no presente texto é de um novo significado ao direito e as políticas sociais em um cenário onde o conservadorismo vem ganhando força.

As inferências que serão apresentadas sobre o processo de ressignificação são formuladas a partir de juízos sintéticos gerados pelas experiências sensíveis do tempo presente no Brasil, e de uma análise sociológica das relações sociais e políticas. A constatação de uma possível ressignificação dos direitos sociais e das políticas sociais são extraídas do entendimento universal que a social democracia passa por uma crise em seus significados *a priori* estabelecidos.

Quanto às políticas sociais, optou-se por adotar uma definição que engloba tanto a proteção garantida por direito constitucional, sendo reconhecidas como direitos humanos, como também o conjunto de ações governamentais que tenham como objetivo diminuir, ao mínimo, as desigualdades sociais e a pobreza extrema, promovendo a inclusão e emancipação dos indivíduos<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> São vistas como mecanismos de manutenção da força de trabalho, em alguns momentos, em outros como conquistas dos trabalhadores, ou como doação das elites dominantes, e ainda como instrumento de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do cidadão (Faleiros, 1991, p.8).

<sup>2</sup> Importante salientar que políticas sociais também são vistas como “concessões ou conquistas”, na perspectiva marxista.

A expressão “política social” teve origem entre pensadores alemães em meados do século XIX que criaram, em 1873, uma associação para seu estudo. A partir daí, a expressão passou a ser amplamente utilizada, muitas vezes sem uma clareza conceitual.

Para compreender possíveis mudanças na compreensão sobre políticas e direitos sociais no Brasil, faz-se necessário, responder algumas questões: 1) Em que sentido os direitos e políticas sociais foram ressignificados em um cenário de crise do Estado do bem-estar social brasileiro? 2) Como a conjuntura política brasileira atual influencia na efetividade de direitos sociais e, por conseguinte, na elaboração de políticas públicas? 3) A transição do governo federal de uma gestão, que se auto-proclamava neodesenvolvimentista, para um governo de cunho neoliberal tem contribuído para manter as conquistas sociais?

A busca da compreensão teórica das políticas sociais parte, sobretudo, da análise do Estado do bem-estar social para que as questões norteadoras acima sejam pensadas e refletidas, uma vez que as ações de governo neste tipo de Estado estão imbricadas com as políticas sociais, sendo estas o seu mote.

Importante salientar que as políticas sociais “surgem como “[...] instrumentos de legitimação e consolidação hegemônica que, contraditoriamente, são permeadas por conquistas da classe trabalhadora” (Montaño, 2007, p.39).

Parte-se do entendimento que as políticas sociais foram sendo construídas por meio de sua associação à cidadania, uma vez que os direitos sociais são instrumentos que tem o objetivo de alçar o cidadão a participante do conjunto de bens e serviços socialmente produzidos. Nesse sentido, surge a necessidade de se rever a intervenção do Estado no mercado na tentativa de compatibilizar capitalismo e democracia.

Em primeiro lugar será apresentado um pequeno histórico das conquistas sociais no Brasil e a tentativa de consolidar as políticas próprias do Estado do bem-estar social. Após, é efetuada a análise da atual conjuntura política no Brasil e o avanço do conservadorismo como consequência do fortalecimento global do neoliberalismo.

As políticas sociais no Brasil são resultado das conquistas das lutas pela redemocratização, ocorre que no período que antecedeu a entrada em vigor da CF/88, eram vistas como beneficência, sendo o assistencialismo o instrumento que supria as

necessidades sociais, era a cultura do favor que dava o tom para ações pontuais que favoreciam o servilismo social.

Na década de 40 no Brasil, a esposa do então Presidente Getúlio Vargas, Darcy Vargas, assume a Legião Brasileira de Assistência (LBA), a primeira instituição oficial que assume a responsabilidade de cuidar dos pobres, sobretudo das famílias dos militares que iam para guerra. Até o início da década de 80, poucas mudanças ocorreram na prestação de assistência social aos pobres. Somente com a CF/88, por meio de seu art. 193, que a assistência social, juntamente com a saúde e a previdência social, passam a compor o sistema de Seguridade Social.

Em 1993 entra em vigor a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), passando a regulamentar a Assistência Social como política social pública. Surge, assim, uma nova perspectiva sobre as políticas sociais sob a responsabilidade do Estado, que é realizada por meio de projetos, programas, benefícios e serviços garantir o acesso universal a direitos.

Por meio da constitucionalização dos direitos sociais, trabalhistas e previdenciários, foi assegurado ao cidadão a garantia de reivindicá-los e protegê-los, empoderando trabalhadores e a massa de hipossuficientes que não contavam com a segurança de uma futura aposentadoria, por exemplo. O modelo contributivo previdenciário, estendeu a cobertura para aqueles que não podiam contribuir, com base no princípio da fraternidade.

As crescentes e contínuas conquistas no âmbito dos direitos e políticas sociais, foram cedendo lugar ao avanço do conservadorismo neoliberal que opera contra a visão coletiva, garantista e cidadã. Nesse sentido, a reflexão se concentrará no atual momento de crise, onde há o risco de alguns direitos serem perdidos, bem como as políticas sociais já consolidadas e implementadas serem extintas.

Apresenta-se, nesse enfoque, uma compreensão hermenêutica-dialética de cunho exploratório, baseado em bibliografias que permitam construir o arcabouço histórico sobre as políticas sociais no Brasil, com o intuito de compreender seus aspectos atuais, conceituais e teóricos. Para a compreensão ideológica que envolve o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil, se faz necessário uma análise crítica sobre o Estado do bem-estar social e a construção da idéia de cidadania como fruto do fortalecimento das políticas públicas.

