

# Trabalho e Política Social

no Contexto da Intensificação do Ajuste Fiscal

Fabício Rodrigues da Silva  
Adriana Alves da Silva  
Cynthia Studart Albuquerque  
Myrla Alves de Oliveira  
Luciana Sátiro Silva  
Organizadoras(es)



**TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL NO CONTEXTO DA  
INTENSIFICAÇÃO DO AJUSTE FISCAL NO BRASIL**



Fabrcio Rodrigues da Silva  
Adriana Alves da Silva  
Cynthia Studart Albuquerque  
Luciana Sdtiro Silva  
Myrla Alves de Oliveira

(Orgs.)

**TRABALHO E POLTICA SOCIAL NO CONTEXTO DA  
INTENSIFICAO DO AJUSTE FISCAL NO BRASIL**

1ª Edio

EdUECE

2021

# UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ

## Reitor

Hidelbrando dos Santos Soares

## Vice-Reitor

Dárcio Ítalo Alves Teixeira

## Editora da UECE

Cleudene de Oliveira Aragão

## Conselho Editorial

Antônio Luciano Pontes Lucili Grangeiro Cortez  
Eduardo Diatahy Bezerra de Menezes Luiz Cruz Lima  
Emanuel Ângelo da Rocha Fragoso Manfredo Ramos  
Francisco Horácio da Silva Frota Marcelo Gurgel Carlos da Silva Marcony Silva Cunha  
Francisco Josênio Camelo Parente Maria do Socorro Ferreira Osterne  
Gisafran Nazareno Mota Jucá Maria Salete Bessa Jorge  
José Ferreira Nunes Sílvia Maria Nóbrega-Therrien  
Liduina Farias Almeida da Costa

## Conselho Consultivo

Antônio Torres Montenegro | UFPE Maria do Socorro Silva Aragão | UFC  
Eliane P. Zamith Brito | FGV Maria Lírida Callou de Araújo e Mendonça | UNIFOR  
Homero Santiago | USP Pierre Salama | Universidade de Paris VIII  
Ieda Maria Alves | USP Romeu Gomes | FIOCRUZ  
Manuel Domingos Neto | UFF Túlio Batista Franco | UFF

## Comitê Editorial do Selo Serviço Social, Trabalho e Questão Social

Cristiane Maria Marinho (UECE) Mônica Duarte Cavaignac (UECE)  
Laura Maria Cunha (UECE) Teresa Cristina Esmerado Bezerra (UECE)

## Conselho Editorial do Selo Serviço Social, Trabalho e Questão Social

Alba Pinho de Carvalho (UFC) Joana Maria Pedro (UFSC)  
Andrea Pires Rocha (UEL) Mauro Iasi (UFRJ)  
Andréa Pacheco de Mesquita (UFAL) Marcelo Dias Carcanholo (UFF)  
Adriana Delbô (UFG) Mathias Seibel Luce (UFRJ)  
Daniele Maia Cruz (UNIFOR) Maria Lúcia Duriguetto (UFJF)  
Elaine Behring (UERJ) Maria João Cantinho (Universidade de Lisboa)  
Elias Ferreiras Veras (UFAL) Lalo Watanabe Minto (Unicamp)  
Ernani Pinheiro Chaves (UFPA) Luzia Margareth Rago (Unicamp)  
Eveline Medeiros Pereira (UFPE) Mirla Cisne Álvaro (UERN)  
Fernanda Marques de Queiroz (UERN) Odílio Alves Aguiar (UFC)  
Francilene dos Santos Rodrigues (UFRR) Olegna de Souza Guedes (UEL)  
Giovanni Alves (Unesp) Reginaldo Ghiraldelli (UnB)  
Gisele Caroline Ribeiro Anselmo (UERN) Salyanna de Souza Silva (UFES)  
Hayeska Costa Barroso (UNB) Tatiana Brettas (UFRJ)  
Jaime Osório (UAM-X) Yolanda Guerra (UFRJ)

## **Trabalho e Política Social no Contexto da Intensificação do Ajuste Fiscal no Brasil**

© 2021 *Copyright* by Fabrício Rodrigues da Silva, Adriana Alves da Silva  
Cynthia Studart Albuquerque, Luciana Sátiro Silva, Myrla Alves de Oliveira (Orgs)

O conteúdo deste livro, bem como os dados usados e sua fidedignidade, são de responsabilidade exclusiva do autor. O download e o compartilhamento da obra são autorizados desde que sejam atribuídos créditos ao autor. Além disso, é vedada a alteração de qualquer forma e/ou utilizá-la para fins comerciais.

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS

Editora da Universidade Estadual do Ceará – EdUECE  
Av. Dr. Silas Munguba, 1700 – Campus do Itaperi – Reitoria – Fortaleza – Ceará CEP:  
60714-903 – Tel: (085) 3101-9893  
www.uece.br/eduece – E-mail: eduece@uece.br

Editora afiliada à



**Coordenação Editorial**  
Cleudene de Oliveira Aragão

**Capa**  
André Menezes

**Diagramação**  
Quipá Editora

**Revisão de Texto**  
Dr. João Vianney

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Trabalho e política social no contexto da  
intensificação do ajuste fiscal no Brasil  
[livro eletrônico] / organização Fabrício  
Rodrigues da Silva ... [et al.]. -- 1. ed. --  
Fortaleza, CE : Editora da UECE, 2021.  
PDF

Outros organizadores: Adriana Alves da Silva,  
Cynthia Studart Albuquerque, Luciana Sátiro Silva,  
Myrla Alves de Oliveira  
ISBN 978-85-7826-800-8

1. Capitalismo 2. Crise econômica  
3. Neoliberalismo - Brasil 4. Política social -  
Brasil 5. Trabalho I. Silva, Fabrício Rodrigues da.  
II. Silva, Adriana Alves da. III. Albuquerque,  
Cynthia Studart. IV. Silva, Luciana Sátiro.  
V. Oliveira, Myrla Alves de

21-90848

CDD-361.25

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Brasil : Trabalho : Política social 361.25

Maria Alice Ferreira - Bibliotecária - CRB-8/7964

## AGRADECIMENTOS

As duas coletâneas, ***Trabalho e política social no contexto da intensificação do ajuste fiscal no Brasil e Educação, subjetividade e saúde mental na realidade brasileira***, que integram a ***Coleção Educação, Políticas Sociais e Serviço Social*** são decorrentes dos esforços e compromissos de sujeitos históricos que compõem uma luta coletiva em defesa do conhecimento científico, da educação pública e de qualidade, e por uma sociedade verdadeiramente democrática, os quais merecem agradecimentos públicos.

Neste sentido, agradecemos primeiramente a todos os (as) autores (as) aqui envolvidos, docentes, pesquisadores (as), discentes, profissionais do Serviço Social e demais áreas envolvidas que, dos lugares institucionais e sociais diversos, contribuíram para essa rica produção teórica, evidenciando a potencialidade das instituições públicas educacionais para a produção de conhecimento crítico. O dispêndio de tempo e criatividade neste livro é expressão do compromisso coletivo com uma formação profissional voltada não apenas para as necessidades do mercado de trabalho, mas, também, para a apreensão crítica da realidade social, na perspectiva de sua mudança.

Agradecemos, também, ao corpo institucional que compõe o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), em especial, ao *Campus* Iguatu, pelo apoio e parceria em todas as atividades de ensino, pesquisa e extensão do NEPSSS. Ao Diretor Geral do campus Iguatu, Professor Me. Francisco Heber da Silva; à Diretoria de Ensino, na pessoa da Dra. Márcia Leyla; ao Departamento de Pesquisa, Extensão e Produção, na figura do Professor Dr. Carlos Newdmar Vieira Fernandes; ao Departamento de Ensino, à atenção do Me. André Lopes, ao Departamento de Apoio Estudantil, na pessoa da pedagoga Me. Ioneide Bandeira e, em especial, ao Colegiado do Curso de Bacharelado em Serviço Social, no nome da Dra. Moíza Medeiros. Agradecemos a todo o corpo técnico que compõe o IFCE, cujo compromisso resulta na oferta de uma educação crítica, de qualidade e socialmente referenciada, ainda que numa conjuntura adversa que desafia cotidianamente a efetivação do direito à educação. Os agradecimentos são extensivos, também, à Reitoria do IFCE, na pessoa do professor Dr. José Wally Mendonça Menezes, à Pró-reitoria de Ensino, à atenção da Dra. Cristiane Borges Braga, à Pró-reitoria de Extensão, na figura da Dra. Ana Cláudia Uchôa Araújo e à Pró-reitoria de Pesquisa, Pós-graduação e Inovação, na pessoa da professora Dra. Joélia Marques de Carvalho.

Também agradecemos ao Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social (MASS) pela parceria de sempre, tanto na formação continuada dos nossos egressos como pelo incentivo e apoio à produção científica do nosso curso de graduação, selando a mútua colaboração tão fundamental para o fortalecimento dos únicos dois cursos públicos de Serviço Social no estado do Ceará, UECE e IFCE.

Gostaríamos de agradecer a Professora Dra. Jordeana Davi, pelo compromisso de ler toda esta obra e sintetizá-la de forma tão delicada, nos presenteando com o prefácio. Ao Professor Me. André Menezes, ex-integrante do NEPSSS, pelo compromisso e dedicação na criação da imagem que compõe a capa deste livro, além da elaboração gráfica da mesma e, ao professor Dr. João Vianney, pelo primoroso trabalho de revisão ortográfica e adequação da nossa produção à norma culta da língua portuguesa. Gratidão a todos, todas e todes.

*Os(as) organizadores(as).*

## PREFÁCIO

A iniciativa do Grupo de Estudos em Seguridade Social, Fundo Público e Ajuste Fiscal, vinculado ao Núcleo de Educação, Políticas Sociais e Serviço Social (NEPSSS), do Instituto Federal do Ceará (IFCE), *Campus Iguatu*, de publicar esta coletânea com artigos provenientes do *I Seminário de Política Social e Serviço Social (I SEMPSS)* e do Curso de Formação Inicial e Continuada (FIC) em *Crise do Capital, Fundo Público e Ajuste Fiscal*, ocorridos em 2019 e 2020, respectivamente, revela a preocupação com a socialização dos debates e reflexões realizados nestes espaços.

A coletânea ***Trabalho e política social no contexto da intensificação do ajuste fiscal no Brasil*** invoca o ambiente econômico, social, político e cultural dos anos 2000, sobretudo a partir da crise econômica de 2014 e a sua culminância no golpe parlamentar jurídico de 2016, com o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), eleita democraticamente, e a ascensão da extrema direita no poder, com o presidente Michel Temer (2016-2018) e o Presidente Jair Bolsonaro (2019-atual).

Numa perspectiva crítica, a coletânea aborda as tendências das políticas sociais e do trabalho nesse contexto, desvelando o real nas suas contradições e mediações. O fio condutor dos artigos analisa as determinações da crise capitalista, da contrarreforma do Estado, da intensificação do ajuste fiscal, e indica suas implicações para as políticas sociais e o trabalho, destacando a intensificação das tendências regressivas, a partir de 2016, com o advento da Emenda Constitucional N.º 95/2016, que estabelece o congelamento de gastos primários por vinte anos no Brasil, tendo o seu foco nas despesas primárias, deixando livre desse congelamento as despesas financeiras, referentes ao pagamento do serviço da dívida pública. Tratam, ainda, da conjuntura da pandemia da COVID-19 e suas implicações para a política de saúde em geral, e a saúde mental, em particular.

Os artigos reunidos neste livro estão organizados em 3 eixos. 1) as políticas da seguridade social: previdência social, saúde e assistencial social, destacando a apropriação do fundo público por meio das renúncias tributárias do orçamento da seguridade social, da ampliação e aumento do percentual da Desregulamentação da Receitas da União (DRU), do projeto privatista para a saúde, da contrarreforma da previdência social na perspectiva de sua capitalização e “mercadorização”, destruindo o modelo de repartição simples, dos ataques ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em especial, ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e das direções orçamentárias em disputa na política nacional sobre drogas, medidas que aprofundam o desmonte da seguridade social, que vem sendo alvo do capital financeiro, desde que

foi implementada na Constituição Federal de 1988; 2) a condição do trabalho a partir da Contrarreforma trabalhista de 2016 e seus rebatimentos para a classe trabalhadora, destacando a “plataformização” do trabalho como produto da busca por maiores lucros e maior apropriação da renda do trabalho, o trabalho doméstico entre a ampliação dos direitos, com a Emenda Constitucional N.º 72, de 2013 e a conjuntura de ataques aos direitos trabalhista, agudizando ainda mais as expressões da questão social; 3) os ataques à política de educação, em especial a educação superior, evidenciando a privatização e a “mercadorização” e o Programa de Assistência Estudantil no contexto de desmonte da política de educação, revelando a contradição entre as políticas afirmativas de cotas sociais para acesso ao ensino superior e as marcas históricas da focalização e seletividade da política de assistência estudantil. A coletânea ainda trata da política habitacional, destacando o *déficit* habitacional brasileiro, particularmente a lógica habitacional do mercado em Iguatu/CE. Por fim, analisa o golpe de 2016 e eleições de 2018, contribuindo para a consolidação da extrema direita no poder

Ressaltamos a importância da regionalização e da interiorização do ensino superior no Brasil, que promove o acesso à educação e reduz as assimetrias na produção do conhecimento. Sendo assim, registamos a importância e a potencialidade do Curso de Serviço Social do IFCE, no empenho de contribuir para o desenvolvimento educacional na Região.

É oportuna a publicação desta coletânea, composta de dezessete capítulos de autores e autoras docentes, discentes de graduação e pós-graduação, assistentes sociais, advogado/as, psicólogos/as, sujeitos que no cotidiano do ensino, da pesquisa, da extensão e do exercício profissional reafirmam a importância do pensamento crítico e da educação pública, gratuita e de qualidade. Reafirmam, ainda, o projeto ético político do serviço social, a luta pelos direitos sociais e a democracia.

É com muita satisfação que prefacio este volume e recomendo a leitura no sentido de nos fortalecermos na luta de classe e defesa da classe trabalhadora e dos direitos sociais e das políticas sociais.

Campina Grande - Paraíba

*Jordeana Davi*

*Professora da Graduação e Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade  
Estadual da Paraíba (UEPB)  
Coordenadora do Grupo de Estudos, Pesquisas e Assessoria em Políticas  
Sociais (GEAPS/UEPB)*

## APRESENTAÇÃO

Vivemos sob um estágio da crise capitalista e contrarreformas neoliberais, que, apoiadas pelo projeto ultraliberal conservador e agudizado pelo contexto pandêmico provocado pelo novo coronavírus (*SARS-CoV-2*), requer de nós análises e profundas reflexões sobre como estabelecer estratégias de luta e resistência. Assim, é neste propósito que a coletânea sob relato está situada, com vistas, pois, a subsidiar com reflexões teóricas a luta coletiva dos trabalhadores, ante a organização de uma frente ampla em defesa dos direitos sociais e da constituição de uma sociedade mais justa e igualitária.

Com efeito, o atual momento de crise econômica, mas também sanitária decorrente da COVID-19 acerta de maneira avassaladora os países da periferia capitalista, em especial, o Brasil. São mais de 184 milhões de infectados pelo mundo, sendo mais de 18,8 milhões no Brasil. Destes, mais de 3,9 milhões vieram a óbito mundialmente e, no Brasil, as vidas perdidas já ultrapassa a marca, lamentável, de 525 mil<sup>1</sup>. Estas vidas possuem lugar definido na pirâmide social: a maioria esmagadora é de trabalhadores, pobres, negros e mulheres, inseridos nas zonas mais pauperizadas da sociedade e órfãs da atuação de um Estado democrático de direitos. A batalha travada pela vida ganha folego com a chegada da vacina, produzida pela ciência, ainda que alguns entraves dificultem a imunização em massa, como tem ocorrido no Brasil, em consequência do desprezo e da negligência do Governo Federal ante o enfrentamento do problema, além dos escândalos de corrupção em torno da compra de imunizantes.

O que, entretanto, a pandemia situa em xeque, nestes tempos tão sombrios? E, ainda, o que o contexto pandêmico exprime como pauta necessária na ordem do dia? Indiscutivelmente, é o modelo de sociedade que estamos vivendo, o seu questionamento e outras possibilidades, transpondo esse sistema, que se exprimem como pautas urgentes, tão claras quanto a luz do dia. É o esgotamento do capitalismo como possibilidade civilizatória que está sendo reafirmado cotidianamente, perante o desastre que estamos vivenciando. É o jeito insustentável de desenvolvimento que está transcorrendo regressiva e destrutivamente, em especial, assente na destruição da natureza, evidenciando sinais de esgotamento civilizatório.

E é nesta direção, ou seja, de reafirmar este questionamento, que nasce esta coletânea de textos, que tem como objetivo central pensar, analisar e refletir sobre

---

1 Dados atualizados em 06 de julho de 2021, às 22h22min. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19>. Acesso em 23 mar. 2021.

questões contemporâneas atinentes aos direitos sociais e propagar coletivamente uma produção de conhecimento crítico, que tem no horizonte a defesa intransigente dos direitos sociais e a consolidação de uma sociedade renovada.

Os temas aqui discutidos, estão organizados em 3 partes: ***I - Apropriação do fundo público, contrarreformas e privatização das políticas da seguridade social brasileira; II - Contrarreforma trabalhista e suas implicações para a classe trabalhadora, III - Educação pública em tempos de avanço da privatização e da “mercadorização”***; além da parte ***IV - temas atuais*** e estão organicamente ligados sob o pano de fundo da crise capitalista, ajuste fiscal e fundo público, dialogam sobre um contexto árduo de ofensiva sobre a classe trabalhadora, seja pela via do ataque aos seus direitos sociais, conquistados arduamente mediante lutas históricas e materializadas nas políticas sociais que, nesta quadra histórica, estão suscetíveis às intensas e ostensivas contrarreformas, seja pela via da apropriação privada do fundo público pelo capital, que concentra quotas de mais-valor socialmente produzido pelos trabalhadores, ou seja, trabalho excedente e necessário, essencial à manutenção das políticas sociais que, expressivamente, é capturado pela fração rentista do capitalismo.

É no amago dos conflitos de classes na contemporaneidade, que os autores desta coletânea localizam seus objetos de estudos e, sob a lupa crítica do marxismo, tecem suas análises propositivamente, na perspectiva da totalidade e contradição, discutindo os reflexos particulares do contexto da disputa acirrada do fundo público sob mediação do ajuste fiscal draconiano assumido pelo Estado brasileiro nos últimos anos, que tem imprimido nas políticas sociais um ofensivo contexto de desmonte e de contrarreformas, além de apontar limites e possibilidades que se exprimem no chão histórico da luta dos trabalhadores.

Este livro, portanto, é resultado do pensamento crítico e da ação coletiva de pesquisadores, docentes, discentes e profissionais do Serviço Social e áreas afins, refletidos e discutidos no Grupo de Estudos em Seguridade Social, Fundo Público e Ajuste Fiscal, no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus Iguatu*, vinculado ao Núcleo de Educação, Políticas Sociais e Serviço Social (NEPSSS).

A obra sob exame, também, é produto do espaço coletivo de reflexão crítica que se gestou no *I Seminário de Política Social e Serviço Social (I SEMPSS)*, evento ocorrido nos dias 17 e 18 de dezembro de 2019, organizado e promovido também pelo Grupo de Estudos em Seguridade Social, Fundo Público e Ajuste Fiscal, que teve como tema *A desconstrução dos direitos sociais em tempos de ajuste fiscal*. Deste evento,

emergiram os anais<sup>2</sup>, reuniram 50 (cinquenta) artigos completos – de reflexão teórica e experiências do campo profissional do Serviço Social – submetidos, avaliados e aprovados, em 05 (cinco) sessões temáticas: Assistência Social; Estado, Sociedade e Política Social; Experiências do campo profissional em Serviço Social; Previdência Social; e, Saúde. Destes, 39 (trinta e nove) foram apresentados na modalidade de comunicação oral, em sessões de apresentação, durante a realização do evento. Assim, grande parte dos textos aqui elaborados também resulta indiretamente dos debates fecundos ali fomentados e produzidos, considerando o envolvimento dos autores com este evento.

Este livro também é produto do Curso de Formação Inicial e Continuada (FIC) em *Crise do Capital, Fundo Público e Ajuste Fiscal*, que teve como missão promover a formação teórica continuada sobre as categorias fundo público, capital financeiro e o ajuste fiscal do Estado brasileiro, articulando ao contexto de crise do capital e desmonte das políticas sociais que compõem a Seguridade Social brasileira, realizado no período de 03 de agosto a 04 de setembro de 2020, direcionado a discentes do Bacharelado em Serviço Social do IFCE.

Por fim, esta obra integra a Coleção Educação, Políticas Sociais e Serviço Social do Núcleo de Educação, Políticas Sociais e Serviço Social (NEPSSS), juntamente com a Coletânea Educação, subjetividade e saúde mental na realidade brasileira, que reúne importantes e potentes capítulos sobre o tema em pauta, a qual recomendamos leitura.

Com este volume, esperamos contribuir com o desvelamento das atuais tendências da política social brasileira, especialmente as da Seguridade Social, cuja contribuição incide também na formação profissional do Assistente Social, além de áreas afins. É ensejo desta produção contribuir para a teorização, análise e atuação crítica propositiva na área das políticas sociais brasileiras, uma vez que o pensamento crítico na atualidade, sem dúvida, é uma grande arma aliada ao projeto societário revolucionário contra a dominação burguesa.

*Os(as) organizadores(as).*

---

<sup>2</sup> Os anais estão em: <https://ifce.edu.br/iguatu/menu/projetos-de-pesquisa/seminario-de-politica-social-e-servico-social-pasta-1/anais/anais-i-sempps-2020-1.pdf>. Acesso em 06 jul. 2021.

## SUMÁRIO

### **PREFACIO**

*Jordeana Davi*

### **APRESENTAÇÃO**

### **PARTE I**

17

### **APROPRIAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO, CONTRARREFORMAS E PRIVATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA**

#### **CAPÍTULO 1**

18

AJUSTE FISCAL PERMANENTE NO BRASIL: FUNDAMENTOS PARA COMPREENDER OS ATAQUES AO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

*Fabício Rodrigues da Silva*

*Jordeana Davi*

#### **CAPÍTULO 2**

39

ACIRRAMENTO DOS INSTRUMENTOS DO AJUSTE FISCAL NO PERÍODO DE 2011 A 2018 E AS IMPLICAÇÕES NO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA

*Fabício Rodrigues da Silva*

*Jordeana Davi*

*Neuria Alcântara de Matos*

*Bárbara Cristina da Silva Brandão*

*Suilane Chavier da Silva*

#### **CAPÍTULO 3**

54

A CONTRARREFORMA BRASILEIRA E O SUS: OS REBATIMENTOS NA ASSISTÊNCIA DURANTE A PANDEMIA DE COVID 19

*Adriana Alves da Silva*

*Cicera Yanka de Souza Dias*

*Luana Henrique de Lima*

*Maria Heloiza Alexandre Marques*

#### **CAPÍTULO 4**

65

OS REBATIMENTOS DAS CONTRARREFORMAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA A CLASSE TRABALHADORA BRASILEIRA

*Luciana Sátiro Silva*  
*Alexandra Queiroga Cavalcante Bezerra*  
*Carmem Maria Vieira de Amorim*  
*Maria Jarlene de Sousa*

**CAPÍTULO 5**

76

POLÍTICA DE SAÚDE MENTAL NO CONTEXTO DE RETROCESSOS EM MEIO À PANDEMIA DA COVID-19: REBATIMENTOS NA VIDA DA POPULAÇÃO BRASILEIRA

*Rachel Araújo de Matos*  
*Francisca Alcione da Silva Duarte*  
*Myllena de Freitas Silva*  
*Ruth Araújo de Matos*

**CAPÍTULO 6**

92

BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: INCLUSÃO E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

*Luciana Maria Lôbo Barbosa*  
*Alexandra Queiroga Cavalcante Bezerra*  
*Maria de Fátima Ferreira Brasil*  
*Maria Lucilene Oliveira Esperidião da Silva*  
*Neuria Alcântara de Matos*

**CAPÍTULO 7**

103

A POLÍTICA NACIONAL SOBRE DROGAS E A QUESTÃO ORÇAMENTÁRIA: CUIDADO OU ENCARCERAMENTO COMO PRIORIDADE?

*Cynthia Studart Albuquerque*  
*André de Menezes Gonçalves*  
*Natália Soares de Oliveira*  
*Maria Mylena da Silva*  
*Riany Larissa Pereira*

**CAPÍTULO 8**

119

O GOLPE DE 2016 E O DESMONTE DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

*Moíza Siberia Silva de Medeiros*  
*Bárbara Cristina da Silva Brandão*  
*Carmem Maria Vieira de Amorim*  
*Francisco Caio Pereira Vieira*  
*Josevan Beviláqua Soares*

<b>PARTE II</b>	132
<b>A CONTRARREFORMA TRABALHISTA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A CLASSE TRABALHADORA</b>	
<b>CAPÍTULO 9</b>	133
OS ORGANISMOS FINANCEIROS INTERNACIONAIS E A PRODUÇÃO DE (DES)AJUSTES SOCIOECONÔMICOS BRASILEIROS: ANÁLISE DA REFORMA TRABALHISTA	
<i>José Aurício Lopes Araújo</i> <i>Adriana Alves da Silva</i> <i>Elenilce Gomes de Oliveira</i> <i>João Helder Alves e Silva</i> <i>Luan Cabral da Silva Araújo</i>	
<b>CAPÍTULO 10</b>	146
A “PLATAFORMIZAÇÃO” DO TRABALHO COMO PRODUTO DA ORTODOXIA NEOLIBERAL	
<i>José Aurício Lopes Araújo</i> <i>Nívea Maria Santos Souto Maior</i>	
<b>CAPÍTULO 11</b>	159
TRABALHO DOMÉSTICO REMUNERADO NO BRASIL: ENTRE A SERVILIDADE E OS DESAFIOS PARA A GARANTIA DE DIREITOS	
<i>Roberta Menezes Sousa</i> <i>Hayanne Alves de Lima</i> <i>Lívia Alves Araújo</i> <i>Ana Paula Bezerra Gonçalves</i> <i>Ana Soraya Bernardino Silva</i>	
<b>PARTE III</b>	173
<b>EDUCAÇÃO PÚBLICA EM TEMPOS DE AVANÇO DA PRIVATIZAÇÃO E DA “MERCADORIZAÇÃO”</b>	
<b>CAPÍTULO 12</b>	174
CRISE DO CAPITAL E CONTRARREFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL	
<i>Raí Vieira Soares</i> <i>Dhamires Lorrana Dias Gama</i>	

*Júlia Araújo Ferreira*  
*Keyla Alves da Cruz*  
*Maria Heloísa Alexandre Marques*

**CAPÍTULO 13**

187

## CONDIÇÕES ATUAIS DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA

*Eneas Arrais de Araújo Neto*  
*Jerciano Pinheiro Feijó*  
*Suilane Chavier da Silva*

**CAPÍTULO 14**

199

ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: CRISE CONTEMPORÂNEA E RETROCESSOS  
NAS CONQUISTAS PELA GARANTIA DE DIREITOS NA EDUCAÇÃO

*Eliza Marta Gonçalves Ferreira*  
*Marcões da Silva Nascimento*  
*Myrla Alves de Oliveira*

**CAPÍTULO 15**

210

A AÇÃO ORÇAMENTÁRIA 2994 NO CONTEXTO DOS INSTITUTOS FEDERAIS:  
RETRATO ORÇAMENTÁRIO DO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA  
ESTUDANTIL DE 2014 A 2019

*Sandy Andreza de Lavor Araújo*  
*Sheila de Sousa Teodósio*  
*Maria Jarlene de Sousa*  
*Luana Henrique de Lima*

**PARTE IV**

227

**TEMAS ATUAIS****CAPÍTULO 16**

228

“TANTA GENTE SEM CASA E TANTA CASA SEM GENTE”: REFLEXÕES  
SOBRE O DIREITO À MORADIA E A LÓGICA HABITACIONAL DO MERCADO  
EM IGUATU/CE

*Maria Keile Pinheiro*  
*Ana Clara Queiroz de Carvalho*  
*Cícera Yanka de Souza Dias*  
*Isamara Rodrigues de Souza*  
*Marciana Fernandes da Silva*

<b>CAPÍTULO 17</b>	243
METAMORFOSES DAS LUTAS SOCIAIS NO BRASIL: O IMPACTO DA REOXIGENAÇÃO DA EXTREMA DIREITA	
<i>Anderson Nayan Soares de Freitas</i>	
<i>Francisca Alcione da Silva Duarte</i>	
<i>Marciana Fernandes da Silva</i>	
<i>Natália Soares de Oliveira</i>	
<b>SOBRE OS(AS) ORGANIZADORES(AS)</b>	259
<b>SOBRE OS(AS) AUTORES(AS)</b>	260
<b>ÍNDICE REMISSIVO</b>	266

## **PARTE I**

# **APROPRIAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO, CONTRARREFORMAS E PRIVATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA**

## CAPÍTULO 1

# AJUSTE FISCAL PERMANENTE NO BRASIL: FUNDAMENTOS PARA COMPREENDER OS ATAQUES AO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

*Fabício Rodrigues da Silva  
Jordeana Davi*

O Orçamento da Seguridade Social (OSS) vem se constituindo a âncora do ajuste fiscal brasileiro. Essa é a tendência que se observa ante o percurso seguido pela política econômica no Brasil a partir dos anos de 1990, sendo no bojo da estabilização econômica que localizamos o ajuste fiscal, como resultado do modelo econômico neoliberal, assumido pelos governos ao longo destes últimos 30 anos. Considerando o surgimento da Seguridade Social na Constituição Federal de 1988, as medidas tomadas nos anos em questão expressam uma negação dos direitos institucionalizados nesta Carta perante o assalto ao fundo público.

O ajuste fiscal no Brasil não consiste num processo datado dos anos de 1990, o qual foi executado, de forma expressiva e exitosa, somente no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), mas sim, como um processo permanente e em continuação no governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e aprofundado nos governos Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-atual), provocando fortes ataques aos direitos sociais, principalmente àqueles atinentes à Seguridade Social.

O ajuste fiscal compreende a administração de receitas e despesas do Estado, com vistas a orientar o gasto público haja vista os interesses em disputa na sociedade de classes, portanto, as decisões em torno das despesas do setor público evidenciam quais interesses são atendidos, implicando reconhecer que a forma como o Estado vem, na contemporaneidade, direcionando as decisões no âmbito da política econômica atende os interesses essencialmente do capital financeiro, em detrimento dos da classe trabalhadora no Brasil.

Não há, porém, um estranhamento nesta relação, já que esta dinâmica indica a intervenção e a refuncionalização do Estado diante da crise do capital, pois tem demonstrado o avanço da apropriação do fundo público, pelo que se evidencia especialmente com a intensificação do ataque aos direitos sociais, uma vez que o capital vê o OSS como a “galinha dos ovos de ouro”, dada a capacidade arrecadatória

das suas receitas, além do próprio potencial lucrativo visualizado na Previdência Social e na Saúde relativamente à mercantilização, que as transformam em nichos de investimentos do capital.

Compreender como se configura o ajuste fiscal é uma tarefa que requisita também analisar as prioridades adotadas pelos governos ao longo dos últimos 30 anos em razão das determinações macroestruturais da economia mundial capitalista, pois, nelas estão as chaves para entender a relação de subordinação da política social à política econômica.

Neste sentido, o objetivo deste capítulo é analisar o ajuste fiscal permanente nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016) e Michel Temer (2016-2018) e suas implicações no Orçamento da Seguridade Social. Para alcançar este objetivo, recorreremos ao método histórico-dialético, numa perspectiva da totalidade e contradição. Recorreremos, como recurso metodológico, à revisão da literatura e à pesquisa documental. O texto está organizado em três itens, além das considerações finais.

## **AJUSTE FISCAL NO GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO**

É no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) que se inaugura no Estado brasileiro um conjunto de reformas administrativas, tributária, fiscal e política, sob o argumento da revolução gerencial (SALVADOR, 2010), priorizando e garantindo uma estabilidade econômica, sustentada em um amplo pacote de medidas, tais como as de ajuste fiscal. É neste contexto que o OSS passa a ser alvo da política econômica neoliberal, num contexto de subfinanciamento das políticas sociais e ataques aos direitos sociais.

O processo de estabilização econômica iniciado no governo de FHC, nos anos de 1990, é resultado de um conjunto de determinações macroestruturais que tem como propósito a recomposição das taxas de lucro do capital, em especial, das grandes economias centrais, as quais observam uma queda tendencial dos lucros desde os anos de 1970 (MANDEL, 1970).

O processo de estabilização econômica faz parte do projeto de dominação das economias capitalistas centrais sobre as economias dependentes que sob a crise, assumem responsabilidades na socialização dos prejuízos, mesmo que isso implique o mal-estar de toda a Nação, portanto, nesta nova conjuntura, as economias dependentes passaram a ser obrigadas a mudar a direção das suas políticas

econômicas, em especial, as cambiais, o que implicou a absorção de recursos externos de curto prazo, tendo em vista o excesso de liquidez internacional. “Submetidos aos imperativos da concorrência global, os Estados nacionais ficaram sujeitos a pressões para ajustar a organização da economia e da sociedade aos novos desideratos do capital internacional”. (SAMPAIO JR., 2017, p. 76).

O ajuste fiscal é colocado pelo “acordo” firmado em 1989, por meio do Consenso de Washington, operado pelos organismos multilaterais, sob direção do Governo dos Estados Unidos, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), imposto aos países da América Latina. Quanto à política fiscal, neste acordo:

[...] o Consenso propugnou, enfaticamente, uma rigorosa disciplina orçamentária, através da contenção dos gastos públicos, que deveriam se restringir à manutenção de um “Estado Mínimo”, e a realização de uma reforma tributária – que privilegiasse, sobretudo, a ampliação da base de incidência dos tributos e não o seu aumento e que tivesse menor progressividade do imposto de renda e maior contribuição dos impostos indiretos – sem maior consideração sobre a questão da evasão fiscal. (FILGUEIRAS, 2000, p. 95).

Tais propostas defendidas pelo Consenso de Washington em relação à política fiscal, dentre elas a do Estado mínimo para o social, da taxaço regressiva dos impostos diretos e de renda, que incide nos trabalhadores de maneira regressiva, é condição necessária para os países dependentes, dada a importação da poupança externa, sem observar as reais condições e necessidades internas das economias de toda a América Latina, já que este subcontinente se viu pressionado pela abertura comercial, desregulamentação financeira e cambial (FILGUEIRAS, 2000).

Os capitais externos que entraram livremente nas economias nacionais dependentes passaram então a investir em todos os setores da economia, inclusive na exploração de recursos naturais, os quais são abundantes na América Latina, em especial no Brasil; contudo, “[...] os governos não deviam atrair capitais estrangeiros para a produção de manufaturas para exportações através de incentivos fiscais ou creditícios” (FILGUEIRAS, 2000, p. 96), cuja atividade econômica é própria dos investimentos capitalistas internos de países dependentes, rebaixados na divisão internacional do trabalho.

Além disso, o próprio patrimônio público, dentre empresas públicas e políticas sociais, incluindo a Previdência Social e a Saúde, que passaram também a se constituir como áreas lucrativas para o investimento do capital externo, mediante a privatização e a mercantilização, amplamente operado pelo Estado a partir dos anos

de 1990. Quanto às privatizações, 64 empresas estatais foram privatizadas de 1991 a 1994 (18 no Governo Collor de Melo e 15 no Governo Itamar Franco), que operavam em setores como o siderúrgico, petroquímico, fertilizantes, elétricos, ferrovias, mineração, financeiros e portuários e que, em especial, foi no governo de FHC que as privatizações cresceram exponencialmente, cujo período correspondeu a 31 empresas privatizadas, quase metade de todas as privatizações da época, além de a privatização incidir também no setor de telecomunicações, setor energético, bancos estatais e empresas de serviços públicos de água, gás e esgoto (FILGUEIRAS, 2000).

Além das privatizações, no entanto, é o sistema da dívida pública o principal empreendimento que atrai a entrada de capitais, tendo em vista a remuneração, pelo Estado, por meio do fundo público, dos títulos investidos com taxas de juros altas. A securitização da dívida pública foi uma imposição das agências internacionais do capital para os países dependentes. Assim, ela passou a compor os instrumentos orçamentários dos governos nacionais e tornou-se prioridade nos pagamentos, colocando em xeque a autonomia/soberania dos Estados e dos governos ante esse abuso.

Com isso, os esforços do Estado também se deram no intuito de fazer da compra de títulos da dívida pública um excelente investimento econômico para os capitais externos, negócio que vem rendendo aos investidores e causando grandes prejuízos ao País até hoje, via o que Sampaio Jr. (2017, p. 27) denomina de ciranda financeira:

O aumento acelerado do passivo externo tem como contrapartida a expansão exponencial da dívida interna. Na fase inicial de cada ciclo de endividamento externo, a dívida do setor público aumenta porque, para incentivar a entrada de recursos externos, os juros dos títulos públicos são fixados num patamar muito superior aos juros externos, dando início a uma ciranda financeira.

Neste sentido, a entrada dos capitais externos requisitava necessariamente condições favoráveis para a sua valorização no Brasil, as quais deveriam ser ofertadas pelo Estado. Resultado disso é a própria estabilização econômica, expressa no Plano Real e no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE), das contrarreformas e privatizações, medidas justificadas pela narrativa da necessidade de inserção do Brasil no circuito competitivo internacional.

No que concerne à estabilização monetária, cujo fim é o controle da inflação, por meio do Plano Real criado por FHC, se agudizam as consequências econômicas e sociais do País. É desde este plano que o ajuste fiscal se constitui como parte integrante e permanente da estabilização econômica e, conseqüentemente, se constitui na tormenta às políticas sociais.

A falsa promessa de estabilizar a economia brasileira, pelo controle da inflação e superar uma realidade de congelamento dos preços rumo ao crescimento econômico e geração de emprego e renda escondia questões relacionadas aos interesses do grande capital associado ao capital interno em detrimento dos interesses Estado brasileiro. Aos trabalhadores, o Plano Real destinou cortes dos gastos públicos, as medidas de austeridade fiscal, bem como as privatizações, o que implicou a destruição dos direitos sociais, mediante contrarreformas e mercantilização. Ocorre que a estabilização econômica, em grande parte, propiciou a modernização dos padrões de consumo (SAMPAIO JR., 2017, p. 25) de uma pequena parcela da população, já que a maioria se vê limitada diante do desemprego e da precarização das condições de trabalho, haja vista o não desenvolvimento econômico, tal como prometido pela narrativa governamental, imposta pelo Consenso de Washington.

A política econômica assumida no governo FHC, expressa no Plano Real, sob à luz do neoliberalismo, implicou o aprofundamento das desigualdades sociais no País, sacrificando as condições de vida dos trabalhadores para o atendimento de interesses da burguesia, além de que “[...] hipotecou o futuro da nação para manter o preço sob controle, adotando uma política econômica que asfixiou o crescimento econômico, aumentou dramaticamente a vulnerabilidade externa e comprometeu a dívida interna...” (SAMPAIO, JR. 2017, p. 25).

A Seguridade Social viu-se refém da estabilização econômica operada pelo Plano Real, em especial, o seu orçamento, já que este passou a se constituir como a âncora do ajuste fiscal. É neste contexto que o OSS passa a se tornar como fonte essencial para atendimento de interesses do capital relativamente à estabilização da economia. A necessidade de equilibrar o orçamento da União provocou um verdadeiro ajuste de contas no social, o que implicou o grotesco assalto do fundo público em desrespeito à garantia constitucional, já que o OSS passou a ser canalizado para o Orçamento Fiscal (OF), pela criação do primeiro mecanismo de ajuste fiscal no governo FHC - o Fundo Social de Emergência (FSE) - criado em 1995, permitindo ao governo executar cortes e manobras orçamentárias no seu fluxo de caixa, desvinculando na época 20% do OF, especialmente dos investimentos destinados à educação e do OSS, sendo posteriormente renovada pelo mesmo governo e, em 1997, se transformou no Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Em 2000, assumiu sua última versão designado de Desvinculação das Receitas da União (DRU), a qual vem sendo operada até hoje.

Desde o princípio, a DRU opera de forma brutal sobre o OSS, porquanto a desvinculação dos recursos se constitui como uma manobra governamental de

desobrigar a destinação de recursos para as políticas sociais. Uma vez desvinculados, tais recursos passam a compor o OF, o qual, historicamente, não destina recursos para as políticas que compõem a Seguridade Social, com exceção dos Encargos Previdenciários da União (EPUs). Em contrapartida, o Estado tem se encarregado de criar vultosos superávits primários com os valores desvinculados pela DRU, para garantir que ocorra a entrada de capitais externos, sob o discurso de criar confiabilidade do País perante os investidores, quando na prática a única função de tais superávits tem sido de alimentar a acumulação do capital financeiro, mediante o pagamento dos serviços da dívida pública. Já os direitos sociais vêm sendo atacados ante o esvaziamento do OSS, apesar de serem garantidos constitucionalmente.

Portanto, o ajuste fiscal, executado por via de um dos seus instrumentos, a DRU, extrapola a falsa argumentação de controlar os gastos públicos do Estado, como causador da inflação, tendo em vista a crise fiscal e geração de confiabilidade do País, quando na verdade sua lógica está voltada para a contenção de gastos e realocação no pagamento dos serviços da dívida pública, remunerados a taxas de juras altíssimas (GENTIL, 2019).

Esta realidade evidencia a função do Estado brasileiro em relação aos interesses do capital que, no governo de FHC, ultrapassou todos os limites possíveis para desempenhar o papel de “guardião das expectativas dos credores da dívida”, oferecendo em troca o sacrifício do País, em especial, os direitos sociais. Para agravar ainda mais a situação, consta ainda neste pacote draconiano na área fiscal a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), outro instrumento do ajuste fiscal, criada em 2000, cujo objetivo central é de limitar as despesas em todas as esferas do Poder Executivo, voltadas, especialmente, para aqueles gastos relacionados com pessoal. Deste então, a LRF tem sido o escudo usado pelos gestores, ante as demandas sociais por aumento nos gastos, sob o argumento do risco de estarem sujeitos a processos administrativos por improbidade. Interessante é observar que a mesma Lei não limita na prática os gastos financeiros que são destinados ao pagamento do serviço da dívida pública, que continuam descontrolados.

Estes principais elementos apresentados e problematizados no período do governo de FHC foram e ainda são os pilares que fundam a subordinação das políticas sociais à política econômica, tendo em vista que eles configuraram o funcionamento da economia e também do Estado de forma regressiva, além de tornar o ajuste fiscal uma condição permanente, com vistas à redução dos direitos sociais, pelo desmonte das políticas sociais. O horizonte destas “reformas” e medidas econômicas é o atendimento de interesses do capital externo, aliado à burguesia interna, dada a

necessidade de acumulação de capital, sobretudo, por meio do sistema da dívida pública, além de configurar uma cultura no País de que os serviços públicos são ineficientes, o que contribui para os processos de privatizações, “publicização” de empresas públicas e políticas sociais, além de fundamentar as contrarreformas das políticas sociais, em especial, na Previdência Social, que nesta época se expressou na Emenda Constitucional N.º 20/1998.