## 1. A emergência dos direitos e políticas sociais no Brasil

A despeito do marco temporal estabelecido na presente pesquisa, qual seja, o período pós-ditadura militar com a entrada em vigor da CF/88, importante citar que no período compreendido entre 1930 e 1943, o Estado assumiu, mais extensivamente, a regulação ou provisão direta no campo da educação, saúde, previdência, programas de alimentação e nutrição, habitações populares, saneamento e transporte coletivo (NEPP, 1994).

No âmbito do governo de Getúlio Vargas no Brasil é fortalecida a visão das políticas assistenciais em razão do movimento em prol do estabelecimento do Estado do bem-estar social, que surge com o intuito de minimizar os problemas que surgiram pela crescente industrialização e o aparecimento de uma massa de indivíduos afetados pelo desemprego. Nesse contexto, o padrão de cidadania desenvolvido tinha por base o mercado de trabalho, rigidamente controlado pelo Estado. Ser cidadão significava ter carteira assinada e pertencer a um sindicato (SILA *et al*, 2014).

O processo de redemocratização que caminhou *pari passu* com a ampliação da luta pela efetividade dos direitos sociais, redundou na promulgação da Constituição Federal de 1988, que por sua vez, alça a categoria de direitos fundamentais os direitos sociais, como forma de assegurar que a crescente desigualdade social impedisse a fruição dos direitos civis e políticos.

A CF/88 redefiniu o perfil e o papel da assistência social no Brasil. Para melhor efetivar as políticas públicas estabeleceu a Seguridade Social como conjunto de ações que visam assegurar os direitos à saúde, à previdência social e à assistência social.

### 1. Direitos e políticas sociais como dimensões básicas do Estado do bem estar social

O Estado do bem-estar social surge por meio de um pacto teorizado no plano econômico por Keynes (SANTOS, 1987), entre o Estado, o capital e o trabalho. Tal pacto estabelecia como condição a renúncia do mercado, por curto prazo, de parte de sua autonomia e lucros e, dos trabalhadores a renúncia de parte de suas reivindicações de cunho socialista. O Estado atuaria como mediador e administrador do excedente dos lucros transformando-o em capital social.

O Keynesianismo parte da ideia que o Estado deve atuar a partir de uma política fiscal e monetária. Para estimular a renda e o consumo é necessária a

manipulação de variáveis importantes como a poupança, tributação e taxas de juros e, com isso, o aumento da oferta de emprego e renda.

Segundo Santos (1987), o capital social assume duas formas fundamentais: o investimento social e consumo social. O primeiro “é o conjunto das despesas em bens e serviços que aumentam a produtividade do trabalho e, portanto, a rentabilidade do capital investido” (SANTOS, 1987, p. 02), o investimento social, por exemplo, compreende despesas com aeroportos, estradas, eletricidades, comunicação etc. O consumo social “é o conjunto das despesas em bens e serviços consumidos gratuitamente ou a preços subsidiados pelos trabalhadores, despesas que, por isso, fazem baixar o custo da reprodução de mão-de-obra” (p. 02), são incluídos entre os beneficiários do consumo social, aqueles que não contribuem com o sistema de seguridade social por não ocuparem um lugar no mundo do trabalho formal. Tais despesas compreendem, por exemplo, a educação, habitação, saúde, benefícios de transferência de renda etc.

O pacto assinado por Roosevelt, então presidente dos EUA, em 1929, é também considerado um marco para a criação do Estado do bem-estar social. Foi um conjunto de medidas inspiradas pelas ideias de Jhon Keynes, com o intuito de garantir o pleno emprego e o desenvolvimento dos meios de produção e nesse sentido, estabilizar a economia que passava por uma crise sem precedentes.

François Ewald em seu livro “*L’Etat Providence*”, escrito em 1986, respalda o fundamento do Estado do bem-estar social na categoria do risco ou acidente. Sugere que acidente é um problema social que gera responsabilização de toda sociedade, por não ser um problema individual, ou seja, é um risco social, previsível em prol do progresso que produziria um benefício social.

Por meio da análise de François Ewald, a categoria do risco e do acidente, não somente em relação a situações específicas de acidente de trabalho, servem de subsídio para reforçar a moral social que se funda o Estado Providência e que se imiscui ao direito e a política. É nesse sentido que o autor enaltece o *welfare state* alegando que a solidariedade e fraternidade é fundamento para uma sociedade sadia.

O princípio da solidariedade ou fraternidade é fundamento para o reconhecimento constitucional dos direitos sociais, responsabilidade do Estado do bem-estar social. Não basta somente que o Estado intervenha na economia, mas que garanta e reconheça os direitos básicos do cidadão. A importância do reconhecimento

dos direitos sociais se dá pelo fato de que o cidadão precisa ter consciência de que não está recebendo um favor ou uma assistência provisória.

Algumas críticas ao modelo do *welfare state* foram suscitadas e com elas alguns argumentos que hoje são fundamento para afirmação de que o mesmo entrou em crise e, por isso, não se sustentará. Elegemos alguns principais argumentos que contrapõem o Estado do bem-estar social.

### 1.1 Crítica marxista ao *welfare state*

Na visão marxista o Estado do bem-estar social é somente uma estratégia do mercado para legitimar a exploração da classe trabalhadora, que por sua vez chancelaria a intervenção estatal e permitiria a maximização dos lucros dos capitalistas. A naturalização da exploração e reificação seria a tônica do Estado do bem-estar social, pois a lógica do capital é de que não há ganho com a concessão de direitos.