## **O AVANÇO DO AJUSTE FISCAL NO GOVERNO DE LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA**

A condução da política econômica, incluindo a agenda de ajuste fiscal assumida durante o período citado anteriormente, não se estancou com o fim do mandato de FHC, em 2002. A chegada ao governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), ex-metalúrgico e ex-sindicalista do ABC paulista, primeiro presidente da República de origem popular no Brasil, não foi suficiente para romper com as políticas promovidas pelo governo anterior, sobretudo, os compromissos estabelecidos com os credores financeiros da dívida pública e, portanto, a política econômica e o ajuste fiscal permaneceram sendo priorizados em detrimento da efetivação dos direitos sociais.

Ocorreram mudanças, porém, no âmbito da gestão governamental, bem como novas configurações macroestruturais que imprimiram outros contornos à particularidade brasileira, o que implicou a mudança de alguns indicadores, como, por exemplo, o emprego, que alcançou pequenas taxas de crescimento em comparação ao período dos anos de 1990, apesar da desvalorização salarial, como consequência do dinamismo na econômica interna, além de avanços, apesar de limitados e contraditórios, de algumas políticas sociais, especialmente, na política de Assistência Social, que foi alvo de um amplo processo de reorganização dos serviços, com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), efetivando-a no campo das políticas públicas, pela primeira vez na história do País.

Considerar o governo Lula, especialmente sob os aspectos da economia brasileira, requer um esforço para fazer conexões com a conjuntura e com as tendências subjacentes do capitalismo, inclusive, as suas contradições. Oliveira (2018) observou e analisou a *governance* deste período e formulou a síntese de “hegemonia às avessas”, conceito que atribui ao processo da chegada de um trabalhador à casta mais alta do jogo político, ao Executivo federal, como sendo uma das contradições mais expostas na trama capitalista nacional, nos fazendo questionar: - até que ponto o capital permite a socialização da política, em tempos de crise estrutural, em países de capitalismo dependente para as classes subalternas? Até que ponto a dominação

burguesa admite que a classe trabalhadora assuma e dirija o País, promovendo mudanças que possibilitem, minimamente, a melhoria das suas condições de vida? Como destaca Oliveira (2018), até que estas questões não se contraponham à exploração capitalista e, acrescentamos: até que elas não impliquem a contestação da dominação e nem coloquem em risco todos os arranjos necessários para o perfeito processo de acumulação capitalista, em outras palavras, desde que a maior fatia do bolo, ou ele todo, continue sendo da burguesia.

É neste sentido que observamos a continuação dos pilares da política econômica do governo FCH no governo Lula, cuja formação da primeira equipe econômica ficou sob a direção, por exemplo, de figuras do grande capital financeiro, como o banqueiro Henrique Meireles e o médico Antônio Palocci. Como já sinalizado, porém, tal não ocorreu sob as mesmas condições macroestruturais nem particulares das que ocorreram nos anos de 1990, o que implicou novas mediações para o País nos anos de 2000. Tal governo contou com a contradição de novos determinantes da economia internacional que incidiram na economia interna, como, por exemplo, a valorização do preço das *comodities*, sendo o Brasil especialista neste setor primário, em especial, na comercialização de soja, carne, minério de ferro, petróleo, entre outros, o que resultou no aumento das exportações nacionais ante a competitividade do mercado mundial (SAMPAIO JR., 2017, p. 57).

O grupo das economias emergentes, do qual o Brasil faz parte, foi impactado, por exemplo, pelo próprio crescimento exponencial da economia chinesa nesse período, tendo em vista os empreendimentos, especialmente, relacionados à indústria e à infraestrutura e que demandam matérias-primas, o que provocou o estímulo da venda de *commodities*, aumentando as exportações nacionais e driblando o colapso cambial (SAMPAIO JR.).

Essa realidade de expansão das exportações das *commodities*, no entanto, foi, em grande parte, a responsável pelo dinamismo da economia interna no governo Lula, ocasionando o aumento da arrecadação de tributos, tais como impostos e contribuições sociais, relacionados às atividades extrativas de matérias-primas e de exportação, fortalecendo o Orçamento Geral da União (OGU), o que possibilitou ao governo uma maior flexibilidade nos investimentos em setores estratégicos que possibilitassem o dinamismo da economia interna, apesar dos limites estreitos quanto à industrialização, substituída pelas importações e, ao investimento direto do Estado, preferindo-se manter as privatizações, especialmente, das estradas do País e os investimentos por meio de parceria público-privadas.

Cabe destacar que a elevação do preço das *commodities* não foi o fator único e isolado de tal dinamismo. Ao lado deste, somou-se o ajuste fiscal draconiano da política econômica, com a manutenção e continuidade do tripé macroeconômico estabelecido pelo governo de FHC: o câmbio flutuante, variando de acordo com a oferta e a procura da moeda; a meta da inflação, com o controle dos preços; e a meta fiscal, o que resultou no crescimento exponencial do *superávit* primário. Como aponta Gentil (2019, p. 141), “o superávit primário subiu níveis excepcionalmente elevados, superiores a 4% do PIB” e sendo o seu principal objetivo alimentar os credores da dívida pública, está também “[...] registrou um vertiginoso crescimento [...] arrefecendo para a casa dos 50% do PIB no final do primeiro governo de Luiz Inácio da Silva” (SAMPAIO JR, 2017, p. 80), evidenciando a manutenção do processo de acumulação de capital por meio do sistema da dívida pública, mantendo-se a prática perversa de elevação das taxas de juros.

Apesar desse dinamismo econômico, reafirmou-se definitivamente a posição da economia brasileira sobre a base exportadora de matérias-primas, rebaixada na divisão internacional do trabalho, bem como o aprofundamento das importações em detrimento do projeto de industrialização interna, fatores que promulgam a subserviência do País às economias centrais. Ao continuar a política econômica que projeta o País, o governo Lula endossou o modelo insustentável a curto prazo.

Apesar de ser um crescimento errático e não sustentável, com instabilidade do PIB, os picos altos de crescimento, que expressam o dinamismo na economia interna, se devem também aos instrumentos adotados pelo governo sob a intervenção no mercado nacional, quando se optou por uma série de medidas, tais como os incentivos fiscais e renúncias tributárias ao capital, possibilitando-lhes maior extensão de suas atividades econômicas e abertura de empreendimentos, sob a promessa de geração de emprego e renda, além do aprofundamento de uma ampla política de empréstimos ao capital privado, a juros baixíssimos, por meio de bancos públicos, com orçamento público. “De 2008 a 2011 o Tesouro Nacional repassou R\$ 291 bilhões para garantir o aumento do seu volume de empréstimos com forte subsídio, pois captava recursos a taxa Selic de 11,75% e emprestava pela Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP de 6%”. (GOMES, 2015, p. 04).

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi um dos principais instrumentos usados pelo governo Lula no financiamento dos investimentos do capital privado. Com condições favoráveis, tais como juros baixos, em torno de 6% ao ano, a longo prazo, o dinheiro público, inclusive de recursos provenientes do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT),

possibilitou a abertura de diversas empresas e empreendimento internos, financiando os investimentos privados em todos os segmentos da economia, além de ter possibilitado a extensão de empresas brasileiras do ramo da engenharia na realização de obras no Exterior. O BNDS investiu, por meio de empréstimos, nas grandes empresas do ramo de exportação de bens de alto valor agregado. Essa prática trouxe sérios prejuízos aos cofres públicos e às políticas sociais, cujo aprofundamento do financiamento da iniciativa privada em tempos de crise mundial de 2008 levou à valorização do investimento privado em detrimento do próprio investimento das políticas sociais e públicas.

Em suma, o dinamismo da economia no governo Lula se deu tendo em vista a combinação de quatro frentes de intervenção estatal, até então não praticadas nos anos 1990, sendo elas: 1) a massiva transferência de recursos públicos por meio do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), o que representa a expansão do investimento público no capital privado; 2) expansão do acesso ao crédito por bancos públicos, inclusive do BNDS; 3) o desempenho brilhante da Petrobrás, especialmente, após a descoberta do pré-sal e que provocou o impulso nos investimentos do Estado; e 4) a elevação das receitas do OSS, mediante contribuições sociais, o que, além de manter as obrigações das políticas sociais, também foi canalizada para o superávit primário, por meio da DRU (GENTIL, 2019).

Em grande parte, essas medidas aprofundavam a captura do fundo público pelo capital, tendo em vista que a maior parte dos investimentos públicos é dirigida diretamente ao capital privado, além de eles serem transferidos ao rentismo por meio do sistema da dívida pública. Essa preferência política de atendimento de interesses, contudo, foi, ao mesmo tempo, mesclada com outras orientações estratégicas adotadas pelo referido governo. É necessário considerar uma relativa mudança de orientação em se comparando ao governo de FHC, já que, na direção do governo Lula, o Brasil registrou alguns avanços por meio de estratégias que se apoiaram também na combinação do dinamismo econômico com o atendimento de demandas sociais, especialmente, da intensificação dos programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, que possibilitou que milhares de famílias tivessem acesso à cesta básica, apesar da contradição que esta realidade expressa.

A ampliação dos programas assistenciais, especialmente, por via das transferências de renda, compôs o carro-chefe da política social no governo Lula. No entanto, são políticas compensatórias determinadas pelos organismos internacionais financeiros, aplicadas aos desastres catastróficos, leia-se aprofundamento do desemprego e da desigualdade social, causados pelo processo de acumulação de

capital nos países de capitalismo dependente, nos moldes da liberalização contemporânea, principal responsável pelo crescente contingente de pauperizados. A concepção de administrar a pobreza passou a ser necessária para a coexistência de uma massa de assistidos ao lado do mercado, sem perturbações à ordem e ao processo de acumulação. Portanto, tais medidas fazem parte do projeto administrativo de controle da pobreza, que atua sobre os efeitos e não sobre as causas (CASTELO, 2012).

Apesar, porém, da focalização sobre os pobres, reiteramos que não há como desconsiderar a importância de tal expansão diante de um contingente populacional miserável, que historicamente foi negligenciado pelo Estado e que nesse período passou a acessar o consumo e suprir suas necessidades básicas, além da expansão do acesso à educação, em especial, o ensino superior, saúde, política habitacional, entre outras. A questão central é que não podemos escamotear a disparidade de investimentos, evidenciando o atendimento prioritário de interesses das frações do capital, especialmente os rentistas. Nesse período, o Estado brasileiro permanece “[...] arrecadando recursos de forma regressiva, isto é, cobrando proporcionalmente mais dos pobres e menos dos ricos, transferindo-os a detentores de riqueza líquida (do país e do exterior)”. (MARQUES, AT AL., 2018, p. 14).

Os esforços de tornar a economia interna mais dinâmica ocorreram sob as mesmas preferências políticas dos governos dos anos de 1990, alinhados ao projeto neoliberal ante a liberalização econômica em que aprofunda o rebaixamento da economia na divisão internacional do trabalho, além de promover duros ataques aos direitos sociais com a continuação do ajuste fiscal, hipertrofiando os programas assistenciais e focalistas de transferência de renda em detrimento de políticas sociais universais.

## **O APROFUNDAMENTO DO AJUSTE FISCAL NOS GOVERNOS DILMA ROUSSEFF E MICHEL TEMER**

A continuidade da política econômica regressiva e do ajuste fiscal no governo Dilma Rousseff (2011- 2016) enveredou por caminhos dramáticos. Foi neste período que se intensificou o ajuste fiscal, sobretudo, a utilização dos instrumentos das renúncias tributárias no âmbito das contribuições sociais, dada a agudização das contradições da hegemonia às avessas, somadas à crise econômica que assolava o País, o que culminou no tensionamento político das divergentes frações da burguesia

que disputam as quotas da riqueza do fundo público brasileiro em detrimento do atendimento das demandas sociais.

O governo Dilma Rousseff não contou com as mesmas determinações macroestruturais, favoráveis para o dinamismo interno da economia, com as quais o seu antecessor havia contado. Se o período de 2003 a 2010 registrou avanços econômicos, sobretudo, sustentados na elevação do preço das *commodities*, essa realidade começou a se inverter a partir de 2011. Essa inversão implicaria grandes dificuldades para a economia interna, já que desde o governo Lula o Brasil passou a aprofundar sua especialização na função primária, com um viés pró-mineração e agropecuária, cuja continuidade no Governo Dilma Rousseff reforçou a destruição da indústria de transformação, continuando-se a optar pelas importações de produtos manufaturados (BEHRING, 2019). Assim, hipotecar a economia interna a exportações de matérias-primas e a importação de produtos manufaturados significa depender eternamente dos humores da economia internacional.

O enfraquecimento das exportações das *commodities* com preços favoráveis passou a refutar gradualmente as possibilidades de o Estado sustentar a dinâmica de intervenção que vinha sendo mantida no período anterior, já que, nesta conjuntura, a arrecadação de tributos passou a ser objeto de um enfraquecimento, culminando na perda de potencial de investimento governamental, comparada ao período anterior. Assim como as *commodities*, porém, não foram somente elas as responsáveis pelo dinamismo da economia no período passado, elas também não seriam as vilãs de tal enfraquecimento econômico neste período. A questão central deste período é que se tornou catastrófico manter essa realidade com a manutenção do tripé da pasta econômica, ou seja, o câmbio flutuante, as metas de inflação e os superávits fiscais primários.

O esgotamento do dinamismo econômico passou a ser inevitável neste período, com quedas drásticas nos indicadores sobre o PIB, desaceleração do investimento agregado, retração da indústria, além de queda no consumo das famílias, provocando uma insatisfação imediata entre os trabalhadores, que anteriormente gozavam de relativo poder de compra. Em se tratando do controle da inflação, medida pelo IPCA, defendida a todo custo, “[...] foi galgando patamares mais elevados, saltando de uma taxa média anual em torno de 6% a.a. entre 2002 e 2014, para 10,7% em 2015”. (GENTIL, 2019, p. 168).

Como a inflação, na narrativa governamental, é causada pelo descontrole das contas públicas, foi decisivo o aprofundamento do arrocho fiscal sobre as despesas públicas. Isso implicou aprofundamento das privatizações e, em especial, no

sacrifício dos investimentos sociais. A cada descontrole inflacionário, o governo aprofundava ainda mais o ajuste fiscal sobre as despesas públicas, causando um subfinanciamento em setores em que o Estado vinha intervindo e que dinamizavam a economia interna, além de asfixiar o financiamento das políticas sociais, essenciais para o atendimento das demandas da sociedade. Assim “[...] a desaceleração do investimento público no governo Dilma não refletia apenas um objetivo de contenção fiscal, mas também uma política de viés privatizante”. (GENTIL, 2019, p. 168).

Para atuar na matéria de ajuste fiscal ortodoxo, a Presidenta Dilma Rousseff nomeou como ministro da economia o banqueiro Joaquim Levy, cujo perfil ortodoxo neoliberal foi essencial para tomar medidas que sacrificavam a classe trabalhadora em troca do atendimento de interesses de determinadas frações da burguesia, passando para o mercado a tranquilidade de que o ajuste fiscal ia ser feito. No amplo pacote do ajuste fiscal que foi executado neste período, Gomes (2015, p. 4) aponta que “este cortou R\$ 80 bilhões das despesas sociais, sendo R\$ 10,4 bilhões da educação”.

Com a coalização de forças reacionárias no âmbito da gestão governamental, tornou-se impossível para o governo Dilma Rousseff manter um projeto governamental que pudesse atender as demandas sociais dos trabalhadores e, principalmente, de um contingente de desempregados em crescimento acelerado. Todas as medidas de ajuste fiscal que foram adotadas no âmbito da crise econômica e política evidenciavam a tensão das frações da burguesia sobre o referido governo, numa tendência de esgotamento das suas possibilidades de condução do País, já que estas medidas, além de não recuperarem o dinamismo econômico, também aprofundavam as desigualdades sociais, com uma brutal retração das políticas sociais, lançando a grande maioria do País à própria sorte (GENTIL, 2019, p. 176).

Se, de 2002 a 2008, a burguesia brasileira permitiu alguma transferência de renda para o trabalho, na política de conciliação de classe, onde a burguesia se apropriava do fundo público de forma intensificada e sobrava uma pequena parte nesse fundo público para a reprodução da força de trabalho, quando o “cobertor” ficou curto, de 2010 em diante, ocorre uma tensão entre as frações da burguesia para disputar, ainda mais, o fundo público, não admitindo mais uma participação do trabalho.

A política social, em especial, a Política de Assistência Social e Educação, que vinham sendo o “cartão postal” dos governos do PT, passaram a ser alvo de uma forte compressão, haja vista a diminuição de alocação de recursos, determinada pelo aprofundamento do ajuste fiscal. A manutenção dos benefícios e serviços, em grande parte assistenciais, passaram a se prejudicar com os cortes e contingenciamentos,

limitando o acesso de milhares de pessoas que necessitam de proteção social, seja pela privação do emprego, pela situação de trabalho precarizado, além dos que, pela própria lógica capitalista, são considerados inválidos sob a exploração do capital. Cabe destacar que a própria redução dos benefícios, em especial, implica ainda mais na queda do consumo, constituindo-se como um dos fatores negativos na recuperação da economia.

No governo Dilma Rousseff, as despesas com os serviços da dívida pública foram superiores à soma total dos valores anuais investidos na previdência social, saúde, assistência social, educação e trabalho, com exceção apenas do ano de 2018, em que o percentual do valor destinado à dívida pública foi inferior a 40% do Orçamento Geral da União. O ano de 2014 destaca-se como de maior destinação de parcela do fundo público para o serviço da dívida pública, cuja quota de captura chegou a corresponder a 45,11% do Orçamento Geral da União (FATTORELI; ÁVILA, 2019).

Inclusive, é importante destacar que a Presidenta Dilma Rousseff vetou em 2016 a realização de auditoria da dívida pública, cujo processo contaria com a participação de entidades da sociedade civil, no âmbito do Ministério da Fazenda. O veto evidenciou o atendimento de interesses das frações rentistas, desconsiderando a necessidade urgente de averiguar esse sistema perverso, que remunera os detentores de títulos da dívida com as mais elevadas taxas de juros do mundo, transferindo anualmente grandes parcelas do fundo público, sacrificando o atendimento das necessidades do País. Além disso, ao vetar a auditoria, que inclusive, está prevista na Constituição Federal de 1988, são desconsideradas todas as irregularidades apontadas pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Dívida Pública, da Câmara dos Deputados, realizada em 2009 e 2010. Ao passo em que o governo vetou a auditoria, promulgou em 2015 as medidas provisórias 664 e 665, posteriormente transformadas nas leis 13.135/15 e 13.134/15, respectivamente, que atacaram direitos sociais como o seguro-desemprego, auxílio-reclusão, auxílio-doença, pensão por morte, seguro-defeso e abono salarial.

Assim, apesar do aprofundamento do ajuste fiscal, com todos os efeitos negativos sobre os direitos sociais, este se mostrou ineficaz, sem conseguir reverter o aprofundamento da recessão econômica, como apontam os dados a seguir, demonstrando o fracasso do arrocho da austeridade fiscal: apesar do aprofundamento do ajuste fiscal, uma das principais metas do tripé econômico, o superávit primário, não obteve bons resultados neste período, considerando que, no governo Lula, este chegou a ser superior a 3% do PIB, transformando-se em déficit de 0,6% do PIB em

2014, com parca recuperação em 2016, quando atingiu cerca de 2,4% de superávit. Em relação à dívida do setor público, esta saltou de 33,6% do PIB em 2013 para 46,2% em 2016, corroborando o fracasso do corte de gastos como medida de contenção da dívida (GENTIL, 2019).

Essa realidade, portanto, evidencia que o Governo Dilma se tornou incapaz de manter o atendimento de interesses, resultando numa crise política, além de econômica. Neste contexto de aprofundamento da crise, não conseguia mais nem sequer atender as políticas focalizadas e, nem mesmo, as distintas frações da burguesia, já que todas as medidas foram insuficientes para saciar as necessidades de acumulação de capital.

Seria, entretanto, um equívoco não destacar que, mesmo não conseguindo agradar as duas faces da mesma moeda, trabalho e capital, este último sempre teve seus interesses atendidos, apesar de o capital não se satisfazer com os vultosos montantes capturados, uma vez que ele é insaciável. A questão reside no fato de que, mesmo com o aprofundamento do ajuste fiscal e seus impactos sobre os direitos sociais, as frações da burguesia ansiavam por medidas mais radicais, visualizadas como possíveis haja vista a crise de legitimação política enfrentada pelo governo Dilma Rousseff.

No âmago do governo afloraram as divergências, tendo em vista a coalizão partidária com forças reacionárias, o que implicou a formulação, de dentro para fora, do golpe jurídico parlamentar contra a Presidenta eleita Dilma Rousseff, em 2016. Gentil (2019, p. 182/183) aponta que:

O turbilhão de problemas econômicos, a profusão de acusações criminais que atingiram membros dos governos e aliados e, sobretudo, o fim do arranjo político de conciliação e ajustes gradualistas, firmado entre PT e PMDB, facilmente anulado pelo poder dos núcleos dirigentes tradicionais deixados intocados durante quase uma década e meia de governo petista, desembocaram no *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, o que se converteu em uma das maiores crises políticas da história nacional.