Segundo Lessa e Tonet (2008, p. 9), a argumentação dos conservadores na defesa do Estado do bem-estar social é de que a natureza do homem é individual, egocêntrica e egoísta, não mudou e nem mudará com o processo histórico. Pelo contrário, a própria história confirma a natureza mesquinha do ser humano, por esse motivo é que o capitalismo deve ser tolerado, sendo limitado somente pelas negociações e intervenções propostas pelo Estado e movimentos sociais.

Os marxistas revolucionários entendem que uma transição pacífica é impossível, pois a emancipação humana só será possível por meio de uma revolução. Para Marx, não há uma essência humana natural, por entender que a natureza humana é construída historicamente. Portanto, para Marx é possível construir uma consciência comunista, pois é o homem que constrói sua própria história.

A grande lição do implemento de políticas sociais em países capitalistas na vigência do Estado do bem-estar social é que o capitalismo jamais se quedará por pequenas concessões, pelo contrário, tais políticas sociais jamais serão instrumento de emancipação completa e de libertação da opressão do homem pelo homem.

### 1.2 Crítica neoliberal ao *welfare state*

Os neoliberais também fundamentam críticas contra o Estado do bem-estar social e concordam com os marxistas no quesito da existência de crise que impede o

desenvolvimento do modelo. Entendem que as políticas sociais em larga escala promoveram a diminuição dos lucros e investimentos.

A crítica ao intervencionismo estatal nas políticas monetária e fiscal, que é a principal tese do Keynesianismo, para os neoliberais não garante o aumento da produção e renda, conseqüentemente, não há aumento do nível de desemprego. Diante disso, o Estado deve garantir a liberdade nas relações econômicas.

No Estado do bem-estar social na execução de políticas sociais não há preocupação no desenvolvimento econômico, dizem os neoliberais, que defendem que nesse compasso o estabelecimento da crise é certa, pois para que as políticas sociais tenham um mínimo de efetividade o investimento financeiro é alto exigindo cada vez mais a intervenção do Estado.

No Brasil, por exemplo, as políticas sociais têm a finalidade de alívio à pobreza, constantemente incluídas no orçamento estatal (COHN, 1995), para tanto, é necessário para concessão de benefícios os procedimentos burocráticos, a gestão complexa, e a obstrução que impede que os destinatários sejam plenamente beneficiados.

## **2. As transformações dos direitos e das políticas sociais no Brasil**

Como já mencionado, o grande marco inicial da institucionalização das políticas públicas foi a CF/88, que estabeleceu os direitos sociais e a seguridade social como direitos invioláveis. Considerou, ainda, a fixação de um mínimo social, a extensão da cobertura previdenciária não-contributiva, a política de valorização do salário mínimo e o princípio da solidariedade como fundamento jurídico para tais categorias.

A CF/88 estabeleceu a seguridade social como um conjunto de ações do Poder Público em parceria com a sociedade, destinadas a assegurar e efetivar os direitos relativos à saúde, à previdência social e assistência social.

A seguridade social foi criada com fundamento em alguns princípios que fortaleceram a ideia de efetividade da justiça social. O primeiro deles é a universalidade do atendimento e cobertura que objetiva estender a todos aqueles que preencham os requisitos legais, serem beneficiados pelos programas, projetos e serviços prestados pelo Poder Público.

A universalidade do atendimento e cobertura destina-se a gerar a segurança aqueles que estão vivendo em risco social, pois essa é uma das funções do Estado do bem-estar social.

A CF/88 preocupou-se, ainda, em equiparar a população urbana e rural em termos de direitos sociais e concessão de benefícios de qualquer política relativos à seguridade social. Antes da promulgação da CF/88, à população rural eram destinadas ações pontuais revestidas de natureza assistencialista, como por exemplo, o Funrural.

Um princípio importante estabelecido pela CF/88 foi o princípio da solidariedade, que obriga a participação dos empregados, empregadores, dos aposentados e dos entes federativos. Todos contribuem para suprir a não contribuição de alguns grupos que são beneficiados.

Os destinatários dos serviços socioassistenciais são aqueles que se encontram em vulnerabilidade e risco social, indivíduos hipossuficientes que necessitam da proteção estatal. Diante dos objetivos especificados no art. 203 da CF/88, fica claro que a violação de uma das proteções ali elencadas, a assistência social pública deve ser acionada para atender as necessidades que foram geradas.

Importante salientar que a CF/88 também define as fontes de custeio – os recursos serão do orçamento da seguridade social, por meio do cofinanciamento - da assistência social e coparticipação dos entes federativos que devem executar as políticas sociais de forma intersetoriais. Assim foi estabelecida a descentralização político-administrativa da assistência social, cabendo a União a responsabilidade de normatizá-la.

Em 1993 foi publicada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que se destinou regulamentar e organizar a Assistência Social no Brasil, inaugurando um novo momento para assistência social no Brasil por trazer importantes avanços enquanto política pública, uma vez que os problemas provenientes da exclusão social jamais poderão ser enfrentados por meio de um assistencialismo meramente complementar, momentâneo e emergencial.

A LOAS introduz mudanças estruturais e conceituais na assistência social pública, criando um cenário com novos atores, novas práticas para incrementar as relações interinstitucionais entre o Estado e a sociedade.

Paralelamente à publicação da LOAS e da euforia pela regulamentação das políticas sociais e da criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no

Brasil a busca pela sua inserção na economia mundial para estabelecer um certo padrão de competitividade no seio da economia globalizada, gera o enfraquecimento da efetividade das políticas sociais. As conquistas de direitos sociais e trabalhistas passam a ser obstáculos para economia de mercado e as exigências da economia internacional (SILVA, 2014).

O fortalecimento do neoliberalismo no Brasil, emudece a ideia de responsabilidade social pública, gerando profundas contradições no campo das políticas de bem-estar social, pois de um lado houveram grandes conquistas com a estruturação da seguridade social, do outro ocorre um silencioso desmonte do sistema de assistência social.