Não há sustentação real e nem legal para fundamentar a legitimação do *impeachment*. A narrativa da oposição e da classe dominante lançada na sociedade e na fundamentação do pedido do afastamento, em forma de um verdadeiro “mantra”, apontava a existência de crime de responsabilidade fiscal, através das “pedaladas” fiscais, além dos apontamentos acerca de corrupção, financiados pela Operação Lava Jato. No confronto da coalização de forças, o ex-presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB), que inclusive foi preso meses depois por uma série de crimes, entre lavagem de dinheiro, corrupção passiva e por quebra de decoro

parlamentar, acatou o pedido, instaurando e conduzindo o processo de *impeachment* que teve como despacho final o afastamento definitivo da Presidenta, em seção realizada, diga-se de passagem, vergonhosa, no Senado Federal, em 31 de agosto de 2016, com 61 votos a favor e 20 contra.

Não restam dúvidas de que o *impeachment* representou a conspiração de frações da burguesia na sanha por mais assalto ao Estado, por meio do fundo público, mesmo diante de tantas concessões realizadas pelo Governo Dilma Rousseff.

Assim, constitui-se o governo ilegítimo de Michel Temer, o qual consideramos um golpe jurídico e parlamentar, sendo invalidados mais de 54 milhões de votos. Num curto espaço de tempo, ficariam claros para toda a sociedade brasileira os reais motivos do *impeachment*.

O país, de fato, mergulhou num sorvedouro de eventos atordoantes. Com a posse do vice-presidente Michel Temer (PMDB), em 31/07/2016, teve curso um projeto político radicalmente liberal, que produziu taxas de crescimento econômico negativas ou próximas de zero, altos índices de desemprego e rápida elevação da miséria. (GENTIL, 2019, p. 183).

O período que se constitui após o golpe de 2016 marca a intensificação do ataque aos direitos sociais, da agudização da recessão econômica e do agravamento das condições de vida dos trabalhadores, pelo fato de que, “desde o Golpe de 2016, há um novo momento do neoliberalismo no Brasil, adequado aos desdobramentos da crise do capitalismo que se agudizou nos últimos anos”. (BEHRING, 2019, p. 13).

No governo de Michel Temer, a política fiscal avançou no sentido restritivo pelo que se expressou na redução brutal dos gastos públicos, aprofundando ainda mais a regressividade da tributação, taxando ainda mais os trabalhadores, sem possibilidade de retorno destes em forma de investimentos sociais. Michel Temer inaugura sua gestão reacionária, nada mais, nada menos, mudando o regime fiscal brasileiro, de uma forma excepcionalmente grave:

Em dezembro de 2016, foi aprovada a Emenda Constitucional 95, que congela o nível do gasto federal por 20 anos, podendo haver revisão depois de passados 10 anos. Essa medida é inédita no mundo, tanto pelo período de vigência quanto pela natureza dos gastos que estão congelados. Em países que tomaram medidas semelhantes, as despesas sociais foram preservadas, isto é, não foram incluídas na contenção e, por outro lado, os juros da dívida o foram. No Brasil, foi feito exatamente o contrário. (MARQUES *et al.*, 2018, p. 40).

Esse novo regime fiscal coroa a conquista dos interesses neoliberais, assumidos em sua totalidade pelo referido governo, constituindo-se, assim, uma das principais perdas para a classe trabalhadora na luta histórica brasileira. Como se não bastasse o duro ajuste fiscal que já vinha sendo executado, mediante a execução dos diversos

mecanismos perversos sobre o fundo público, o novo regime fiscal aprofunda a fragilização dos pilares da Seguridade Social, ao limitar os gastos primários para atender a sanha da transferência de recursos pelo sistema da dívida pública.

A aprovação da EC N.º 95 foi caracterizada pelos críticos como a “PEC da morte”, por congelar os gastos primários por 20 anos, além de provocar a falência das políticas sociais, entre outras. O alicerce construído para destruir os direitos da classe trabalhadora foi expresso nesta Emenda, sob o argumento do necessário ajuste fiscal inacabável no Estado brasileiro. A pretensão, todavia, não foi somente esta, pois outros interesses voltaram a ser atendidos. Conforme Salvador (2017, p. 429), “o atual governo brasileiro volta com carga à ortodoxia neoliberal com brutal corte de direitos sociais, sobretudo, do financiamento público, como denota o Novo Regime Fiscal (NRF), aprovado pela EC n. 95”.

Os efeitos catastróficos da EC 95 já puderam ser sentidos no ano de 2017. Ao amarrar os gastos primários a um teto que tem como base a inflação do ano anterior, as despesas passaram praticamente a ter um crescimento nulo, cumprindo as promessas do programa “uma ponte para o futuro”, “[...] independente de quanto cresça o PIB ou a população. Com isso, prejudicará principalmente os investimentos em Saúde e Educação” (GENTIL, 2019, p. 184). As políticas sociais passarão a disputar as quotas disponíveis, sendo que os benefícios previdenciários e assistenciais pressionarão os gastos relacionados a serviços, tendo em vista que estes benefícios são vinculados ao salário-mínimo e que, portanto, são corrigidos anualmente, diminuindo a margem para financiar os demais serviços das políticas de Seguridade Social. Behring (2019, p. 60) apresenta projeções dos efeitos da EC 95 a longo prazo, além de apontar os impactos da passagem de 2016 para 2017:

Os estragos da EC 95 têm sido monumentais. A Nota Técnica n. 27, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, apontava uma tendência de perda de recursos da assistência social de 199 bilhões em dez anos e de 868,5 bilhões em 20 anos para a política onde se situam os programas de transferência de renda (BPC e PBF). O BPC se tornaria insustentável a partir de 2026 com o teto dos gastos [...] já na passagem de 2016 para 2017, após anos de crescimento significativo (ainda que insuficiente), o orçamento da assistência social caiu 2,8%; o da saúde caiu 7%; o da previdência caiu 0,2%. Vejamos a involução do financiamento do Programa Minha Casa, Minha Vida, neste país de enorme déficit habitacional: 2015, 20,7 bilhões; 2016, 7,9 bilhões; 2017, 1,8 bilhões.

Essa Emenda provoca uma asfixia no financiamento das políticas sociais, frustra a Seguridade Social brasileira instituída na CF/1988 e provoca a violação de princípios como a universalização da cobertura e do atendimento, seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços e irredutibilidade do valor dos benefícios. É

uma verdadeira “emenda da morte”, outorgada por um governo ilegítimo em detrimento das necessidades sociais de uma nação continental, deixada como herança de um governo, lembremos, o qual o povo não escolheu.

Além disso, outros instrumentos do ajuste fiscal também se intensificaram neste período, dentre eles, o aumento do percentual de desvinculação das receitas da União de 20% para 30% (DRU); o Programa de Refinanciamento (REFIS) de Estados, Distrito Federal e dos Municípios e das empresas privadas, com dívidas previdenciárias; e as Renúncias Tributárias das receitas do OSS, especialmente, sobre as contribuições previdenciárias.

Em relação à DRU, o Governo Dilma Rousseff sancionou a EC N.º 68, em 2011, prorrogando este mecanismo no período de 2012 a 2015, cujo percentual de desvinculação era de 20%. Embora já tenha sido proposto pelo Governo Dilma, em 2016, o aumento do percentual da DRU foi aprovado no governo ilegítimo de Michel Temer, sendo expressa na EC N.º 93, em 2016, prorrogando a execução da DRU até 2023, além de aumentar as desvinculações para 30% sobre as contribuições sociais da Seguridade Social, com exceção das receitas da Previdência Social, e de estendê-las aos estados e municípios.

Reafirmamos que a DRU tem demonstrado o aspecto superavitário do OSS, já que há uma tendência crescente de recursos desvinculados. Já o Programa de Refinanciamento (REFIS) da dívida com o INSS dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios e das empresas privadas, também se tornou um expressivo instrumento do ajuste fiscal neste governo. A Lei N.º 13.485/2017 autorizou o parcelamento das dívidas destas instituições junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). De acordo com as estimativas, são R\$ 90,1 bilhões devidos ao INSS, sendo: R\$ 75 bilhões das Prefeituras e R\$ 15 bilhões dos Estados. O REFIS concede, ainda, descontos de 25% em multas e encargos e de 80% nos juros. O alívio concedido às prefeituras custará caro para a Previdência, pois os débitos significarão ao total uma perda equivalente a R\$ 30 bilhões. Já os Estados devem em torno de R\$ 15 bilhões, sem estimativa de quanto será a perda total para a Previdência em virtude dos descontos concedidos. Destaca-se ainda neste pacote o benefício de parcelamento destas dívidas em até 200 vezes (GENTIL, 2019).

Além de causar perturbações nas contribuições previdenciárias, o REFIS se tornou um instrumento brando de aliviar as dívidas acumuladas de determinadas frações da burguesia, sem sucesso e impacto significativo na recuperação dos valores que são destinados ao financiamento dos direitos sociais dos trabalhadores. Assim, o REFIS se tornou um dos principais instrumentos para obtenção de apoio político no

governo Temer (GENTIL, 2019). O absurdo é que tais montantes são referentes às contribuições retidas dos salários dos trabalhadores, com alíquotas que variam de 8% a 11%.

De 2011 a 2016, o estoque da dívida previdenciária chegou ao montante de R\$ 427,7 bilhões e R\$ 71 bilhões de inadimplência de 2011 a 2015. Em relação à inadimplência, não há bases efetivas acerca dos anos de 2016, 2017 e 2018, considerando a não finalização das apurações em ação fiscal, dada a morosidade dos trâmites processuais, tendo em vista a insuficiência do quadro de auditores fiscais da Receita Federal do Brasil, como consequência da reforma administrativa (ANFIP, 2019).

Entre os devedores da previdência social, estão os governos estaduais e municipais, empresas e fundações, mas, também, destacamos bancos como Bradesco e Caixa Econômica Federal e empresas como Vale, *Marfrig*, *Global Foods* e JBS. Além de não pagarem as devidas contribuições, diversas frações da burguesia também sonégam, por meio do pagamento de salários maiores do que os declarados na folha de pagamento, implicando a não incidência da contribuição previdenciária sobre o salário real (GENTIL, 2019).

Mesmo com essa dívida ativa absurda de R\$ 427,7 bilhões, o governo de Michel Temer insistiu no argumento falacioso da existência de *déficit* previdenciário na ordem de R\$ 149,7 bilhões em 2016, para justificar a contrarreforma previdenciária, desconsiderando que o valor da dívida é três vezes maior do que o falacioso rombo previdenciário e que, portanto, recuperar estes valores resolveria o problema.

Enfim, estes instrumentos do ajuste fiscal foram usados simultaneamente tanto pelo governo Dilma Rousseff e seguido pelo ilegítimo governo de Michel Temer, como medidas que beneficiam a burguesia interna; contudo, foram as Renúncias Tributárias que se configuraram como o instrumento do ajuste fiscal mais expressivo deste período. A dinâmica fiscal assumida em 2011 marca o crescimento das Renúncias Tributárias incidentes sobre as contribuições sociais do OSS, principalmente nas contribuições previdenciárias, evidenciando o socorro concedido a diversas frações da burguesia, tanto no final do primeiro mandato e continuando também no segundo mandato Dilma Rousseff, cuja interrupção pelo golpe institucional apenas implicou o aprofundamento de tais medidas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ajuste fiscal brasileiro é permanente e vinculado organicamente à dinâmica da macroeconomia

capitalista. Ele integra a política econômica brasileira, no controle das finanças públicas, ante a relação “arrecadação e despesa”; no entanto, nas condições impostas pelo neoliberalismo, o ajuste fiscal tem implicado na subordinação das políticas sociais e no ataque aos direitos sociais, sendo pautado no desfinanciamento do do OSS e promovido por meio de seus instrumentos, tais como as Desvinculações de Receitas da União (DRU), as Renúncias Tributárias, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Emenda Constitucional N.º 95, o Programa de Refinanciamento (REFIS) das dívidas do INSS e entre outros.

Estabelecido no âmago da política econômica de FHC (1995-2002) e imposto pelos organismos multilaterais, por meio do Consenso de Washington, o ajuste fiscal transcorreu-se sem alteração de seu *status quo* no governo Lula (2003-2010), no entanto, este se intensificou nos anos de 2011 a 2018, mediatizado pelos governos de Dilma Rousseff (2011-2016) e pelo governo Ilegítimo de Michel Temer (2016-2018), protagonizando o recrudescimento dos ataques aos direitos sociais.

Na recente quadra histórica, com a eleição de Bolsonaro (2019-atual), o ajuste fiscal brasileiro retoma seu fôlego e sob novas determinações conjunturais tem enveredado por caminhos drásticos. Dado o desenrolar dos acontecimentos, provisoriamente, indicamos que a tônica do ajuste fiscal na atualidade consiste, sobretudo, na manutenção da necessidades de acumulação por meio do sistema da dívida pública, beneficiando a fração rentista, aprofundando-se os instrumentos do ajuste fiscal que desfinanciam o OSS, ao passo que avançam as contrarreformas nas políticas sociais, a exemplo da previdenciária, expressa na aprovação da Emenda Constitucional N.º 103/19, bem como na reforma administrativa e tributária, ainda em curso. No atual contexto pandêmico imposto pelo novo *coronavírus (Sars-CoV-2)*, é certo afirmar que as 141 mil mortes (27/09/2020) provocadas pela COVID-19 são também consequência do sucateamento das políticas sociais, em especial, da saúde, imposto pelo ajuste fiscal permanente, tornando-se urgentemente necessário questionar este modelo econômico e estabelecer alternativa a este sistema fadado à barbárie social, tarefa que requisitará a luta coletiva nas ruas.

## REFERÊNCIAS

BEHRING, E. R. O ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. In: SALVADOR, E; BEHRING, E; LIMA, L. R. (ORGS.) **Crise do capital e fundo público**: implicações para o trabalho, os direitos e a política social. São Paulo: Cortez, 2019.

CASTELO, R. O social-liberalismo brasileiro e a miséria ideológica da economia do bem-estar. In: MOTA, A. E. (ORG.) **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

FATTORELI, M; ÁVILA, R. **Os números da dívida**. Auditoria Cidadã da Dívida. 2018. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/os-numeros-da-divida/>. Acesso em: 14 abr. 2019.

FILGUEIRAS, L. A. M. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo, 2000.

GENTIL, L. D. M. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: uma história de desconstrução e de saques. Rio Janeiro: Mauad X, 2019.

GOMES, J. M. **21 anos de Plano Real, sistema da dívida pública e ajuste fiscal**. Disponível em: <https://marxismo21.org/wp-content/uploads/2015/10/Jos%C3%A9-Menezes-Gomes.pdf>. Acesso em: 15 de abr. 2019.

HARVEY, D. **Condição Pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

MANDEL, E. **A crise do capital**: os fatos e sua interpretação marxista. São Paulo: Ensaio, 1990.

MARQUES, R. M; DEPIERI, M. Á. L; FILHO, B. J. D. Et al. **Economia: que bicho é este?** São Paulo: Expressão Popular, 2018.

SALVADOR, E. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo, Cortez, 2010.

SAMPAIO JR, P. A. **Crônica de uma crise anunciada**: à crítica a economia política de Lula e Dilma. São Paulo: Amarante Editorial, 2017.

SILVA, F. R. **Implicações das renúncias tributárias no orçamento da previdência social no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Estadual da Paraíba. Campina Grande, p. 197. 2020.

## CAPÍTULO 2

# ACIRRAMENTO DOS INSTRUMENTOS DO AJUSTE FISCAL NO PERÍODO DE 2011 A 2018 E AS IMPLICAÇÕES NO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA

*Fabício Rodrigues da Silva*

*Jordeana Davi*

*Neuria Alcântara de Matos*

*Bárbara Cristina da Silva Brandão*

*Suilane Chavier da Silva*

Nos últimos cinco (05) anos, presenciamos o acirramento do ajuste fiscal no Brasil, tendo como determinante a maior lucratividade do capital e como consequência uma intensificação do desmonte dos direitos sociais. Como se não bastasse a formulação tardia dos direitos sociais na realidade brasileira, constituídos somente na expansão do capitalismo monopolista, no início do século XX, e consagrados na Constituição Federal de 1988, como resultado das disputas travadas pela luta de classe, estes já nascem sendo questionados, tendo em vista as determinações do capitalismo no contexto mundial e nacional, que são adversas aos direitos sociais resguardados na Carta Magna. Neste sentido, as contrarreformas (BEHRING, 2008) que emergem deste contexto desmontam os direitos sociais garantidos constitucionalmente, por meio do esvaziamento do Orçamento da Seguridade Social (OSS), que foi criado com base na diversificação de fontes, e constrói ideologicamente um desequilíbrio financeiro, argumentando um *déficit* neste orçamento, em especial na Previdência Social. Assim, esta dinâmica tem possibilitado a abertura da financeirização das políticas sociais, especialmente a Previdência Social, por meio dos fundos privados de pensões, que passaram a ocupar um espaço na prestação dos benefícios previdenciários, constituindo, deste modo, uma mercantilização destes direitos, mas que não se configuram como proteção social e sim como mercadorias, vendidas sem garantia real aos trabalhadores.

Este desmonte é observado desde os anos de 1990, contexto em que a ofensiva neoliberal propõe uma refuncionalização do Estado e das políticas sociais. O Estado foi o responsável por articular e executar as primeiras contrarreformas das políticas da Seguridade Social, desmontando o seu orçamento e promovendo a restrição dos serviços/benefícios das políticas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social, demarcando, assim, o período em que emergem a suposta crise do Estado e as

políticas de austeridade fiscal inerentes a ele, em curso até hoje. A crise na verdade é do capital, cabendo, entretanto, ao Estado se refuncionalizar para atender de maneira mais intensa as necessidades de acumulação capitalista, sendo neste estágio contemporâneo o fundo público o principal agente de restauração do capital, em razão da tentativa de recomposição das suas taxas de lucro, em detrimento da garantia dos direitos sociais.

Sabemos que uma das funções essenciais do Estado no capitalismo é a de garantir as condições gerais da produção (MANDEL, 1982). O que assistimos, contudo, nesse estágio do capitalismo é uma exacerbação desta função, cabendo a ele adotar uma intensa política de ajuste fiscal em função dos interesses do capital, mediante seus instrumentos, tais como: Desvinculação de Receitas da União (DRU); Renúncias Tributárias incidentes sobre as contribuições sociais da Seguridade Social; Programa de Refinanciamento (REFIS) da dívida e a não cobrança da dívida ativa dos devedores do Instituto Nacional do Seguro Nacional (INSS); alterações constitucionais dos direitos sociais, sobretudo da Previdência Social, que tem como objetivo o desmonte do regime de repartição simples e a ampliação da previdência complementar; a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei N.º 101/2000; a prática dos juros altos; o *Superávit* Primário; a Emenda Constitucional N.º 95/2016, que congela os gastos primários, entre outras.

Esses instrumentos promovem uma apropriação do fundo público brasileiro, sobretudo do Orçamento da Seguridade Social (OSS), que financia as políticas da saúde, da previdência e da assistência social, as quais são muito importantes para a proteção social. Os fundamentos desse contexto estão assentados também na própria condição brasileira de país de economia dependente (FERNANDES, 2005) nas relações de dominação das grandes potências econômicas. Na atualidade, o modo de produção capitalista impõe as consequências da socialização dos prejuízos advindos da crise estrutural do capitalismo (MÉSZAROS, 2011) e de todas as suas transformações societárias, na busca desenfreada por saídas para recompor e elevar a taxa média de lucros do capital. Portanto, a inserção do Brasil na periferia capitalista de cunho dependente e subordinado reflete decisivamente na ofensiva do capital sobre o fundo público, principalmente no OSS.

O objetivo deste capítulo é analisar os instrumentos do ajuste fiscal, em especial, a Desvinculação de Receitas da União (DRU) e as Renúncias Tributárias incidentes sobre o Orçamento da Seguridade Social, no período de 2010 a 2018. Para isso, recorreremos ao método crítico-dialético, numa perspectiva da totalidade e

contradição para analisar o objeto deste estudo. A pesquisa foi realizada com o auxílio da revisão de literatura e ainda de uma pesquisa documental.

Examinamos aqui os dados que expressam a captura do fundo público, em especial, do OSS, pelos instrumentos do ajuste fiscal e que fundamentam os fortes ataques aos direitos sociais, principalmente aqueles atinentes à Seguridade Social. O capítulo está organizado em três itens e as considerações finais.

## DESVINCULAÇÕES DE RECEITAS DA UNIÃO (DRU)

As Desvinculações de Receitas da União (DRU) é um dos primeiros instrumentos do ajuste fiscal, criados no âmbito do processo de estabilização econômica, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), cuja principal função é a de garantir vultosos volumes de recursos para compor o *superávit* primário, para o pagamento dos serviços da dívida pública. A DRU vem sendo operada desde então e se intensificou no período de 2016 a 2018, chegando ao absurdo aumento do percentual de desvinculação das receitas da União de 30% sobre contribuições sociais, a partir de 2016.

O governo Dilma Rousseff (2011-2016) sancionou a Emenda Constitucional N.º 68, em 2011, prorrogando este instrumento no período de 2012 a 2015, cujo percentual de desvinculação era de 20%. Embora já tenha sido proposta pelo Governo Dilma, em 2016, o aumento do percentual da DRU, foi aprovado pós-golpe de 2016, no governo golpista de Michel Temer (2016-2018), expresso na Emenda Constitucional N.º 93, em 2016, prorrogando a execução da DRU até 2023, além de aumentar as desvinculações para 30% sobre as contribuições sociais da Seguridade Social, com exceção das receitas da Previdência Social, e de estendê-las aos estados e municípios.