Assim, a visão assistencialista apesar de combatida entre os profissionais e pensadores das ciências sociais ainda permanece fortemente enraizada na racionalidade da sociedade brasileira, bem como na visão de mundo daqueles que atuam politicamente, Draibe *et al* (1995).

A execução das políticas sociais e a efetividade de direitos estão relacionadas diretamente, com já mencionado acima, a social democracia, por essa razão é importante analisarmos como foi recepcionado a visão do Estado providência no Brasil; se realmente foram aplicadas as suas dinâmicas em toda extensão; se o Brasil está a passar por uma crise nesse aspecto e, por fim, se a atual conjuntura política contribuiu para ressignificação do direitos e políticas sociais.

## 2.1. A proteção social no Brasil

No Brasil é possível identificar três momentos históricos distintos em relação a proteção social em consonância ao Estado do bem-estar social, que Kerstenetzky (2018) define como três ondas longas de inovação institucional e difusão de direitos sociais no Brasil, são elas: 1) A primeira onda datada entre 1930 e 1964, denomina-se *bem-estar cooperativo*, fase de implementação da legislação trabalhista e previdenciária; 2) A segunda onda inicia em 1964 e se prolonga até 1984, durante a vigência do regime militar, denominada de *universalismo básico*. Nesse período a cobertura previdenciária se estendeu para alcançar extrator sociais até então excluídos; 3) O período pós-1988 foi denominado de *universalismo estendido*, em que a solidariedade se torna um dos pilares do sistema previdenciário não-contributivo e a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e, posteriormente, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). É possível notar a ressignificação no sentido de proteção

social (direito e políticas sociais) no Brasil em cada momento identificado acima. Da visão assistencialista do período anterior e durante o *bem-estar cooperativo*, até ao momento atual em que o conservadorismo avançou e se imiscui ao neoliberalismo, gerando o entendimento de que a proteção social é um tipo de paternalismo.

A ideia de meritocracia que apóia o neoliberalismo, descaracteriza as políticas sociais como um direito fundamental e de cidadania. Com fundamento nos ensinamentos de Adam Smith em a “Riqueza das nações” (Smith, 1983) de tiragem recente, o mercado é o meio para abolição das desigualdades e dos privilégios. Segundo o autor clássico a intervenção do Estado deve ser mínima por asfixiar o processo igualizador do comércio competitivo, apesar de que o alvo dos seus ataques seria a monarquia absolutista que insistia em permanecer fortalecida.

O fortalecimento da proteção social por meio de políticas públicas acaba por “desmercadorizar<sup>3</sup>” a economia. Não que a mera implantação de um sistema de seguridade social gere, em consequência a desmercadorização, mas promove à emancipação do mercado por meio dela. No século XIX, no entanto, as políticas sociais foram criadas para manter os seus beneficiários no mercado, por meio de uma consciência estigmatizada de sua situação, (OGUS, 2004). A desmercadorização fortalece o trabalhador e enfraquece a autoridade absoluta do empregador. É exatamente por esta razão que os empregadores sempre se opuseram à desmercadorização.

#### 2.1.1. A proteção social do governo de Fernando Henrique Cardoso ao atual governo de Jair Bolsonaro.

Fernando Henrique Cardoso (FHC), sociólogo, professor universitário, escritor, foi Presidente do Brasil no período compreendido entre os anos de 1995 a 2003. Sua política econômica, no primeiro mandato, priorizou a estabilidade de preços e da inflação através do Real. Porém, em meio a fortes crises econômicas no mercado em 1996 criou um documento que fundamentaria a política social de seu mandato denominado de “Uma estratégia de desenvolvimento social”, lançado em 1996.

No governo FHC foi criada a Rede Social Brasileira de Assistência Social (BRASIL, 1996) formada por programas de transferência de renda como o Bolsa

---

<sup>3</sup> A desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado. (Esping-Andersen, 1991)

Família e o Auxílio Gás. Ainda em 1996 foi criado o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Com medidas assim, houve diminuição da pobreza e o aumento da presença de crianças nas escolas (Weinberg, 2002).

O combate à pobreza foi uma das metas do governo de FHC que em seu segundo mandato criou o Programa Comunidade Ativa, o Projeto Alvorada e a Rede de Proteção Social, onde foram agrupados os Programas de Transferência de Renda. O orçamento destinado a subsidiar os programas foi indicado na Lei Orçamentária Anual que estabeleceu um gasto na ordem de 3% do PIB, (DRAIBE, 2003).

Ainda longe de alcançar seus objetivos principais, os programas elaborados no governo FHC, foram essenciais para fortalecer a ideia de cidadania e de exercício de direitos sociais. Sem dúvida o mérito do aumento do impacto das políticas sociais no que diz respeito ao seu atributo distributivo foi fortalecido.

Não obstante a política privatizante do período, não se pode afirmar que o período de 1995 à 2002 foi instalado no Brasil uma política essencialmente neoliberal. De acordo com o quadro analítico de Mesa-Lago (2002), tratou-se então de um movimento "equilibrado", como o da Costa Rica, bem distante da radicalidade de um modelo como o chileno. Até que ponto, porém, tais modificações afetaram o campo dos direitos sociais do Estado de Bem-Estar Social brasileiro? E em que medida conservaram ou reverteram as alterações do ciclo anterior, o dos anos de 1980? (DRAIBE, 2003).

A resposta ao primeiro questionamento está imbricada na resposta do segundo, uma vez que apesar de considerarmos que o Brasil àquela época manteve algumas políticas sociais com um investimento razoável, mesmo diante da pressão do mercado que via uma possibilidade de avançar com as políticas neoliberais. A principal alteração na *práxis* da proteção social foi a efetivação dos programas de transferência de renda que contribuíram para diminuição da pobreza extrema. Entretanto, as críticas ao investimento em políticas públicas na esfera social, no governo FHC, dão voz a ideia da ascensão da crise do Estado do bem-estar social no Brasil.

O governo de Luis Inácio Lula da Silva estabeleceu um tempo em que as duas faces de uma mesma moeda poderiam ser claramente observadas. Por um lado Lula favoreceu e atendeu os interesses da classe econômica, capital financeiro local e internacional e, por outro, implementou uma série de programas sociais que beneficiou a classe desfavorecida, até então excluídos da proteção social básica.

Já no início de seu governo, Lula apresenta o que se chamou a “contra-reforma” da previdência social, surpreendendo a classe dos servidores públicos, demonstrando que reconhecia um déficit previdenciário que deveria ser atacado. No documento o governo insere os pontos que foram derrotados no Congresso da reforma proposta por FHC, como: o estabelecimento de um teto para aposentadoria dos servidores públicos; procedimentos que dariam azo à unificação do Regime Geral da Previdência social, dentre outros itens. A maior surpresa foi a introdução da contribuição dos aposentados, item que não estava incluído em seu programa de governo.

Diante do cenário perigoso de desmonte da previdência, claramente percebe-se que as teias neoliberais criadas desde o governo Collor continuaram a crescer com a permissão do governo do PT, enfraquecendo o Estado do bem-estar social.

Apesar de ter sido criado no governo FHC, o Programa Bolsa Família (PBF), principal programa de transferência de renda no Brasil, foi o carro-chefe do governo Lula. Seu objetivo era combater a miséria e a exclusão social gerando emancipação das famílias pobres.

O PBF unificou vários programas já existentes no governo anterior, como o auxílio gás, cartão alimentação e bolsa alimentação, bem como ampliou a cobertura dos usuários, com tais mudanças os resultados foram expressivos. No período foram criados mais de 14,5 milhões de empregos, a renda do Bolsa Família atingiu mais de 68 milhões de pessoas, juntamente com o um aumento real do salário mínimo, o que propiciou o aumento do consumo de massa e a redução das desigualdades sociais (CAMPELO, 2014).

O PBF estabelece algumas condicionalidades para o recebimento do benefício, como por exemplo: Acompanhamento nutricional das crianças e apresentação da frequência escolar periodicamente. Forçando as famílias beneficiárias a atenderem tais condições, o que fez diminuir o índice de desnutrição infantil com letalidade e a taxa de analfabetismo, gerando qualidade de vida para população.

Para o controle do programa foi criado o Cadastro Único (CadÚnico), como ferramenta de gestão descentralizada oportunizando as famílias o acesso à saúde, à educação e à habitação.

Do orçamento da União, 25% do PIB eram destinados recursos públicos para todos os programas sociais do Governo Federal, segundo Estudo Técnico nº. 03/2012 do MDS/SAGI. Pelos resultados de pesquisa do IPEA, organizada por Campello e

Neri (2014, p. 49), constatou-se que a renda per capita brasileira aumentou 40%. Foram reduzidos os índices da extrema pobreza de 8% para 3% da população, enquanto que o número dos que se encontravam em situação de pobreza recuou de 16% para 6%, ou seja, as medidas adotadas proporcionaram resultados positivos de erradicação de pobreza e extrema pobreza, conforme as PNADs. O Programa Bolsa Família alterou, de modo significativo, a composição de renda dos mais pobres.

Um dos maiores desafios do PBF era de abrir sua a porta de saída por meio da promoção de emancipação. O desafio de criar estratégias para tirar as famílias beneficiárias do quadro de dependência ficou a cargo dos municípios, que atuavam na ponta por meio da gestão do programa.

O repasse de recursos do Governo Federal para os municípios fruto da cofinanciamento dos entes federativos era estabelecido pelo Índice de Gestão descentralizada (IGD) gerido pelos Fundos de Assistência Social, que visa avaliar a execução dos programas, projetos e serviços socioassistenciais do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e a entrada e saída dos usuários do sistema<sup>4</sup>.

A promoção de ações para emancipação e autonomia dos beneficiários do PBF foi seu grande calcanhar de Aquiles, pois a maior crítica era a dependência gerada pela percepção da renda. O motivo determinante para a precariedade nas estratégias de emancipação foi a ausência de mudanças estruturais nos fundamentos da pobreza no Brasil, por essa razão, o contingente de usuários só tende a crescer. Outra grande crítica ao governo Lula é de não ter transformado PBF em um direito, para que o benefício não dependesse de um programa que em qualquer momento poderia ser extinto sem a participação dos que são interessados.

Apesar do fortalecimento das políticas sociais e da ideia de desenvolvimento da cidadania, o PBF continua sendo uma mera política assistencial, equiparando-se a uma benesse de um determinado governo utilizado para fins.

O tripé social do governo Lula formado pelo PBF, aumento do salário mínimo e expansão do crédito e em conseqüência a diminuição do valor da cesta básica foram determinantes para eleição de Dilma Rousseff em outubro de 2010. Para Singer (2012), o que realmente decidiu a eleição foram os votos do Nordeste brasileiro onde o numero de beneficiários do PBF são consideráveis, em razão da pobreza estrutural.

---

4

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Caderno\\_GestaoFin\\_Suas.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Caderno_GestaoFin_Suas.pdf) acesso em 01 de setembro de 2019.