A DRU tem demonstrado o aspecto superavitário do OSS, já que há uma tendência crescente de recursos desvinculados. A Tabela 1, a seguir, expressa quais contribuições sociais ela incide, observando o período que corresponde aos governos Dilma Rousseff e Michel Temer:

Tabela 1: Receitas das contribuições sociais da Seguridade Social desvinculadas pela DRU (2011-2018) (Em milhões de reais)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
COFINS	31.925	36.311	39.882	39.183	40.185	61.404	70.728	75.440
CSLL	11.516	11.463	12.509	12.639	11.933	20.443	22.695	23.565
PIS/PASEP	8.335	9.575	10.260	10.408	8.498	16.208	18.713	19.854
OUTRAS CONTRIBUIÇ ÕES	683	753	811	954	1.085	920	981	835
TAXAS DE ÓRGÃOS DA	-	-	-	-	-	285	232	281

SEGURIDADE								
<b>TOTAL</b>	<b>52.459</b>	<b>58.102</b>	<b>63.462</b>	<b>63.184</b>	<b>61.701</b>	<b>99.260</b>	<b>113.349</b>	<b>119.975</b>

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da ANFIP (2019)

Neste período, a DRU teve um crescimento total de 43,7%. A Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), contribuição social incidente sobre a receita bruta das empresas, é a que mais recebe incidência da DRU. Os valores desvinculados dessa contribuição correspondem a 62,56% no período de 2011 a 2018, com crescimento de 42,3% nesse tempo. Em segundo lugar, temos a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), que incide sobre o lucro líquido das empresas, correspondendo a 20% das desvinculações, com crescimento de 48,8% no período. O Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) correspondem a 16% das desvinculações, com crescimento de 41,9% e outras contribuições sociais e taxas de órgãos da Seguridade, com 1,44% das desvinculações.

Com base nos dados, apontamos que, apesar de a COFINS ter maior incidência da DRU em relação aos valores desvinculados, é a CSLL que tem o maior índice de crescimento da DRU, no período observado.

Ao todo, a DRU desvinculou do OSS o total de R\$ 631,4 bilhões de 2011 a 2018, superando o OSS de 2014, cujo valor executado foi de R\$ 629,9 bilhões. Esse valor desvinculado passa a compor o Orçamento Fiscal (OF) do Estado e, lembremos, sem obrigação de ser investido em políticas sociais, já que os valores desvinculados têm como destino o superávit primário, para pagamento dos serviços da dívida pública. Em relação ao crescimento do percentual de 10%, o resultado desta elevação é expressivo, só no OSS foi desvinculado o valor de R\$ 99,2 bilhões no ano de 2016, o que corresponde a um aumento de mais de R\$ 37 bilhões, em comparação ao ano de 2015. A DRU continua sugando parcelas de recursos cada vez maiores, chegando a desvincular R\$ 113,3 bilhões em 2017 e R\$ 109,9 bilhões em 2018.

O valor desvinculado pela DRU no período de 2016 a 2018, em torno de R\$ 322,5 bilhões, correspondeu a 94% dos investimentos do SUS, no mesmo período, cujo valor investido foi de R\$ 343,1 bilhões. Já em relação ao investimento com a transferência de renda, esse valor desvinculado pela DRU era suficiente para custear duas vezes o orçamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC), cujo valor foi de R\$ 156,2 bilhões, além de financiar quase quatro vezes o Programa Bolsa Família, considerando o investimento no valor de R\$ 84,7 bilhões, no mesmo período.

A DRU é executada e aprofundada de maneira brutal sobre o OSS, ao passo que as políticas sociais se tornam cada vez mais sucateadas ante o intenso

desfinanciamento. Com base nos dados, torna-se visível que não se trata de crise fiscal sobre as receitas que financiam as políticas sociais e nem mesmo da existência de *déficits* orçamentários, mas sim de uma atitude ampla e perversa de desvincular recursos garantidos constitucionalmente para o orçamento da seguridade social, ante a necessidade de manter a transferência de recursos para os rentistas por meio do sistema da dívida pública.

Ademais, basta observar a execução do Orçamento Geral da União (OGU) no período de 2012 a 2017, que segue na Tabela 2, para compreendermos para onde são transferidos os recursos desvinculados do OSS por meio da DRU, além de explicitar qual é o gasto prioritário do Estado.

Tabela 2: Execução do Orçamento Geral da União (OGU) (2012-2017): Dívida Pública, Previdência Social, Saúde, Assistência Social, Educação e Trabalho (Em %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dívida Pública	45,05	43,97	40,30	45,11	42,43	43,94	39,70	40,66
Previdência Social	22,01	22,47	24,11	21,76	24,69	22,54	25,66	24,48
Saúde	4,07	4,17	4,29	3,98	4,14	3,90	4,14	4,09
Assistência Social	2,85	3,15	3,41	3,08	3,05	3,02	3,35	3,26
Educação	2,99	3,34	3,70	3,73	3,91	3,70	4,10	3,62
Trabalho	2,29	2,42	3,58	3,21	2,88	3,2	2,79	2,68

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de Fattoreli e Ávila (2019).

Com base nos dados, apontamos a tendência de o OGU privilegiar os gastos financeiros em detrimento dos gastos sociais. A Assistência Social não chega à casa dos 4% do OGU e a educação só chega a 4% do OGU em 2017, inclusive em 2018, foi menor do que os anos anteriores. Além disso, o brutal desfinanciamento sobre a saúde fez com que os investimentos em 2018 nesta política fossem praticamente na mesma ordem dos valores investidos no ano de 2011. Já no ano de 2014, 42,43% do Orçamento Geral foi transferido à dívida pública, o que corresponde a mais de R\$ 962,2 bilhões nas mãos dos credores.

No período analisado, as despesas com os serviços da dívida pública são superiores à soma total dos valores anuais investidos na Previdência Social, Saúde, Assistência Social, Educação e Trabalho, com exceção apenas do ano de 2017, único ano da série analisada em que o percentual do valor destinado à dívida pública foi inferior a 40%. O ano de 2014 destaca-se como de maior destinação de parcela do fundo público para os serviços da dívida pública, cuja quota de captura chegou a corresponder a 45,11% do Orçamento Geral da União. Historicamente, é o ajuste fiscal que assegura a destinação de recursos para os rentistas, transferidos por meio do sistema da dívida pública.

Inclusive, é importante destacar que a presidenta Dilma Rousseff vetou em 2016 a realização de auditoria da dívida pública, que havia sido inserida no Plano Plurianual de 2016-2019, por emenda de autoria do deputado Edmilson Rodrigues, do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), aprovada agosto de 2016, cujo processo contaria com a participação de entidades da sociedade civil, no âmbito do Ministério da Fazenda. O veto evidenciou o atendimento de interesses das frações rentistas, desconsiderando a necessidade urgente de auditar esse sistema perverso, que remunera os detentores de títulos da dívida com as mais elevadas taxas de juros do mundo, transferindo anualmente grandes parcelas do fundo público, sacrificando o atendimento das necessidades do País.

Ao vetar a auditoria, sendo inclusive prevista na própria Constituição Federal de 1988, Dilma Rousseff fechou os olhos para as irregularidades apontadas pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Dívida Pública, da Câmara dos Deputados, realizada em 2009 e 2010. Não obstante os danos provocados pela DRU no OSS, outra medida se intensificou no período aqui analisado, as Renúncias Tributárias, as quais discutiremos a seguir.

## **RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS**

As Renúncias Tributárias foram intensificadas no período de 2011 a 2018, sobretudo sobre o OSS. No âmbito da Receita Federal brasileira, as renúncias tributárias são conceituadas como gastos tributários, concedidas por via do sistema tributário, objetivando atender interesses econômicos e sociais. Com a sua concessão, ocorre a redução da arrecadação potencial, possibilitando que os valores fiquem disponíveis para o contribuinte. É importante destacar que os gastos tributários se constituem como uma medida de exceção do sistema tributário brasileiro (BRASIL, 2019), mas, pelo que analisaremos a seguir, tal exceção é permanente e intensiva no âmbito das contribuições sociais. As Renúncias Tributárias se configuram como um importante instrumento que produz desestabilização no OSS e que, portanto, evidencia mais uma vez a correlação de forças, neste contexto, favorável para o capital, já que está atendendo diretamente suas necessidades de acumulação.

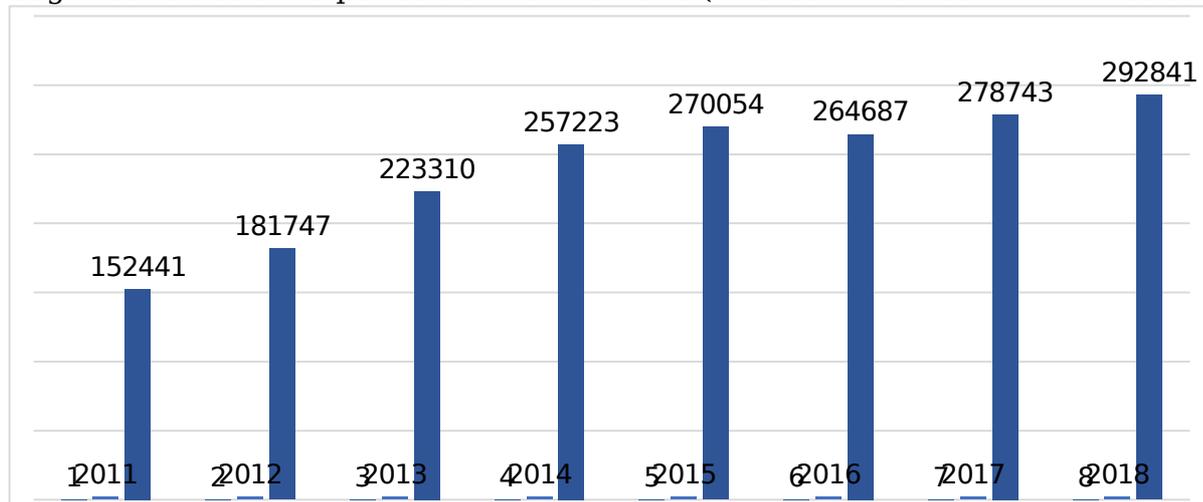
As Renúncias Tributárias incidem sobre a contribuição previdenciária e se estendem às demais contribuições sociais do OSS, ou seja, à COFINS, à CSLL e ao PIS-PASEP, alargando assim o desfinanciamento da Seguridade Social. Do ponto de vista legal, elas estão previstas em diversas legislações. No período aqui analisado, foram localizadas 26 (vinte e seis) legislações que autorizam as Renúncias em

contribuições previdenciárias de diversos segmentos da economia, sendo 10 (dez) relacionadas à desoneração da folha de salários. Apenas 03 (três) legislações já tiveram suas vigências encerradas (BRASIL, 2019). Isso indica uma continuidade da incidência das Renúncias transpondo o período aqui analisado, já que não há previsão de finalização da vigência de grande parte das legislações.

Ainda identificamos outras 112 (cento e doze) legislações que autorizam as Renúncias Tributárias na COFINS, na CSLL e ao PIS-PASEP. Destas, Apenas 26 (vinte e seis) legislações tiveram seu período de vigência encerrado até o momento; 32 (trinta e duas) legislações possuem período de vigência estipulada de 2020 a 2073 e, absurdamente, 54 (cinquenta e quatro) legislações com tempo indeterminado (BRASIL, 2019). Portanto, assim como nas contribuições previdenciárias, não há previsão de redução das Renúncias nas demais contribuições citadas, dada a quantidade de legislações sem tempo determinado, evidenciado mais uma vez o caráter não excepcional de tais medidas.

O Gráfico 1 sintetiza as Renúncias Tributárias totais no OSS no período aqui analisado, levando em consideração os valores renunciados da COFINS, CSLL, PIS-PASEP, bem como das contribuições previdenciárias, confirmando a captura desse orçamento pelo capital em todas as contribuições sociais

Gráfico 1 - Evolução das Renúncias Tributárias nas Contribuições Sociais da Seguridade Social no período de 2011 a 2018 (valores correntes em milhões de reais)



Fonte: SILVA (2020).

As Renúncias Tributárias tiveram um crescimento de 52,04% no período estudado. Com base nos dados, analisamos o comportamento das Renúncias Tributárias sobre todas as contribuições sociais do OSS, indicando que tais Renúncias incidem de forma mais intensa na COFINS, com participação de 44% do total, em

segundo, nas contribuições sociais da Previdência Social, com 40%, CSLL com 7% e PIS/PASEP com 8%. Os principais setores que são beneficiados com as Renúncias são: empresas de micro e pequeno porte optantes pelo Simples Nacional; as indústrias químicas, farmacêuticas e de medicamentos; indústrias inseridas na Zona Franca de Manaus; entidades filantrópicas, que neste cenário contemporâneo também voltam a ganhar espaço na proteção social, assumindo responsabilidades que são do Estado, além de receberem isenções e produtos exportados pelo agronegócio. Segundo Gentil (2019, p. 182):

As renúncias de receitas não surtiram o efeito esperado. Acabaram por resultar na retração da capacidade de intervenção do Estado e na ampliação das margens de lucro das empresas, sem elevação dos investimentos, privando a sociedade de recursos que poderiam ter sido empregados para gerar bem-estar e crescimento.

Assim, o propósito principal das Renúncias Tributárias é o de aumentar a margem de acumulação dos capitalistas dos setores citados, sem nenhuma contrapartida, especialmente, de geração de emprego e renda. Com base nos dados do Gráfico 1, indicamos que os valores renunciados saltaram a partir de 2013, com crescimento exponencial em torno de R\$ 41 bilhões a mais em relação a 2012, mantendo-se o crescimento anual, com exceção apenas do ano de 2016, cujo valor renunciado foi inferior ao de 2015, em torno de R\$ 5 bilhões a menos. Esses dados nos possibilitam afirmar que, ao se intensificar a crise do capital, as Renúncias Tributárias no Brasil foram usadas como medidas de socorro ao capital, sendo que tal ajuda tem custado caro, a partir da tendência de continuidade e intensificação, chegando à marca de R\$ 1.921.046 trilhão renunciados, no período de 2011 a 2018. Esse valor corresponde à parte de mais-valia socialmente produzida pelos trabalhadores que, como já destacado, ao ser apropriado pelo Estado, deveria compor OSS para garantir os direitos sociais previstos nesse sistema.

De tal maneira, fica inviabilizado o equilíbrio financeiro do OSS, colocando sob risco os direitos previstos neste sistema. Não se trata de uma crise financeira no OSS, mas sim é uma ameaça constituída pelas medidas adotadas no ajuste fiscal. É importante evidenciar que “a ideia de que o ajuste fiscal seria imprescindível para o crescimento econômico não passa de mais um cacoete ideológico de interesses das classes dominantes...” (MARQUES *et al*, 2018, p. 56).

Em decorrência desta determinação, o desfinanciamento da Seguridade Social, por meio dos instrumentos do ajuste fiscal aqui apresentados, propiciou a pressão sobre a necessidade de novas contrarreformas, em especial na Previdência Social, sustentadas no falso argumento de déficit previdenciário. Isto quando “a verdadeira intenção, no entanto, é abrir espaço para o setor privado atuar, inclusive nas áreas

sociais e garantir disponibilidade financeira para o pagamento dos juros da dívida pública”. (MARQUES et al, 2018, p. 56). Portanto, tais pressões configuraram um período de fortes ataques aos direitos sociais, em especial os previdenciários, haja vista o pacote de alterações que foi lançado durante esse período, conformando assim um tempo de profunda contrarreforma na Previdência Social, explicitando o avanço do capital nos direitos sociais. Infelizmente, as projeções não são animadoras para os direitos sociais, haja vista a tendência de continuidade e aprofundamento das medidas de ajuste fiscal que provocam, conseqüentemente, as contrarreformas, a exemplo, da que atingiu mais uma vez a Previdência Social, em 2019.

## **INCIDÊNCIA DOS INSTRUMENTOS DO AJUSTE FISCAL NO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL**

O argumento da existência de déficit do Orçamento da Seguridade Social é amplamente usado pelos governos para sustentar as contrarreformas insidiosas nas políticas sociais que compõem a Seguridade Social, em especial, a Previdência Social.

Tal argumento desconsidera que o OSS se conforma por meio da extração de recursos previstos no artigo 195 da Constituição Federal de 1988, configurando-se como um dever conferido a toda sociedade em geral, proveniente de receitas que incidem nos recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, bem como das contribuições sociais (BRASIL, 1988).

O OSS é composto por uma diversificação na sua base, uma pluralidade de fontes, que constituem as receitas para financiar as políticas que a compõem, portanto, sendo legalmente garantidos os recursos que possibilitam a constituição de um Estado de direitos democráticos, visando a assegurar a execução destes direitos relacionados à proteção social.

Essa diversificação, conforme a Constituição de 1988, se expressa no seguinte conjunto de contribuições sociais: Folha de Pagamento, empregado e empregador; Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); Contribuição Sobre o Lucro Líquido (CSLL); Programa Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP); e Receitas provenientes dos concursos de prognósticos. Além destas contribuições sociais, também são destinados ao OSS recursos próprios dos órgãos: do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); do Ministério da Previdência Social (MPS); e do Ministério da Saúde (MS); do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); dos hospitais universitários (HU); parcela dos *royalties* para a saúde; recursos próprios da seguridade e taxas, multas e juros da fiscalização.

Além disso, a própria Constituição garante que o Estado participe do financiamento da Seguridade Social, com recursos provenientes do OF.

Este conjunto de contribuições sociais garante historicamente a viabilização dos direitos sociais previstos nas políticas da Seguridade Social, evidenciando o seu potencial financeiro, com arrecadações progressivas, conforme destaca a Tabela 3, a seguir, acerca das receitas, despesas e resultado do OSS:

Tabela 3 – Receitas, despesas e resultado do Orçamento da Seguridade Social (2011-2018) (valores correntes em milhões de reais)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
RECEITAS TOTAIS	526.425	600.277	651.431	687.494	686.412	719.174	780.427	820.286
DESPESAS TOTAIS	448.735	510.984	572.560	629.919	680.788	773.595	837.190	874.174
<b>RESULTADO</b>	<b>77.690</b>	<b>89.293</b>	<b>78.871</b>	<b>57.575</b>	<b>13.653</b>	<b>-54.421</b>	<b>-56.763</b>	<b>-53.888</b>

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da ANFIP (2019).

Ao analisar a tendência das receitas que compõem o OSS no período de 2011 a 2018, comprovamos a tendência de crescimento das receitas, contrariando o discurso da existência de um déficit na arrecadação das contribuições sociais. Apenas a partir de 2015, registrou uma arrecadação um pouco inferior ao ano de 2014, o que corresponde a uma queda de pouco mais de R\$ 1 bilhão a menos no OSS, fato que tem relação com a agudização da crise econômica, que aumentou o número do desemprego e das relações precarizadas de trabalho, bem assim da crise política que o Brasil perpassa desde o ano de 2011, se acirrando a partir de 2014, culminando no golpe jurídico-parlamentar que provocou o *impeachment* da presidenta eleita Dilma Rousseff, em 2016. Além disso, observamos que o OSS encerrou os exercícios de 2016, 2017 e 2018 com resultado negativo, ou seja, a arrecadação não foi suficiente para cobrir as despesas correntes dos respectivos anos; no entanto, mesmo diante dos dados, não consideramos ser pertinente atribuir a este orçamento o título de deficitário, por dois motivos. Primeiro, pela existência de *superávits* de 2011 a 2015, na ordem de pouco mais de R\$ 317 bilhões. Esse valor é suficiente para cobrir os respectivos saldos negativos, que, somados, correspondem à ordem de pouco mais de R\$ 165 bilhões. Segundo, pelo conjunto das políticas de ajuste fiscal que incidiram violentamente neste orçamento.

Assim, o resultado negativo dos respectivos anos é causado pelo próprio aprofundamento dos instrumentos do ajuste fiscal que incidem no orçamento da Seguridade Social neste período, tais como as Renúncias Tributárias, além da alteração do percentual de Desvinculações de Receitas da União (DRU) para 30%.

Para ilustrar a gravidade da incidência de tais instrumentos no OSS, apresentamos a Tabela 4, que traz a projeção de como seria o OSS, considerando os valores desvinculados pela DRU e os valores das Renúncias Tributárias.

Tabela 4 - Projeção das receitas, despesas e resultado do Orçamento da Seguridade Social, considerando os valores desvinculados pela DRU e valores das Renúncias Tributárias

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Receitas oficiais	526.425	600.27	651.431	687.494	694.441	719.174	780.427	820.286
Desvinculações pela DRU	2.459	58.102	63.462	63.184	61.701	99.260	113.349	119.975
Valores Renunciados	152.441	181.747	223.310	257.223	270.054	264.687	278.743	292.841
Receita final	731.325	840.126	938.203	1.007.901	1.026.196	1.083.121	1.172.519	1.223.102
Despesas totais	448.735	510.984	572.560	629.919	680.788	773.595	837.190	874.174
<b>Resultado</b>	<b>282.590</b>	<b>329.142</b>	<b>365.643</b>	<b>377.982</b>	<b>345.408</b>	<b>309.526</b>	<b>335.329</b>	<b>348928</b>

Fonte: SILVA (2020).

Se considerarmos tanto os valores subtraídos pela DRU, bem como os valores renunciados pelas Renúncias Tributárias neste período, o OSS teria um superávit ainda maior, sem registro de queda nas arrecadações e cumprindo seus compromissos, sem constrangimentos no atendimento das demandas sociais. Como afirma Gentil (2019, p. 13):

Por esse motivo, a política social poderia ter sido mais ampla do que foi, porque houve recursos disponíveis para investir nessas áreas da seguridade, capazes de contribuir para a reversão da situação de carência e penúria da grande maioria da população que é dependente de serviços essenciais.