Dilma Rousseff levou a cabo o modelo de proteção social iniciado no governo Lula e criou o programa “Brasil sem miséria” que por meio dele conseguiu manter as mais baixas taxas de desemprego da história. Criou, ainda, programas educacionais como o “ProUni”, “Fies” e “Pronatec”, programas habitacionais como o “Minha Casa, Minha Vida” e, na saúde, o “Mais Médicos”, fortalecendo as políticas sociais e o SUAS. Ocorre que a ideologia neodesenvolvimentista, uma nova roupagem para o neoliberalismo, aliou o desenvolvimento econômico ao social sem, contudo, tocar nas políticas econômicas, não permitiu a criação de um sistema jurídico de proteção às políticas sociais.

Apesar das políticas públicas implementadas, as políticas sociais permanecem, no Governo Dilma, sendo entendidas como meras políticas assistenciais, sem se tornarem objeto de norma cogente. Portanto, especificamente, quanto a significação das políticas e direitos sociais não houve mudança significativa.

Após o *impeachment* de Dilma Rousseff, assume o vice-presidente República, Michel Temer que logo no início de seu mandato extinguiu o Ministério da Mulheres, da Igualdade Racial e de Direitos Humanos. Foi também extinto o Ministério do Desenvolvimento Agrário e como ele os projetos relativos à reforma agrária e o desenvolvimento da agricultura familiar que foi fundido ao Ministério do Desenvolvimento Social, responsável pelas políticas sociais.

Em junho de 2016, o presidente Temer apresentou ao Congresso Nacional a PEC 241/16, denominada de “PEC da morte” pelos setores progressistas, como a principal medida para ajustar as contas públicas do país, que limitava os gastos públicos com saúde, educação e em outras áreas que se inclui as políticas públicas na esfera da Assistência Social. Ressalte-se que o contexto era de crise econômica grave e a intenção, segundo o Poder Executivo, era de viabilizar a recuperação da economia do país. A PEC 241/16 foi aprovada pelo Congresso Nacional e transformada em Emenda Constitucional 95/2016 que alterou os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o novo regime fiscal.

A Coordenação de Assistência Social do IPEA, em 2016, emitiu Nota Técnica sobre “O novo regime fiscal e seu impacto na política de Assistência Social”. Apesar de somente os gastos com saúde e a educação (despesas primárias) serem vinculados a CF/88 (essa é o principal motivo da apresentação de uma PEC), as consequências incidem também nas despesas obrigatórias como assistência social que, no mínimo, devem manter os gastos e não criar nenhuma política social pelo

menos nos próximos vinte anos. No mesmo documento o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), faz uma projeção de crescimento da população idosa em 114% até o ano de 2036; Projeção de aumento de 10% da população em geral, percentual que impacta a quantidade de beneficiários do PBF; as perdas para o MDS em termos de políticas sociais em 10 (dez) anos será de 196 milhões de reais, em 20 (vinte) anos, será na ordem de 868 milhões de reais, mesmo sem cortes diretos no orçamento<sup>5</sup>. Tais números impactariam no serviços da proteção básica e especial, como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS); Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS); Centro de Referência Especializado de moradores em situação de rua (CENTROS POP).

A redução do Benefício de Prestação Continuada (BPC) proposto no texto-base da Reforma da Previdência do governo Jair Bolsonaro, gera um impacto direto na prestação dos serviços de proteção básica e especial, pois os grupos de pessoas com deficiência e idosos estarão em situação de vulnerabilidade e em risco social.

O programa “Uma ponte para o futuro” lançado pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e elaborada pela Fundação Ulisses Guimarães foi a base do mandato de Michel Temer. O programa objetiva preservar a economia brasileira e tornar viável o desenvolvimento<sup>6</sup>, por meio de políticas neoliberais.

O programa de governo também é contra a manutenção do valor real dos benefícios previdenciários e programas de transferência de renda quando apresenta um “ [...] A prejuízo para todos os demais itens do orçamento público, que terão necessariamente que ceder espaço para este aumento” (GUIMARÃES, 2015, p. 10). Deixando evidente um discurso com viés conservador.

O programa deixa claro que seu alvo dá ênfase na preservação da economia em detrimento das Políticas Sociais uma vez que cabe ao Estado traçar ações com base na livre iniciativa e na integração com o mercado externo (GUIMARÃES, 2015).

Em outubro de 2018, por meio de sufrágio universal, Jair Bolsonaro é eleito presidente do Brasil, militar da reserva e deputado federal, em seu 7º mandato (o

---

<sup>5</sup> <http://www.mds.gov.br/cnas/pautas-atas-e-apresentacoes/apresentacoes/apresentacao-pec-241-rda-impactos-na-assistencia-andrea-barreto-ipea.pdf/view?searchterm=None> Acesso em 01 de setembro de 2019. Atual Secretaria de Desenvolvimento Social.

<sup>6</sup> <https://www.fundacaoulisses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf> acesso em 01 de setembro de 2019.

primeiro mandato foi de vereador pelo Rio de Janeiro), que fez sua campanha assumindo o conservadorismo neoliberal e a defesa da lava-jato.

Alguns fatores foram fundamentais para a eleição de Jair Bolsonaro. O primeiro deles foi o início da lava-jato, uma operação desencadeada pelo Ministério Público Federal (MPF) com o apoio da Polícia Federal (PF), em 2009. Que segundo o site do MPF<sup>7</sup>, foi fruto de investigações de crimes de lavagem de recursos relacionados ao “ex-deputado federal José Janene, em Londrina, no Paraná. Além do ex-deputado, estavam envolvidos nos crimes os doleiros Alberto Youssef e Carlos Habib Chater. Alberto Youssef era um antigo conhecido dos procuradores da República e policiais federais” (MPF, 2018).

Por meio de interceptações telefônicas e documentos adquiridos por buscas e apreensões, fora descoberto um grande esquema de corrupção na Petrobrás e, a partir da descoberta do esquema uma série prisões de políticos, inclusive a do Presidente Lula.

O outro fator determinante para eleição de Bolsonaro foi o avanço do conservadorismo<sup>8</sup> no Brasil e no mundo, denominado de “onda conservadora”<sup>9</sup>, que contribuiu para o surgimento de um grupo forte de apoio a sua candidatura.

Boaventura de Sousa Santos (Revista Fórum, 2018) diz que o laboratório para o conservadorismo do mundo é o Brasil, “é uma situação muito dramática, porque neste momento, no Brasil, se joga com o destino da democracia no Ocidente, e no mundo de alguma maneira”. Em uma outra oportunidade (Revista Fórum, 2018), Boaventura afirmou que a vitória de Jair Bolsonaro, está atrelada a uma nova forma de “imperialismo americano”, um termo que segundo o professor, deixou de ser usado até pela mídia, mas que se constitui atualmente em uma ameaça.

O avanço do conservadorismo no Brasil contou com um momento em que os evangélicos cresceram exponencialmente em números. Segundo o IBGE (2010)

---

<sup>7</sup> <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/atuacao-na-la-instancia/parana/investigacao/historico/por-onde-comecou>, acesso em 29/08/2019.

<sup>8</sup> Aqui o conservadorismo é visto como uma doutrina ou atitude favorável à perpetuação dos padrões existentes, e oposta, portanto, à mudança, exercendo uma função básica em qualquer sociedade (FRAGA, 1997)

<sup>9</sup> A família é um dos alicerces morais do conservadorismo e sua função é a de manutenção da propriedade. A mulher exerce o papel de agente socializador responsável pela educação moral dos filhos; por isso, essa perspectiva é radicalmente contrária aos movimentos femininos, entendendo-os como elemento de desintegração familiar. A moral adquire, no conservadorismo, um sentido moralizador [...]. É assim que se apresentam sob diferentes enfoques e tendências, objetivando a restauração da ordem e da autoridade, do papel da família, dos valores morais e dos costumes tradicionais (Barroco, 2009:174-175).

22,2% da população eram evangélicos. Já no fim de 2014, o Instituto DataFolha<sup>10</sup> apresentou pesquisa que os evangélicos já seriam 29% da população. Esse número expressivo de evangélicos, principalmente os filiados às denominações pentecostais e neopentecostais, contribuíram para eleição de Jair Bolsonaro, que se aproximou, principalmente no período de campanha, ao movimento neopentecostal.

Em seu plano de governo, Jair Bolsonaro, deixou claro que a política adotada seria de bases neoliberais. Fica claro, também, que a sua maior preocupação é exterminar com a esquerda e com qualquer resquício deixado pelo governo petista.

No texto do Plano de Governo de Bolsonaro, denominado de “Caminho da Prosperidade”, não se encontra nenhuma proposta que tenha como objeto a proteção social. Não há sequer uma proposta de programa ou de manutenção das políticas sociais que já estavam sendo praticadas.

Uma das primeiras medidas de Jair Bolsonaro foi a redução e fusão de ministérios com o objetivo de enxugar a máquina pública. Foram criados superministérios que nascem da fusão de dois ou mais ministérios, como por exemplo, o recém criado o “Superministério da Cidadania”, que nasceu da fusão do Ministério da Cultura, Ministério dos Esportes, Ministério do Desenvolvimento Social e parte do Ministério do Trabalho.

Nenhum novo programa social foi proposto durante o governo de Jair Bolsonaro. Os novos programas denominados “Criança Feliz” e “Amigo da Pessoa Idosa”, criados ainda no governo Temer, seguem sendo o carro-chefe da atual Secretaria de Desenvolvimento Social.

Em mensagem dirigida a todos os trabalhadores da assistência social, o Ministro Osmar Terra garantiu que irá lutar para garantir o orçamento da pasta<sup>11</sup>. É o que se espera em um cenário de crise econômica e financeira.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O processo crescente de deslegitimação das políticas sociais no Brasil está em consonância com a crise do Estado do bem-estar, com a falta de maturação da democracia, com o avanço da defesa do Estado mínimo e, concomitantemente, o avanço do conservadorismo que é gerenciado pela força do neoliberalismo no mundo.

<sup>10</sup> <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/blog/eleicao-em-numeros/post/datafolha-para-presidente-por-religiao-renda-escolaridade-idade-e-regiao-3-9.html> acesso em 01 de setembro de 2019

<sup>11</sup> <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2019/agosto/ministro-da-cidadania-quer-garantir-orcamento-para-servico-de-assistencia-social>

É uma teia tecida pelo mercado que no âmbito do pilar da regulamentação tem sido hegemônico.

A implantação de políticas pública é um direito do cidadão, ocorre que esse mesmo direito foi significado e ressignificado para dar a falsa imagem de boa vontade e assistencialismo, que mantém um “exército de reserva” para vender sua força de trabalho e acreditar que tudo é uma questão subjetiva de cada governante, mas esconde o clientelismo que se apresenta sem máscaras, por não temer ser revelado em razão da normalização do significado de direitos e políticas sociais.

As políticas sociais no *welfare states* possuem um papel nivelador no jogo entre as forças do mercado e a massa de indivíduos que conseguem desenvolver sua cidadania. A prevalência do princípio de justiça social é necessária, pois orienta a ampliação dos direitos sociais, tanto em termos dos grupos por eles abrangidos, quanto no que concerne à esfera de proteção social.

Para responder as questões formuladas no início da investigação foi necessário analisar a historicidade de conquistas sociais no Brasil desde a constitucionalização dos direitos sociais e, especificamente a forma de tratamento que os governos de FHC, Lula, Dilma, Temer e Jair Bolsonaro, deram e ainda estão dando a elas. Ressalte-se que Jair Bolsonaro ainda não completou 1 (um) ano de mandato, mas por meio de seu discurso de ódio e de não reconhecimento de minorias, podemos concluir que políticas sociais não será sua principal meta.