Devemos considerar, também, que, muito embora o OSS não disponha apenas da folha de salário como contribuição, uma vez que é composto por diversas fontes e contribuições sociais, o que possibilita esse dinamismo nas arrecadações e que tem resultado no caráter sustentável do orçamento, contudo, é inegável que a fragilidade do mercado de trabalho no período observado seja com o aumento do desemprego e da precarização, sobretudo, da informalização, tem provocado uma redução na arrecadação da receita de contribuições previdenciárias. Em outras palavras, o OSS poderia ser ainda mais fortalecido, com a formalização das relações de trabalho dos milhares de trabalhadores que estão na informalidade, bem assim com a criação de postos de trabalhos formais para outros milhares que estão desempregados e/ou que nem acessaram ainda o primeiro emprego e, que em todos os casos, estão sem acesso à previdência social. Estamos falando de 47,7 milhões de trabalhadores precários e 12,8 milhões de desempregados em 2018 (ANFIP, 2018). Gentil (2019, p. 185) destaca:

O fato é que a criação de mais postos de trabalho descartáveis, de alta rotativa, com jornadas de trabalho cada vez maiores, mais desgastantes, e o aumento progressivo do desemprego deverão diminuir dramaticamente a arrecadação da Previdência Social e, ao mesmo tempo, provocar uma sobrecarga adicional sobre o SUS e sobre o pagamento de benefícios da própria previdência.

O Brasil chega ao ano de 2018 com um pouco mais de 60 milhões de trabalhadores em situação de trabalho precário e desempregados. Essa população não tem contribuído para o OSS e, certamente, só possui acesso à saúde pelo princípio da universalidade e, à assistência social, caso atingida pelos critérios da focalização; contudo, não terá cobertura previdenciária, haja vista a inexistência do reconhecimento da contribuição previdenciária.

Nos seus estudos acerca da taxa de crescimento real da receita de contribuições previdenciárias, Gentil (2019, p. 173) aponta que:

Esse quadro de crise provocado pela adoção de políticas macroeconômicas restritivas gerava grave recuo nas receitas de Contribuições Previdenciárias e nas Contribuições Sociais (CSLL, COFINS, e PIS/PASEP), que dependem do nível de emprego formal, do patamar salarial e da produção e faturamento da indústria, do setor da economia que gera maior arrecadação [...] observa-se que, após 2010, há queda progressiva da arrecadação, com a curva mergulhando até atingir patamares negativos em 2015 e 2016, de -6,2% e -3,8%, respectivamente.

Apesar, porém, desses milhares de trabalhadores não contribuírem haja vista a situação do desemprego e da precarização, as receitas do OSS atestam a capacidade autossuficiente deste orçamento, pois as fontes diversificadas, pensadas estrategicamente para driblar essa realidade de um mercado de trabalho instável, garantem o crescimento na arrecadação, possibilitando assim que a Seguridade Social brasileira cumpram os direitos nela previstos, por meio das políticas de Saúde, Assistência Social e Previdência Social. Isso implica reconhecer o esforço da seguridade social brasileira de ultrapassar a lógica do seguro, que condiciona a proteção social à inserção no mercado de trabalho formal, em busca de uma universalização dos serviços e benefícios prestados, apesar de que a universalização só conseguiu avançar no campo da Saúde, ficando a Previdência Social sob a lógica do seguro social, contributiva, e a Assistência Social seletiva, para quem dela necessitar.

Em ultrapasse a estas configurações impressas nas políticas sociais, é importante ressaltar que há um orçamento autossuficiente para financiá-las e que este orçamento cresce a cada ano, sendo a âncora para o ajuste fiscal. Portanto, há recursos suficientes para serem alocados nas políticas sociais que compõem a seguridade social, inclusive, para a Previdência Social, pois os seus recursos são

provenientes do OSS, compostos por diversas fontes, como observado neste capítulo, desmistificando o falso *déficit*, propagado pelo governo, de que o orçamento da Previdência Social se resume apenas à contribuição “folha de salário” que é paga pelos trabalhadores e empregadores no âmbito do mercado de trabalho formal, sendo ela apenas uma contribuição entre outras contribuições sociais.

Ainda, para agravar a situação, a garantia legal de aplicação dos recursos que conformam o OSS nas políticas sociais que a compõem não constitui garantia real. As medidas de ajuste fiscal permanentemente adotadas pelo Estado brasileiro nestes últimos trinta anos, tais como a DRU, as Renúncias Tributárias, as sonegações fiscais, a Emenda Constitucional N.º 95/2016 e a inadimplência no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), obstaculizam a utilização exclusiva do fundo público da Seguridade Social para a garantia dos direitos nela previstos, expropriando o fundo público para o capital financeiro, em um movimento que se acentua cada vez mais e conseqüentemente provoca efeitos catastróficos no equilíbrio financeiro deste orçamento, expressando a redução dos direitos nele previstos, por via das contrarreformas, em especial, na previdência social.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os instrumentos do ajuste fiscal, aqui analisados, estão provocando historicamente o desfinanciamento do Orçamento da Seguridade Social. Na disputa pelo fundo público, os recursos estão sendo alocados de forma significativa para os capitalistas, que são beneficiados, por exemplo, pelas Desvinculações de Receitas da União (DRU) e pelas Renúncias Tributárias.

Quanto às Renúncias Tributárias, o valor chega a R\$ 1,9 trilhão no período, que foi retirado do orçamento da Seguridade Social, sendo que as tendências de continuidade e intensificação das Renúncias Tributárias farão com que este valor aumente ao longo dos anos, haja vista que grande parte das legislações que sustentam as renúncias não possuem período de vigência estipulado. Além disso, a DRU foi responsável por desvincular o montante de R\$ 631,4 bilhões no período analisado do Orçamento da Seguridade Social, alargando o lastro de desfinanciamento deste orçamento, cujos valores somados ultrapassam a marca de 2,5 trilhões, espoliados dos trabalhadores dentro da “normalidade” da democracia brasileira.

Com um movimento na mesma direção, foram promovidas as contrarreformas nas políticas sociais, em especial na Previdência e Saúde, justificadas pelo argumento falacioso da existência de défice nas contas públicas. Com base nos dados oficiais

pesquisados, não há déficit orçamentário na Seguridade Social, na verdade, trata-se de um orçamento historicamente superavitário, capaz de mobilizar grandes parcelas do fundo público e, por esse motivo, é disputado pelo capital, o que justifica a incidência de tais instrumentos sobre o OSS.

Esta dinâmica de apropriação do fundo público ocorre tendo em vista a transferência de recursos para o capital financeiro, por meio do sistema da dívida pública. Só em 2018, sob a rubrica de “pagamento com juros e amortização da dívida pública federal”, foi transferido aos rentistas o valor de R\$ 1,065 trilhão, o que corresponde a 38,27% do Orçamento Geral da União, contra R\$ 874,1 bilhões relacionados as despesas da Seguridade Social no mesmo ano, o que corresponde a 32,88% do mesmo orçamento. Enquanto isso, o estoque da dívida interna federal está acumulado em R\$ 5.971.931 trilhões e a dívida externa em US\$ 574.254 bilhões (FATTORELI; ÁVILA, 2019), o que implica reconhecer a manutenção e postergação de tais instrumentos atuantes sobre o OSS.

Estamos num contexto de aprofundamento dos ataques aos direitos sociais ante a combinação do ultraliberalismo, reacionarismo e neofascismo no governo Jair Messias Bolsonaro (2019-atual), que tem imprimido no País um amplo projeto que contém medidas que aprofundam o ajuste fiscal ortodoxo, colocando em risco o que ainda resta da garantia dos direitos sociais. Além da contrarreforma da Previdência Social, em 2019, há ainda em tramitação a PEC emergencial, com previsão de cortes nos gastos públicos, especialmente, sobre os salários de servidores públicos; a PEC mais Brasil, com medidas de desvinculação, desindexação e desobrigação do orçamento, que incidem sobre o orçamento destinado às políticas sociais, cujo objetivo principal é de limitar ainda mais o percentual investido; além das PECs da reforma tributária e administrativa, que trazem de forma especial a redução de encargos relacionados ao financiamento da Seguridade Social, além de tornar mais precárias as condições de trabalho dos servidores públicos, essenciais à população brasileira.

São tempos difíceis, que se agudizam ainda mais em momento de crise humanitária, dado o avanço da *COVID-19*, que vitima milhares de pessoas pelo mundo e no Brasil, (sendo mais de 1 milhão e mais de 148 mil mortes, respectivamente, em 08 de outubro de 2020) demonstrando, mais do que tudo, que a ausência de políticas públicas se torna fatal neste contexto de redução do papel do Estado na garantia da reprodução da força de trabalho.

## REFERÊNCIAS

ANFIP. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal. **Análise da seguridade social em 2018**. Brasília, 2019.

BEHRING, E. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 14 abr. 2019.

BRASIL. **Demonstrativo dos gastos tributários bases efetivas - 2016 série 2014 a 2019**. Receita Federal do Brasil. 2019. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/dgt-bases-efetivas-2016-serie-2014-a-2019-base-conceitual-e-gerencial.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2019.

FATTORELI, M; ÁVILA, R. **Os números da dívida**. Auditoria Cidadã da Dívida. 2018. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/os-numeros-da-divida/>. Acesso em: 14 abr. 2019.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaios de interpretação sociologia. 5 ed. São Paulo: Globo, 2005.

GENTIL, L. D. M. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: uma história de desconstrução e de saques. Rio Janeiro: Mauad X, 2019.

HARVEY, D. **Novo imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

MANDEL, E. **A crise do capital**: os fatos e sua interpretação marxista. São Paulo: Ensaio, 1990.

MANDEL, E. **O capitalismo Tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARQUES, R. M; DEPIERI, M. Á. L; FILHO, B. J. D. Et al. **Economia: que bicho é este?** São Paulo: Expressão Popular, 2018.

MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do capital**. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2011.

SALVADOR, E. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo, Cortez, 2010.

SILVA, F. R. **Implicações das renúncias tributárias no orçamento da previdência social no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Estadual da Paraíba. Campina Grande, p. 197. 2020.

## CAPÍTULO 3

# A CONTRARREFORMA BRASILEIRA E O SUS: OS REBATIMENTOS NA ASSISTÊNCIA DURANTE A PANDEMIA DE COVID 19

*Adriana Alves da Silva  
Cicera Yanka de Souza Dias  
Luana Henrique de Lima  
Maria Heloiza Alexandre Marques*

As contrarreformas e desmonte da saúde no Brasil é um assunto que requer muito debate, uma vez que o contexto político econômico e social atual revela ser de regressão dos direitos sociais, com diminuição de investimentos com a Seguridade Social e rebatimentos na qualidade dos serviços. Com respaldo na Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016, tais retrocessos limitam o crescimento das despesas com políticas sociais por 20 anos, situação que impacta no investimento e custeio de ações, podendo paralisar algumas áreas dentre as quais as ações de saúde desenvolvidas por meio do Sistema Único de Saúde – SUS.

Em verdade, com simultâneas medidas neoliberais e neogerencialistas colocadas em prática desde o governo do presidente Fernando Collor de Melo e fortalecidas pelo atual governo Federal de Jair Messias Bolsonaro, estamos vivenciando um verdadeiro desmonte do (SUS), pois uma das tendências que é a “publicização” das instituições, terceirizando serviços para as Organizações Sociais – OSS, tornando as ações principalmente de promoção e prevenção frágeis, além de rebaixar a qualidade da assistência que atende a demanda da população nos âmbitos de reabilitação.

A “publicização”, ou seja, a transformação de uma organização estatal em uma organização de direito privado, tornando-a pública não estatal (PEREIRA, 1997), tem como justificativa a eficiência, no entanto o que realmente se observa é a desresponsabilização do Estado sobre as ações de saúde, deixando de investir, por exemplo, em hospitais públicos para investir em OSS, OSCIPS, Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH e Fundações Estatais Públicas de Direito Público/Privado com contratos celetistas, ficando o SUS sem receber ou recebendo menos recursos financeiros.

Esse desfinanciamento e conseqüente mercantilização da saúde tem impacto no subfinanciamento do SUS, alvo de sucessivos ataques, comprometendo a

assistência à população, sendo justificado pela suposta necessidade de equilíbrio do déficit do fundo público, sendo as despesas com a Seguridade Social a causa. Assim, privatizações e corte de recursos investidos nessas políticas seriam a solução para "salvar o fundo público", entretanto constatamos que essas justificativas se constituem em falácia, pois os dados que são expostos à população são apenas da arrecadação da folha de pagamento de empregadores, sem transparência das arrecadações feitas pelo Estado, como as receitas da União, não se constatando a realidade das despesas e orçamento, passando a ideia de déficit quando isso não constitui a verdade. Lembramos que o Estado está a serviço do grande capital e, para mantê-lo a todo vapor, medidas como a isenção de dívidas de grandes empresas e pagamento de juros de dívidas são adotadas, retirando assim recursos da Seguridade Social e, conseqüentemente, das políticas que assistem a classe trabalhadora em suas muitas necessidades, provocando o desmonte dos direitos.

Na atualidade, esse desmonte da política de saúde é observado na descontinuidade da atenção do SUS com a extinção de programas como o Mais Médicos e redução da Estratégia Saúde da Família, esta pela revisão da Política Nacional de Atenção Básica - PNAB, com a desobrigação da cobertura de 100% da população pelos profissionais (BRASIL, 2017), sem contar o sucateamento dos serviços hospitalares e ambulatoriais de média e alta complexidade, haja vista, em 2005, o País contar com 19 leitos para cada 10.000 habitantes e em 2020, apenas 14 para os mesmos 10.000 habitantes, mesmo a população tendo crescido significativamente (BUFREN, 2020, pág. 107).

Agravado pela situação de redução dos recursos, desmonte e fragilização da assistência ambulatorial e hospitalar, em 2020, o SUS teve a difícil missão de pacientes acometidos pela COVID 19, em evento pandêmico, não dispondo este sistema de profissionais, leitos suficientes, tampouco estrutura física para lidar com a doença que ainda não tem uma comprovada história natural. As evidências epidemiológicas e clínicas ainda estão sendo descritas, não havendo, tampouco, vacinas ou medicamentos específicos para tratamento, se constituindo este de suporte inespecífico.

A doença que já atinge grande parte dos países chegou ao Brasil, sendo registrado o primeiro caso em 28 de fevereiro de 2020, tendo em 02 de fevereiro de 2021, conforme registro no Painel Coronavírus do Ministério da Saúde, 9.204.731 casos confirmados e 224.504 óbitos (BRASIL, MS, 2020a), tem rápida propagação e mesmo a maior parte dos casos evoluindo com sintomatologia clínica leve, com febre e tosse seca, sendo relatadas, também, mialgia, cefaleia, dor de garganta e diarreia, em

torno de 5 a 10% dos casos evoluem, se agravando com síndrome de desconforto respiratório carecendo de internação hospitalar, cuidados em Unidades de Terapia Intensiva e uso de ventiladores mecânicos, se constituindo em desafio para o SUS (BRASIL, MS, 2020b).

Ante esta situação, este segmento do livro discute as contrarreformas do Estado brasileiro e os desafios do SUS na atual conjuntura da pandemia, compreendendo que a Covid 19 não é responsável direta pela situação de crise, no entanto, sua emergência provocou o agravamento desta, expondo de “várias maneiras a contradição entre as relações sociais de produção de tipo capitalista e o desenvolvimento das forças produtivas” (GOUVEIA, 2020, pág. 21) com expressão, dentre outros, na transformação das relações de trabalho (com a uberização, que acentua a flexibilização da produção); no aprofundamento da divisão racial, sexual e internacional do trabalho; no aumento da jornada, intensidade e produtividade do trabalho; o reforço do papel protagônico do capital fictício; a ascensão do neofascismo e do ultraconservadorismo (GUARANY, 2020).

Refletir a realidade de crise atravessada pela pandemia de Covid 19 se reveste de relevância, primeiro pela necessidade de superação de análises frágeis e reducionistas disseminadas pelo senso comum e que tanto influenciam as interpretações, depois para que alternativas de superação não apenas da crise sanitária ampliada pela pandemia sejam elencadas e postas em prática, mas também para fortalecimento das políticas sociais e em especial o SUS, sistema que, mesmo com toda debilidade, se mostrou forte e de fundamental importância na assistência à maioria das pessoas acometidas pelo vírus da Covid 19 no País.

## **SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS: SURGIMENTO E DESENVOLVIMENTO MEDIADO POR CONTRARREFORMAS**

Para compreendermos os desmontes por que vem passando nos últimos anos o Sistema Único de Saúde - SUS, necessária se faz uma breve contextualização. Nunca é demais lembrar que o SUS nasceu com a Constituição Federal de 1988 fazendo parte da seguridade social num tripé saúde, assistência social e previdência. Dessa maneira, o SUS está assegurado na Constituição Federal e obedece aos princípios de universalidade, equidade e integralidade, sendo, portanto, direito de todos e a responsabilidade do Estado, que deve garantir sua manutenção e funcionalidade.

O SUS é um sistema de saúde pública de extrema complexidade, sendo organizado em níveis de atenção com porta de entrada na atenção primária ofertada

por meio da Estratégia de Saúde da Família. Este nível de atenção é o demandante para os demais níveis que necessitam de uma estrutura mais especializada.

O SUS representa uma grande conquista, principalmente para a classe trabalhadora, pelo seu caráter de universalidade. Não obstante, a materialização deste princípio que deveria desfrutar de grandes investimentos é acompanhada pelo avanço do ideário neoliberal que atravessava o País, fator que abala seu êxito, uma vez que o neoliberalismo atua sob o viés da privatização, focalização e descentralização. Assim, na contramão dos movimentos sociais dos trabalhadores que com suas lutas garantiram o surgimento do SUS, assistimos ao seu desmonte.

Dá-se início ao desmonte do SUS logo depois de seu surgimento, no governo de Fernando Collor de Melo (1990 - 1992), tendo continuidade no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002), governos eleitos democraticamente, porém sob as diretrizes do neoliberalismo e apoio de organismos internacionais como o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional - FMI que orientavam diversas mudanças na estrutura das políticas públicas, enxugando o financiamento dessas políticas. Assim, em vez de reformas a constituição para garantia de direitos, assistimos às contrarreformas, com a minimização do Estado e transferência de suas responsabilidades à esfera da sociedade civil.

Cabe elucidar que a contrarreforma do Estado brasileiro se constitui por meio de reformas que expropriam os direitos do trabalhador, principalmente, os direitos sociais. Este processo se caracteriza, principalmente, pela adoção de medidas neoliberais, com ascensão nos anos de 1980, que tem como forte consequência a Crise do Estado nos anos de 1970. Foi, especificamente, nos anos de 1990 que o Estado brasileiro adotou uma série de reformas que tinham como intuito diminuir o papel do Estado e reestruturá-lo por meio de privatizações dos bens e serviços públicos.

Na contrarreforma do Estado, há a desregulamentação do Estado provedor/regulador, para abrir espaço ao Estado mínimo, em que há a flexibilização das relações trabalhistas, um Estado liberal, que transfere suas responsabilidades para a sociedade civil, e, em virtude disso, há uma série de privatizações e degradação das políticas sociais, ao se criarem políticas emergências.

A regressão mais intensa do Estado se deu no governo FHC em relação tanto à Constituição de 1988 quanto à lei que regula a saúde, pois houve um desmonte do SUS, com a Reforma Administrativa do Estado e a transferência de ações do Sistema Único de Saúde (SUS) para as Organizações Sociais. Houve a “publicização” dessa política, pois essas receberam incentivo do Estado, ou seja, por meio da “publicização”, os impostos são diluídos nessas instituições. Dessa maneira, o governo

usa como prerrogativa a ideia de que as OS conseguem oferecer um serviço melhor por via de uma gestão privada do Serviço Público, havendo, assim, um desfinanciamento do SUS, ao privatizar a saúde. Como afirmam (MENDES E CARNUT, 2018, p.18), “a manutenção do direito a saúde nesse quadro torna-se um campo para infinitas controvérsias e intensas confusões como a que viemos assistindo no período mais recente no Brasil, privilegiando o direito privado a saúde”.

Essa realidade não foi diferente com a ascensão do governo posterior, Luís Inácio Lula da Silva (2003 - 2010), na verdade, a escassez de investimento, o processo de mercantilização foi intensificado, se revelando na situação que temos hoje. Não obstante, não podemos nos furtar de citar o fato de que no governo Lula se os retrocessos não foram extintos, pelo menos foram barrados.

Com efeito, nos anos de 2000, algumas mudanças foram se desenhando no panorama do País, com a posse de Luiz Inácio Lula da Silva. Válido é referir que, logo durante o período de campanha, Lula despertou na população brasileira uma esperança de melhoria nas condições vida, saúde e trabalho. De fato, o Governo apresentou propostas significativas em relação ao âmbito da saúde e, logo em seus primeiros meses de atuação, realizou algumas ações, como pontua Menicucci (2011, p. 525).

Em consonância com as propostas de campanha, foram implantadas algumas propostas inovadoras, como a Política de Saúde Bucal por meio do Programa Brasil Sorridente, considerado como a primeira política de saúde bucal mais abrangente do país com o intuito de expandir o cuidado odontológico de forma mais universal e em níveis mais complexos - entre 2002 e 2006 as equipes de saúde bucal passam de 4.260 para 14.244, atendendo a 69.700.000 pessoas, além de serem instalados cerca de 500 Centros de Especialidades e laboratórios regionais de próteses dentárias (Freitas, 2007); a Criação do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) para o atendimento pré-hospitalar móvel no âmbito da Política de Atenção às Urgências e Emergências; o Programa Farmácia Popular, constituído por uma rede de drogarias privadas credenciada para vender produtos com até 90% de desconto em relação ao preço de comercialização, mediante subsídio governamental.