A primeira questão que norteou a presente pesquisa diz respeito sobre os motivos que ensejaram a ressignificação das políticas sociais. Os avanços e retrocessos na política social do *welfare states* atuaram em sua significação, em alguns momentos foram vistas como simples concessões, como a partir da CF/88, que apesar de reconhecer os direitos sociais como fundamentais, sua efetividade foi se estabelecendo em processo.

Nos governos anteriores ao de FHC as políticas sociais eram vistas eminentemente como concessões. A partir do governo de FHC os movimentos sociais se fortaleceram por meio de sua organização, o que facilitou a pressão para que algumas proteções fossem criadas e, nesse sentido, as políticas sociais são vistas como conquistas.

Assim as políticas sociais, ora são vistas como instrumentos de manutenção da força de trabalho, ora como arranjos do bloco no poder ou bloco governante, ora

como doação da elites dominantes, ainda como instrumento de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do cidadão.

O segundo questionamento está relacionado com a efetividade das políticas sociais diante da atual conjuntura política e social. Importante esclarecer que as políticas sociais já implantadas nos governos anteriores, correm sérios riscos de serem extintas, uma vez que não houve a preocupação em torná-las direitos constitucionalmente protegidos.

Na política neoliberal que atualmente vem sendo empregada, há uma contradição irresolvível entre políticas sociais e crescimento econômico ou livre iniciativa e racionalidade individualista. Quando se tem um Estado mínimo é natural que o mercado protagonize a proteção social, que deixa de ser proteção pelo antagonismo teleológico. Nesse sentido, as políticas sociais são vistas como meras concessões.

A terceira questão formulada, diante de todo o exposto, é retórica e perde o objeto diante da resposta à segunda questão. No governo neodesenvolvimentista do PT, houve a preocupação de se fazer política pública, sem a preocupação necessária e urgente do fortalecimento da cidadania e, conseqüentemente, dos direitos sociais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL, Presidência da República. (1996), Uma estratégia de desenvolvimento social. Brasília. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/publica.htm>.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Carta de intenção referente ao novo acordo com o FMI, 2003. Disponível em <http://www.fazenda.gov.br> Acesso em: 30 set. 2006.
- BRASIL. Secretaria de Desenvolvimento Social. <http://www.mds.gov.br/cnas/pautas-atas-e-apresentacoes/apresentacoes/apresentacao-pec-241-rda-impactos-na-assistencia-andrea-barreto-ipea.pdf/view?searchterm=None> acesso em 01 de setembro de 2019.
- BARROCO, Maria Lúcia Silva. Ética: fundamentos sócio-históricos. São Paulo: Cortez. 2009
- CAMPELLO, Tereza; NERI, M. C. (org.) Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2014. 87 p.
- COHN, Amélia. Políticas sócias e pobreza no Brasil. In: Planejamento e políticas públicas. [s.l]. n°12, jun/dez.1995. disponível em:<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/138> As políticas sociais no governo FHC, acesso em 01 de setembro de 2019.
- DRAIBE, Sônia Miriam, et. al. Políticas sociales y programas de combate a La pobreza en Brasil. In: REDE DE CENTROS DE INVESTION ECONÔMICA APLICADA
- FRAGA, Fernando. *Conservadorismo, liberalismo e social democracia: um estudo de direito político*. Revista de Informação Legislativa. Brasília 34. No. 133, jan./mar. 1997. <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/205/r133-18.PDF?sequence=4> , acesso 01 de setembro de 2019.

FALEIROS, V. P. A política social do estado capitalista : as funções da previdência e assistências sociais. São Paulo: Cortez, 1980.—. O que é política social . 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

IBGE, Censo 2010. Atlas Digital 1 por 1. <https://censo2010.ibge.gov.br/> acesso em 01 de setembro de 2019.

LESSA, Sérgio; TONET, Ivo. Introdução à Filosofia de Marx. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

GUIMARÃES, Fundação Ulisses. Uma ponte para o futuro. <https://www.fundacaoulisses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf> acesso em 01 de setembro de 2019.

KERSTENEZKY, CL, Guedes GP. O Welfare State Resiste? Desenvolvimentos Recentes do Estado Social nos Países da OCDE. *Cien Saude Colet* 2018; 23(7):2095-2106.

OGUS, Anthony. Regulation: economic theory and legal form, Portland, Hart Publishing, 2004.

EMI. Exposição de Motivos Interministerial I do projeto de reforma previdenciária n. 29 – MPS/C.CIVIL-PR, Brasília, 29 de abril de 2003. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

NEPP. Brasil: "O gasto social e as despesas com programas focalizados na pobreza". Campinas, 1994 (mimeografado).

SANTOS, B. de Sousa. O estado, a sociedade e as políticas sociais. O caso das políticas de saúde. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. N. 23. Setembro de 1987.

SIDRA— Sistema IBGE de Recuperação Automática. Disponível em <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/default.asp?z=t&o=1&i=P> . Acesso em: dez. 2006

SINGER, André. Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Cia. das Letras, 2012.

MONTANO. Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SADER, Emir (org.) 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

SMITH, Adam. A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983

SILVA, Janaína Ruviano da. Programas de transferência de renda: algumas reflexões sobre seus impactos na educação brasileira. *Conversas e controvérsias*. Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 32-42. 2014/2. Link: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/conversasecontroversias/article/view/7804/7251> . Acesso em 11 jul. 2019.

SMITH, Adam. A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SINGER, P. *Introdução à Economia Solidária*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.