Em verdade, nos anos de 2003 a 2011, o Governo adotou medidas que conseguiram reduzir os índices de pobreza e inflação. No âmbito de saúde, foram implantadas políticas de saúde bucal, como o Brasil Sorridente, ampliação do Programa de Saúde da Família - PSF, a criação de farmácias populares, dentre outras. Ademais, cabe destacar que com a nova onda de recessão da crise em de 2008/2009 que afetou ao Brasil, os governos do PT tiveram um contexto externo e interno bem desfavorável, principalmente em 2013, com capital portador de juros e atraindo capital estrangeiro para sanar os efeitos da crise. Com efeito, “o histórico de

refinanciamento do SUS tem relação com medidas implantadas no país, por meio do tripé macroeconômico ortodoxo-metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante, adotadas pelo governo federal desde Fernando Henrique Cardoso (FHC) até Dilma Rousseff”. (MENDES; CARNUT, 2018, p.26).

Destaca-se que o investimento na saúde durante o governo Lula ganhou uma nova roupagem e trouxe alguns avanços. Segundo dados do Instituto Lula, o recurso *per capita* nesta área quase dobrou de 2003 a 2012, sendo, respectivamente, R\$244,80 e R\$413,00. Não obstante, não nos esquecemos de que nos governos Lula e Dilma houve a tentativa de conciliação de classes, com uma proposta de desenvolvimento social e econômico. Nesses termos, de um lado, tem-se um fundo público destinado à dívida pública, e, de outro, um aumento significativo em gastos sociais com trabalhadores, porém, pelo cunho neoliberal, e constata o interesse em agradar ao capital, apesar de tentar diminuir os índices de pobreza e de oferecer políticas sociais destinadas à classe trabalhadora, ainda assim, temos um desenvolvimentismo às avessas, já que não se tem mudanças estruturais.

Posterior aos governos do PT, em 2016, com o golpe institucional parlamentar, com Michel Temer (2016 - 2018) que levou ao *impeachment* da Presidenta Dilma, as políticas públicas foram duramente atacadas com a aprovação da Emenda Constitucional N.º 95/2016. Temos regressão e destruição ainda maiores dos direitos sociais, e, na saúde, o financiamento do SUS se torna ainda maior, com a EC 95/2016. Esta estabelece um teto de gastos públicos federais, tendo caráter de vigência por 20 anos. Em outras palavras, ocorre uma espécie de enxugamento em relação ao investimento nas políticas sociais. Tal emenda refletiu negativamente na funcionalidade das políticas. Na saúde, resultou numa queda da qualidade, em razão da falta de materiais, profissionais, medicamentos, entre outros serviços que deveriam ser ofertados gratuitamente.

Em 2019, ao assumir a Presidência do Brasil, Jair Messias Bolsonaro (2019 - atual) traz como plano de governo uma série de medidas neoliberais e conservadoras que reduzem ainda mais os direitos trabalhistas e direitos sociais em geral, pois, ao afirmar que os gastos com Seguridade Social precisam ser reduzidos, e que tem de haver privatizações. Desapropria totalmente a população de seus direitos básicos. Sendo assim, as políticas públicas se tornam fragmentadas e focalizadas.

No atual contexto, percebe-se que o SUS não está preparado para lidar com a pandemia, principalmente quando se fala em redução do orçamento público para a Seguridade Social. “Há um nítido aprofundamento do neoliberalismo no Brasil com um novo regime Fiscal ultraliberal, no qual estamos desde então, que encontra um

capítulo trágico no Governo Bolsonaro a partir de 2019”. (SALVADOR, BERING, LIMA, P.46). Ante o exposto, compreende-se que, apesar dos aparatos legais que impõem a responsabilidade ao Estado em relação à política de saúde, ele é bastante omissivo em deveres, considerando que qualquer usuário do SUS pode constatar que ainda há um longo caminho para se percorrer até alcançar os princípios norteadores do sistema de universalidade, equidade e integralidade e que garanta uma saúde de qualidade para a população.

## **SUS - ASSISTÊNCIA NA PANDEMIA**

A atual situação de saúde no mundo tem como marca a busca pelo controle e erradicação do surto pandêmico do novo coronavírus (SARS-CoV-2), causador da COVID 19, que se espalhou rapidamente em várias regiões do mundo, e com diferentes impactos, se constituindo em uma emergência de saúde pública de importância internacional, com o mais alto índice de alerta. De acordo com a Organização Mundial da Saúde - OMS, em 01 de setembro de 2020, o surto da doença causada pelo novo coronavírus já chega a 25.327.098 casos confirmados em todo o mundo (OMS, 2020).

Nesse sentido, a pandemia de COVID 19 representa, hoje, um dos maiores desafios sanitários em escala mundial do século XXI. Primeiro, pelos sistemas de saúde do mundo não estarem preparados em infraestrutura, recursos humanos e tecnologias para tal, depois não havia planos e estratégias prontos para serem aplicadas ao novo coronavírus. Tudo é novo. Tem-se aplicado os planos de contingência de influenza e suas ferramentas devido às semelhanças clínicas e epidemiológicas entre esses vírus respiratórios, no entanto, os planos de contingência preveem ações diferentes de acordo com a gravidade das pandemias.

Estima-se que esse vírus ocasionará ainda mais mortes por conta da sua velocidade de disseminação, a insuficiência do conhecimento científico, bem como da incerteza quanto à escolha das melhores estratégias ou a falta de recursos a serem utilizados para o enfrentamento da pandemia, em todo o mundo. No Brasil, esses desafios são ainda maiores devido ao grande índice de desigualdade social e demográfica com as populações que vivem em condições precárias de habitação, saneamento, e pela falta de água.

Com a chegada da pandemia no Brasil, surge a proposta de uma nova vigilância epidemiológica voltada para a infecção humana (CID 10: U07.1). Partindo dessa premissa, estados, DF e municípios iniciam suas linhas de controle, prevenção e

tratamento baseados nos planos de contingência, conforme previsto no Guia da Vigilância Epidemiológica e pelos manuais técnicos para traçar formas de enfrentamento em casos epidemiológicos em massa, fundamentando a capacidade do SUS frente à resposta de combate a COVID 19.

Em relação às ações, estas vêm se dando de maneira perplexa e de muitas incertezas, ante o tamanho do problema, em razão da insuficiência do SUS, do número de leitos, falta de equipamentos, de diagnósticos e tratamento da doença, e ainda existe o dilema da decisão nos casos mais graves, sobre quem vive ou deixa morrer, uma vez que o sistema não tem como tratar a todos de uma só vez. Dessa forma, fica evidente que todos os cidadãos são potenciais dependentes do Estado, e que por meio do SUS, deve dar conta igualmente de todos os brasileiros.

Foi nesse sentido, ou seja, reconhecendo a insuficiência do sistema de saúde de atender a todos e em número elevado, que propostas de ação não farmacológicas foram implantadas, o isolamento social, tirando como base outros países que tiveram resultados positivos, e assim, visando a reduzir a transmissão na população e atrasar seu progresso, os brasileiros passam a conviver nesse novo cenário, com a suspensão dos transportes, restrição de tráfegos, fechamento de espaços públicos, obrigatoriedade do uso de máscaras, ou qualquer situação que gere aglomerações (MS-BRASIL, 2020b).

Vale ressaltar que todas essas medidas foram pensadas como forma de abrandar a velocidade do vírus e, assim, reduzir ao máximo os atendimentos nas unidades, pois o receio era de que houvesse um colapso nos sistemas de saúde, especialmente os casos mais graves, que requerem internação hospitalar com manejo de ventilação mecânica, denunciado no mundo inteiro, fazendo emergir urgência de reparação não somente na forma de discurso, mas, sobretudo, por meio de dados, imagens e perdas pessoais.

Segundo dados do integraSUS, até o dia 01 de setembro de 2020, os recursos aplicados no Ceará já chegam a R\$ 621.589.427,55, destinado a multifatores. O que se visualiza, porém, é falta de leitos hospitalares, equipamentos tecnológicos, insuficiência de profissionais, falta de EPIs, para os profissionais de linha de frente, que resultaram na sua contaminação, contribuindo para que a população fosse assistida com qualidade.

Outra questão relevante é o cenário de calamidade pública, principalmente no Brasil, que já vinha sofrendo vários retrocessos e perdas de direitos, se agravando ainda mais, pelo novo cenário vivenciado de crises de saúde, econômica e política, que desencadeou ainda mais as desigualdades sociais, o adoecimento psicológico, o

aumento dos casos de violência contra a mulher, entre outras inúmeras questões. De maneira específica, o impacto causado pela pandemia de COVID 19 resultou, ainda mais, na sobrecarga dos sistemas de saúde, na instabilidade e precarização dos processos de trabalho (INTEGRASUS, 2020).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Neste capítulo, discutimos as contradições que perpassam a sociedade brasileira, em especial as contrarreformas com início nos anos 1990, com seus rebatimentos no SUS e implicações na assistência de saúde no atual momento de pandemia pela Covid 19.

Das reflexões, constatamos que as contrarreformas do Estado brasileiro estão diretamente articuladas à ascensão do neoliberalismo nos anos de 1980, que surge em resposta à crise do capital, desencadeada nos anos de 1970, passando o País a adotar uma série de reformas para substituição do modelo desenvolvimentista por novos padrões de acumulação cujo objetivo era o ingresso no mercado internacional (LIMA, 2007). Todo esse processo implicou em desmonte das políticas sociais duramente conquistadas na Constituição de 1988, ocorrendo de forma substancial no SUS por meio de modelos privativos da gestão, e que entendem a saúde como fonte de lucro e não mais um direito social.

Decorrente disso, constata-se ao longo dos anos a crescente descaracterização do SUS como sistema universal e integral, ocasionado pelo subfinanciamento, e mais recentemente, pelo desfinanciamento provocado pela Emenda Constitucional N.º 95/2016, sendo concomitante o fortalecimento do projeto privatista de saúde por meio da ampliação do mercado, com rebatimentos na assistência cotidiana da população.

É nesse contexto de precariedade sanitária que a pandemia pelo covid 19 encontra o SUS, ou seja, com capacidade de resposta limitada em todo o País e assistência desigual entre as regiões, tendo os estados do Sul e Sudeste mais leitos, mais profissionais, mais infraestrutura e equipamentos, conseqüentemente melhor assistência, sendo essa situação ampliada pela pandemia, uma vez que outros agravos de saúde sentidos pela população não deixam de existir, carecendo a covid 19 para em torno de 5 a 10% da população de leitos em unidades de urgência e ventilação mecânica, agudizando ainda mais a resolubilidade dos serviços de saúde.

Constata-se, portanto, que a crise sanitária não se explica por si mesma, mas, na verdade, há expressões de uma crise maior, ou seja, a crise estrutural do capitalismo que, na busca de recuperação das taxas de lucros, impõe contrarreforma

aos Estados nacionais, que realizam ajustes fiscais e restrição do orçamento para políticas sociais, apropriando o fundo público.

Assim, a crise sanitária não é ocasionada pela pandemia, mas sim por anos e anos de subfinanciamento e sucateamento das unidades de saúde do SUS impostos pelo padrão de acumulação do capital que determina ajuste fiscal, desmonte de políticas e diminuição de direitos. Cabe ressaltar, entretanto, que, mesmo de forma incipiente, foi/é o SUS que tem conseguido atender aos pacientes da covid 19, demonstrando a força e a necessidade deste sistema no País, sendo imperativa a luta pela efetivação de seus princípios fundamentais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 14<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 1999.

BRASIL. Ministério da Saúde (MS). **Ministério da Saúde declara transmissão comunitária nacional**. Brasília: MS; 2020a. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/%2046568-ministerio-da-saude-declara-transmissao-comunitaria-nacional>. Acesso em: 14 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Diretrizes para Diagnóstico e Tratamento da COVID-19**. Brasília, DF, 2020b. Disponível em <file:///D:/Users/Windows8.1/Desktop/IFCE/Disciplinas%202020.1/PIBIC%202020/Projeto%20sele%C3%A7%C3%A3o%202020/ddt-covid-19.pdf> Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 2.436**, de 21 de setembro de 2017. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes para a organização da Atenção Básica, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília: MS, 2017.

BUFREM, Leilah Santiago. A PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL: informações e contradições na atual conjuntura. **P2P & INOVAÇÃO**, Rio de Janeiro, v. 7, Ed. Especial, p. 101-120, set. 2020/fev. 2021. DOI: <https://doi.org/10.21721/p2p.2020v7n1.p101-120>. Acesso em: 28 out. 2020.

FERNANDES, Luisa e ORTEGA, Francisco. A Atenção Primária no Rio de Janeiro em tempos de Covid-19. **Physis: Revista de Saúde Coletiva** [online]. v. 30, n. 03 [Acesso em 28 Outubro 2020], e300309. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-73312020300309>. ISSN 1809-4481. <https://doi.org/10.1590/S0103-73312020300309>.

GOUVÊIA, Marina Machado. A culpa da crise não é do vírus. In. MOREIRA, Elaine; GOUVEIA, Rachel *et al.* **(ORG.) Em tempos de pandemia: propostas para defesa da vida e de direitos sociais**. Rio de Janeiro: UFRJ, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Escola de Serviço Social, 2020.

GUARANY, Alzira M.B. O Rei está nu! Ou como um vírus expôs a falácia e a desproteção social no Brasil contemporâneo. In. *Em tempos de pandemia: propostas*

para defesa da vida e de direitos sociais. Elaine Moreira, Rachel Gouveia ... [et al.] (Org.). **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro: UFRJ, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Escola de Serviço Social, 2020.

INTEGRASUS. Secretaria de Saúde do Ceará (org.), Governo do Estado: **Indicadores, 2020**. Site. Disponível em: <https://integrasus.saude.ce.gov.br/>. Acesso em: 16 de set. 2020.

LIMA, K. **Contrarreforma na Educação Superior: de FHC a Lula**. São Paulo: Xamã, 2007.

MENDES, Áquilas; CARNUT, Leonardo. Estado, Democracia e Saúde: Capital, Estado, crise e a saúde pública brasileira: golpe e desfinanciamento. **Ser Social**. v. 22, n. 46, janeiro a junho de 2018.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. A política de saúde no governo Lula. **Saúde e Sociedade**, v. 20, n. 2, p. 522-532, 2011.

OPAS/OMS/BRASIL. Organização Pan-Americana de Saúde. Disponível em: [https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=885:opas-oms-no-brasil&Itemid=672](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=885:opas-oms-no-brasil&Itemid=672). Acesso em: 09 de set. de 2020.

PEREIRA, L. C. B. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *In*: **CADERNOS MARE** da Reforma do Estado. Brasília, DF: Ministério da Administração e Reforma do Estado. vol. 1, 1997, p.7-57.

SALVADOR, E; BERING, E; LIMA R.L (ORGS). **Crise do Capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política Social**. São Paulo: Cortez; 2019. Capítulo II.

## CAPÍTULO 4

# OS REBATIMENTOS DAS CONTRARREFORMAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA A CLASSE TRABALHADORA BRASILEIRA

*Luciana Sátiro Silva*

*Alexandra Queiroga Cavalcante Bezerra*

*Carmem Maria Vieira de Amorim*

*Maria Jarlene de Sousa*

O Brasil se constituiu historicamente um país que sofre com os rebatimentos das relações de dominação dos países denominados cênicos, refletindo no desenvolvimento de toda a sua construção social, política e econômica a partir de interferências externas que direcionam o formato de ações e serviços ofertados pelo Estado brasileiro.

Assim, não é diferente com o desenvolvimento da Seguridade Social brasileira. Esta foi consolidada a partir da Constituição Federal de 1988, através do tripé composto pelas políticas: Assistência Social, Saúde e a Previdência Social. Vale ressaltar que estas apenas tiveram caráter de política de direito desde a referida Constituição Federal, fruto de muitas lutas dos movimentos sociais e da classe trabalhadora pela redemocratização do País.

Essas políticas absorvem, ao longo de suas formações, reflexos do modelo de Seguro Social europeu, marcado pela correlação de intensa luta da classe trabalhadora para conquistas e acesso a direitos pela via das políticas públicas sociais, pautando essas conquistas pelo nível político de organização da classe trabalhadora em determinados períodos históricos. Apenas no pós-Segunda Guerra Mundial, percebeu-se maior regulação do Estado com a implantação das políticas sociais pela necessidade dos países envolvidos reconstruírem suas sociedades, embora estas se restrinjam, em sua maioria, pelo acesso aos trabalhadores somente pela via do trabalho ou pela pobreza, formando, assim, um modelo híbrido de proteção social.

Nos marcos dos países capitalistas da Europa ocidental e da América Latina, a Seguridade Social se estrutura tendo como referência a organização social do trabalho, apesar de constituir-se de forma bastante diferenciada em cada país, em decorrência de questões estruturais, como o grau de desenvolvimento do capitalismo e de questões conjunturais, como a organização da classe trabalhadora. A instituição da Seguridade Social, como núcleo central do Estado social após a Segunda Guerra Mundial, foi determinante na regulação das relações

econômicas e sociais sob o padrão keynesiano-fordista. (BOSCHETTI, 2009, p. 1).

Desta maneira, ainda que a organização social do trabalho seja a base de estruturação da Seguridade Social, no Brasil, no entanto, conforme Boschetti (2009), o acesso as políticas que compõem a seguridade, se dá de forma contraditória, na medida em que se tem acesso à assistência social de forma seletiva, para quem dela necessitar, a saúde universal, enquanto a política de previdência social assume um caráter contrário, pois somente tem direito a esta aqueles que a ela contribuir, assim:

Historicamente, o acesso ao trabalho sempre foi condição para garantir o acesso à Seguridade Social. Por isso, muitos trabalhadores desempregados não têm acesso a muitos direitos da Seguridade Social, sobretudo a previdência, visto que essa se move pela lógica do contrato, ou do seguro social. A Seguridade Social brasileira, instituída com a Constituição brasileira de 1988, incorporou princípios desses dois modelos, ao restringir a previdência aos trabalhadores contribuintes, universalizar a saúde e limitar a assistência social a quem dela necessitar. Em um contexto de agudas desigualdades sociais, pobreza estrutural e fortes relações informais de trabalho, esse modelo, que fica entre o seguro e a assistência, deixa sem acesso aos direitos da Seguridade Social uma parcela enorme da população. (BOSCHETTI, 2009, p. 1).

Vale destacar, ainda, que a política de Previdência Social é fruto desde os anos de 1990 de uma série de “contrarreformas”, estas caracterizadas pelo projeto neoliberal de ajuste fiscal, donde vem se desenvolvendo inúmeros ataques à Seguridade Social, sobretudo aos recursos públicos, redistribuindo-os para outras finalidades alheias aos direitos sociais, que deveriam ser públicos e de responsabilidade do Estado, permitindo a mercantilização dos serviços sociais para a iniciativa privada.

Em contrapartida, o Estado brasileiro assume um papel-chave para os desmontes e reformas das políticas sociais do País, fundadas na lógica do financiamento macro ao capital e mínimo para o social, desfinanciando a Seguridade Social para gastos com outras áreas, a exemplo do pagamento da dívida pública à que traz à tona uma série de gastos que não são da previdência social, ocasionando impactos atuariais e financeiros importantes para a política e, por consequência, à classe trabalhadora.

## BREVES CAMINHOS DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA COMO MODELO DE POLÍTICAS SOCIAIS SELETIVAS

A Seguridade Social brasileira é estruturada inicialmente em princípios e diretrizes, tomando como experiência países capitalistas europeus, ressaltando principalmente os modelos alemão bismarkiano e o inglês beveridgiano, em decorrência das questões estruturais de acordo com o desenvolvimento e organização social dos trabalhadores destes países. Desta forma:

A instituição da Seguridade Social, como núcleo central do Estado social após segunda Guerra Mundial, foi determinante na regulação das relações econômicas e sociedade sob o padrão Keynesiano-fordista. Os direitos da Seguridade Social sejam aqueles baseados no modelo alemão bismarkiano, como aqueles influenciados inglês, têm como parâmetro os direitos do trabalho para os trabalhadores [...] (BOSCHETTI, 2004, p. 1).

De acordo com Boschetti (2004), historicamente, o trabalho sempre foi uma condição para ter acesso à Seguridade Social, assim, muitos trabalhadores não conseguiam acessá-la como direito, sobretudo a previdência social, por sua lógica de contrato social, sendo esta contributiva praticamente em todos os países capitalistas.

No Brasil, desde 1923, a lógica do seguro social foi estruturada para a garantia da proteção a saúde e previdência aos trabalhadores inseridos no mercado de trabalho ou aos que contribuíam mensalmente como autônomos, sendo está um tipo de proteção limitada e seletiva. Com a Constituição Federal de 1988, no entanto, foram incorporados princípios desses dois modelos, no contexto de desigualdade social, pobreza estrutural e trabalho informal, que culmina na criação da Seguridade Social, resultado da luta da classe trabalhadora no período da redemocratização do País, esse novo sistema de proteção social, fundada e fortalecida em sua inclinação beveridgiana, o que resultou na ampliação de sua natureza híbrida.

A Seguridade Social instituída pela Constituição de 1988, apesar de apresentar caráter inovador e intencionar compor um sistema ou um padrão amplo de direitos sociais, acabou se caracterizando como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direito de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência). (ROCHA, 2016, p.41 *apud* BOSCHETTI, 2004, p. 113-114).

Com intensificação do neoliberalismo no Brasil, o Estado assume o caráter de “mínimo” quando transfere a responsabilidade pela efetivação dos direitos sociais para o mercado privatista, precarizando as políticas públicas e impedindo que a

assistência social rompa com suas antigas características, como o favor e o clientelismo, vinculando a classe pobre com medidas imediatistas e benemerentes.

Assim, esta nova forma desenhada como modernidade coincide no Brasil com aquilo que sempre foram as práticas de assistência social favorecidas pelos mecanismos do Estado. Confronta-se o princípio constitucional de geração de responsabilidades públicas e de dever do Estado na assistência social com a reiteração das práticas históricas. (MESTRINER, 2008, p. 23).

Assim, a Seguridade Social enfrenta ainda o processo de mercantilização, principalmente com as políticas de Saúde e Previdência Social, descaracterizando o modelo de Proteção Social como forma de atenção primária por parte do Estado e tornando a Assistência Social o principal mecanismo de proteção social para a extrema pobreza.

O argumento central é o de que as políticas que integram a Seguridade Social brasileira longe de formarem um amplo e articulado mecanismo de proteção, adquiriram a perversa posição de conformarem uma unidade contraditória: enquanto avançam a mercantilização e privatização das políticas de saúde e previdência, restringindo o acesso e os benefícios que lhes são próprios, a assistência social se amplia, na condição de política não contributiva, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil. (MOTA, 2010, p. 133-134).

Assim, a centralidade assumida pela assistência social afeta a estrutura das políticas sociais e faz com que, cada vez mais, os indivíduos necessitem dos programas de transferência de renda como meio de prover as condições mínimas de sobrevivência em substituição dos salários formais por sua inexistência em face ao desemprego estrutural vivenciado na contemporaneidade.

Mesmo que se possa e deva reconhecer que, contraditoriamente, a assistência social, e tais programas, possam ser assegurados como direito social, não se pode esquecer sua histórica função e potencialidade de manter a coesão, a integração e o controle social sobre uma parcela dos pobres [...] (BOSCHETTI, 2016, p. 165).

Desta forma, o que há é uma série de alterações de direitos para reduzir ainda mais o acesso à Seguridade Social com “contrarreformas” decorrentes do projeto neoliberal em curso desde os anos de 1990 no País, o que conseqüentemente traz sérios impactos à classe trabalhadora para com o acesso às políticas públicas e sociais. Vemos uma lógica destrutiva de desfinanciamento da Seguridade Social brasileira, o que traz para a classe trabalhadora sérios desafios no acesso a estas, cada vez mais acentuados, com a desresponsabilização do Estado em ofertá-las.

## OS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS NO ACESSO À POLÍTICA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Historicamente, a sociedade capitalista é permeada pelos processos de luta de classes, o que a torna polarizada, em busca da consolidação de direitos, processo este que recebe, historicamente, influências externas.

Um dos grandes desafios à classe trabalhadora tem sido ter acesso pleno a uma Seguridade Social, principalmente se tratando da política de Previdência Social brasileira, a partir dos anos de 1990, quando passa a receber mais os rebatimentos e influência dos processos decorrentes do modelo neoliberal, permeado por um Estado de contrarreformas, donde se tem cada vez mais precarização nos direitos sociais, tornando-os focalizados, seletivos e minimalistas, na medida em que se tem um recorte de classes quanto ao acesso, em especial, a população mais pobre.

O final da década de 1980 e início de 1990 marcou a possibilidade de instituição, no Brasil, de um amplo sistema de Seguridade Social, democraticamente estruturado e financeiramente assegurado com amplas fortes orçamentárias de caráter progressivo. Um avanço inegável em relação aos “anos de chumbo”, mas que desde cedo foi implodido pelas políticas contrarreformistas dos governos neoliberais que se seguiram do a anos 1990. As esperanças expectativas de uma virada democrático-popular nos anos 2000 com a eleição de Lula não se efetivaram, ainda que algumas medidas tenham melhorado parcialmente as condições de vida de parcelas da classe trabalhadora, a exemplo da recomposição do valor do salário-mínimo, a instituição do Bolsa Família, o aumento de vagas em universidades públicas. (SALVADOR, E; BEHRING, E; LIMA, 2019, p. p.67-68).

A conjuntura estrutural e suas implicações na realidade brasileira a partir dos anos 90, expressas, por exemplo, no processo de flexibilização das relações de trabalho, aprofundamento do desemprego estrutural e o contexto de privatizações e contrarreformas refutaram a possibilidade de ampliação das garantias constitucionais da seguridade social, ao mesmo tempo em que uma grande parte da classe trabalhadora necessitava de cobertura social, dadas as questões já citadas anteriormente.

Neste sentido, é notório que, desde então, há uma disputa pelo fundo público por parte do capital nacional e internacional, o que torna cada vez mais frequente a mercantilização das políticas sociais, presenciando o desfinanciamento das políticas públicas com as contrarreformas do Estado ao alterar no sentido de restringir os direitos sociais e permitir a manipulação do fundo público a favor do mercado financeiro decorrente do ajuste fiscal, trazendo impactos para a política de

previdência social, orçamento máximo para o capital (pelo financiamento dos bancos) e mínimo à classe trabalhadora (pelas contrarreformas e perdas de direitos).

Em contexto de agudização da crise do capital, as políticas sociais são os principais alvos de mercantilização, da focalização da privatização, da transformação de bens e serviços em mercadorias destinadas a manter aquecido o consumo e a competitividade. As contrarreformas implementadas no Brasil nas últimas décadas, e agravadas a partir de 2016, que atingem diretamente a Seguridade Social, expressam a ofensiva capitalista em sua permanente busca por superlucros. Esses processos destrutivos dos direitos por meio da corrosão de seu financiamento constituem verdadeiros processos de expropriação de direitos conquistados e favorecem enormemente a exploração da força de trabalho e acumulação de capital. (SALVADOR, E; BEHRING, E; LIMA, 2019, p. 94).

Também notamos essas interferências, quando nesse contexto atual de flexibilização das relações de trabalho se tem uma Seguridade Social cada vez mais seletiva, em especial na materialização dos programas sociais, a exemplo dos programas de transferência de renda Programa Bolsa Família (PBF), o Benefício de Prestação continuada (BPC) e os benefícios previdenciários tão ameaçados nos últimos anos, e paulatinamente reduzindo sua abrangência de acesso aos contribuintes.

Neste sentido, os cortes e retrocessos nos direitos destinados à classe trabalhadora impulsionam o acesso cada vez mais seletivo à população pobre, que, diante disso, se encontra cada vez mais empobrecida, ficando uma boa parcela da população à mercê do clientelismo e filantropia, e aos que ainda dispõem de relativo poder de compra, recorrem a compram de serviços na iniciativa privada como bancos e fundos de pensão.

Esse quadro revela que a Seguridade Social brasileira, fruto das lutas e conquistas da classe trabalhadora, é espaço de fortes disputas de recurso e de poder, constituindo-se em uma arena de conflitos. A defesa e ampliação dessas conquistas e o posicionamento contrário às reformas neoliberais regressivas são desafios permanentes e condições para consolidação da Seguridade Social pública e universal. (BOSCHETTI, 2009, p.16).

Percebemos que, nesta realidade de contrarreformas, em 2016, com o golpe de Estado ocorrido no Brasil, temos com a Emenda Constitucional N.º 95 inúmeras perdas de direitos na materialização da Seguridade Social, principalmente se tratando da política de Previdência Social e Trabalho, que sofreram mitigação de direitos com a Reforma da Previdência Social e a Reforma Trabalhista.

## O AJUSTE FISCAL E SEUS IMPACTOS NA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

A busca pela reprodução do capital por meio de enxugamento do Estado desencadeou nos anos de 1998, 2003 e 2015 três importantes contrarreformas da previdência social brasileira, com a justificativa falaciosa de que ela possuía défices resultantes do pagamento de benefícios aos trabalhadores.

Inicialmente é necessário esclarecer que os recursos destinados à Seguridade Social não provêm unicamente da folha salarial, como sugere a maioria dos dados apresentados à população. O Fundo Público é composto por diversos recursos, a conhecer: do sistema tributário; impostos; Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP); recursos do Ministério do Desenvolvimento; recursos próprios do Ministério da Previdência Social, dentre outros.

O ajuste fiscal é um instrumento utilizado na economia pelos governantes para equilibrar receitas e despesas do setor público. E o ajuste fiscal se materializa por meio de instrumentos como: 1) renúncias tributárias, as quais abdicam, desoneram ou até mesmo isentam tributos que taxam os capitalistas; 2) desvinculação de Receitas da União (DRU) que, por emenda constitucional, subtraem recursos do orçamento que compõe a Seguridade Social e do Orçamento fiscal do Estado para manuseio em outros gastos alheios à Previdência Social; 3) Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei N°101/2000), que limita despesas em todas as esferas do Poder Executivo, embora organize do ponto de vista administrativo os gastos públicos; 4) Programa de Refinanciamento (REFIS LEI N°13.485/2017) da dívida ativa dos devedores do Instituto Nacional de Seguro Social, que autorizou o parcelamento das dívidas de municípios, estados e empresas privadas junto aos INSS, com descontos em 25% sob multas e encargos, e 80% de juros e, por fim, a 5) Emenda Constitucional N° 95/2016, em que se congelaram os gastos primários com políticas sociais por longos vinte anos (SILVA, 2020).

Para continuar permitindo maior acumulação por parte do grande capital financeiro, o Estado amplia o tempo de contribuição dos trabalhadores, e expropria os direitos sociais, sucateando os serviços públicos, para que os trabalhadores demandem os serviços privados e permite usurpar, de forma legal, os recursos destinados ao Fundo Público.

Sendo assim, os trabalhadores são duplamente expropriados, pois produzem socialmente a riqueza do capital, e não se apropriam dela, e com a insignificante

quantia que recebem ainda precisam comprar bens e serviços para sua sobrevivência. Ademais, o fundo público, apesar de não gerar mais-valia, é composto pelo trabalho excedente, pois os maiores contribuintes direta e indiretamente são os trabalhadores, e a própria contribuição do capitalista, de forma indireta, é do trabalhador, pois foi ele quem a produziu.

[...] a Previdência social, quando transformada em seguro privado, vendida como mercadoria, leva o/ a trabalhador/a a entregar ao capital não apenas a mais-valia, mas também uma parte significativa do trabalho necessário. [...] Nessa busca incessante de lucros, um dos eixos de investimento da previdência privada é a compra de títulos públicos, que juntamente aos processos de contrarreformas operadas após CF/88, têm sido fundamentais para estimular a previdência privada[...] (GRANEMANN, 2011, p.77).

Ainda consoante dados da ANFIP (2019) revelam, o pagamento dos juros e a amortização da dívida pública chegaram a consumir cerca de 35,4% dos recursos do Orçamento Geral da União (OGU), no ano de 2006. Já em 2018, esse setor foi o que mais acumulou recursos, em cerca de 23,6%, em comparação ao ano de 2016. Esses dados expressam que, ao contrário do que é propagado pelo Estado, o suposto "rombo" que a previdência social possui não é fruto do pagamento de benefícios aos trabalhadores, mas sim, em grande parte, pela exacerbada quantia financeira que é destinada ao pagamento dos juros e amortização da dívida pública. Vale lembrar que a dívida, em si, não é paga.

Outro ponto importante a ser destacado são as renúncias fiscais concedidas aos grandes capitalistas pelo Estado, e isso custa bilhões aos cofres públicos. A justificativa para essas renúncias é que, uma vez feita, as vagas de empregos serão ampliadas e sob melhores condições de trabalho, entretanto, observa-se que o resultado é questionável, uma vez que mantém trabalhadores sob precárias condições de trabalho.

A título de informação e dados, ainda segundo a ANFIP (2019), observam-se diversos meios de redução das receitas da União com renúncias tributárias em Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

No período de 2011 a 2018 houve um total de 441,9 bilhões renunciados, cujos beneficiados foram: o Simples Nacional, com cerca de 33%, desoneração da cesta básica, com 21%, Zona Franca de Manaus, com 10%, entidades filantrópicas, com 09%, medicamentos, com 07%, produtos químicos e farmacêuticos, com 02%, transporte coletivo, com 02%, dentre outros (SILVA, 2020).

Outra perda significativa se deu com as renúncias tributárias sob a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) por esta ter renunciado cerca de

72,8 bilhões de 2011 a 2018. O Simples Nacional corresponde a 72% do recurso desviado, entidades filantrópicas correspondem a 16%, inovação e tecnologia a 5%, PROUNI 3%, e previdência privada e fechada e outras, com 4% (SILVA, 2020).

Já sobre as renúncias tributárias nas contribuições da Previdência Social, foram renunciados cerca de 398,5 bilhões de 2011 a 2018, sendo que, 40% pelo Simples Nacional, 26% sobre as desonerações da folha de salário, 20% das entidades filantrópicas, 15% a exportação da produção rural (Funrural), microempreendedor individual (MEI) dentre outras (SILVA, 2020).

O PIS-PASEP teve renunciados das suas contribuições cerca de 83,4 bilhões de reais, no período de 2011 a 2018. E os beneficiados, mais uma vez, são: o Simples Nacional, com 39%, desoneração da cesta básica, com 24%, Zona Franca de Manaus, com 11%, medicamentos, com 8%, produtos químicos e farmacêuticos, com 2%, e outros (SILVA, 2020).

Em suma, estima-se que, no período de 2011 a 2018, os cofres públicos deixaram de receber em média de 1.921046 trilhão de reais em renúncias fiscais, sendo está uma das contrarreformas mais severas por não ser informada à população sua gravidade e importância pela significância que possui no orçamento da União. Uma vez que esses recursos tivessem chegado aos cofres públicos, poder-se-ia ampliar as políticas e benefícios para a classe trabalhadora, assegurando-lhe uma vida digna, entretanto só se confere a lógica do que o Estado é regulador e mediador das relações capitalistas favorecendo expressamente a classe burguesia, no lugar de assumir o papel de combater as desigualdades sociais (SILVA, 2020).

Conforme Boschetti, (2009, p.1),

É preciso, assim, discutir a relação entre trabalho, assistência social e previdência, para entender, inclusive, se o padrão de Seguridade Social instituído em determinado país é (ou não) capaz de impor limites à desigualdade social no capitalismo.

Desta forma, aponta-se a compreensão de que o Estado está alinhado aos interesses burgueses concretizado nas mais diversas formas, desde a expropriação da classe trabalhadora e a minimização dos direitos sociais, fazendo com que a classe trabalhadora padeça em condições de vida e trabalho precárias e aviltantes. Sendo assim, o Estado, ao alinhar seus interesses aos de uma só classe, na maioria das vezes, condena os demais a miséria, fome, morte, criminalização, a uma vida sem dignidade quando o próprio Estado negligencia e viola a garantia de direitos sociais da população via políticas sociais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Evidenciamos, ante o que foi exposto, o fato de ser notório que a Seguridade Social brasileira passa por uma série de retrocessos na realidade de contrarreformas do Estado. Destaca-se que, em meio ao processo de desfinanciamento do orçamento da Seguridade Social brasileiro, tem-se que, em contrapartida, há o financiamento do Estado para com o capital, em especial em tempos de crise, para pagamentos da dívida externa.

Outro ponto que merece referência trata-se da falácia do déficit da Previdência Social justificada pelos gastos com benefícios sociais, quando o que ocorre é uma transferência de recursos do fundo público para atender as necessidades de acumulação do capital rentista.

Não podemos deixar de mencionar a importante Emenda Constitucional N.º 95, também conhecida como a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos, porque esta alterou a Constituição Federal brasileira de 1988 para instituir o Novo Regime Fiscal. Instaurada em 2016, esta reduz o orçamento da União em relação aos gastos com políticas sociais, tendo-se um congelamento dos gastos durante 20 anos, o que se põe em discussão e exige o comprometimento do orçamento para financiamento destas políticas, em especial a Seguridade Social quando se tem o aumento de indicadores sociais que apontam para a necessidade da população em acessar políticas sociais.

Em decorrência desse Novo Regime Fiscal, também é trazida à baila a ideia de que as contrarreformas das políticas sociais brasileiras não ocorrem meramente com emendas constitucionais e alterações legais, mas, também, por diversos outros meios de precarizá-las e retroceder nos direitos sociais historicamente conquistados para a população e classe trabalhadora.

Como horizonte de alternativas, pauta-se como saída para a classe trabalhadora, nesse contexto de retrocessos e perdas de direitos, uma maior organização política desta, assim como reconhecimento como classe capaz de barganhar a possibilidade de alterar a correlação de forças sociopolíticas e tensionar conquistas de direitos para a classe trabalhadora.

## REFERÊNCIAS

ANFIP. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal. **Análise da seguridade social em 2018**. Brasília, 2019.

BEHRING, Elaine Rossetti, BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história.** - São Paulo: Cortez, 2011.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social e trabalho no capitalismo.** São Paulo: Cortez, 2016.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. **Serviço Social e Sociedade.** São Paulo, 2004.

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

MOTA, Ana Elizabete. **O Mito da Assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade / Ana Elizabete Mota (organizadora).** - 4. ed. - São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, E; BEHRING, E; LIMA, R. L. (ORGS.). **Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social.** São Paulo: Cortez, 2019. Parte: Capítulo III.

SILVA, F. R. **Implicações das renúncias tributárias no orçamento da previdência social no Brasil.** Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Estadual da Paraíba. Campina Grande, p. 197. 2020.

## CAPÍTULO 5

# POLÍTICA DE SAÚDE MENTAL NO CONTEXTO DE RETROCESSOS EM MEIO À PANDEMIA DA COVID-19: REBATIMENTOS NA VIDA DA POPULAÇÃO BRASILEIRA

*Rachel Araújo de Matos  
Francisca Alcione da Silva Duarte  
Myllena de Freitas Silva  
Ruth Araújo de Matos*

O capítulo agora sob relato tem por objetivo analisar a Política de Saúde Mental em face dos retrocessos em meio à pandemia da covid-19, tendo como ponto de partida a implementação dessa política nos últimos anos, e, para, assim, visualizar os influxos desse contexto na vida da população brasileira. O estudo realizado se configura como de abordagem qualitativa, por fazer uso da técnica de pesquisa bibliográfica com discussões ancoradas em autores como Paulo Amarante (2019), Maria Inês Bravo (2019), dentre outros, os quais vieram a proporcionar relevantes reflexões sobre o tema.

Conforme Etienne (2020), diretora da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), a pandemia da covid-19 ocasionou uma crise de saúde mental nunca sentida. Pessoas contaminadas pelo vírus sentem insônia, mudança de humor, ansiedade, delírio e até depressão. Assim, as necessidades da população em saúde mental aumentaram, ao passo que os investimentos para a atender diminuíram. Nesse sentido, o fortalecimento da política de saúde mental se faz urgente, como resposta à pandemia vigente, já sendo mais de 103 milhões de casos positivos da covid-19 e mais de 2 milhões de pessoas morreram em decorrência da doença. Para ela, “esta pandemia nos lembra que uma boa saúde mental é necessária para o bem-estar das pessoas e das sociedades.”

É válido destacar o fato de que grupos historicamente marginalizados são os que sofrem os impactos maiores advindos da pandemia, em todas as esferas da sua vida, inclusive no que se refere à saúde mental. Por isso a Política de Saúde Mental Brasileira, regulamentada pela Lei 10.216/01, se faz de grande importância, onde tem por objetivo o cuidado e atenção em saúde mental junto à população de forma humanizada, ainda mais em um período de transformações drásticas na vida das pessoas e de aumento do sofrimento psicossocial. Essa política, entretanto, é atacada constantemente nos últimos governos, por meio de mudanças no financiamento e no

fortalecimento de ações de controle e internação em espaços reprodutores do modelo manicomial tão rebatido pelo movimento da Reforma Psiquiátrica Brasileira. Exemplo disso são os grandes investimentos em comunidades terapêuticas, ao passo que acontece o sucateamento da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) (MOTA; TEIXEIRA, 2020).

Nesse contexto de rebatimentos na Política de Saúde Mental ante a pandemia da covid-19, a população brasileira vivencia desafios diários, quando o sofrimento mental e social se expressa, o que contribui para o surgimento e/ou agravamento de transtornos mentais e faz com o que a população necessite cada vez mais de serviços de saúde mental de qualidade para a promoção do cuidado integral. É nessa direção que se faz necessário o protagonismo da população, dos movimentos sociais, em espaços de deliberação e formulação de políticas sociais, na tentativa de barrar as ações do governo genocida que está em curso.

## **POLÍTICA DE SAÚDE MENTAL, ONTEM E HOJE**

A Política de Saúde Mental tem como marco legal a Lei de nº 10.216, de 6 de abril de 2001, mais conhecida como Lei Paulo Delgado, que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais, e redireciona o modelo assistencial em saúde mental no Brasil. Trata, inclusive, sobre a proibição da internação de usuários portadores de transtornos mentais em instituições com perfil asilar, o que se exprime como uma grande conquista no que diz respeito à saúde mental e, mais especificamente, à luta antimanicomial.

Na compreensão de Amarante (1995), vale ressaltar que a luta antimanicomia, cujo lema é “Uma sociedade sem manicômios”, seguiu em direção à desinstitucionalização e não somente à desospitalização, quer dizer, que há um novo pensamento em relação aos cuidados com a saúde mental, focado na pessoa e não na doença, superando paradigmas antigos e ultrapassados. Essa óptica é renovadora, pois percebe o sujeito em sua totalidade, na realidade social da qual faz parte e na qual se relaciona, um ser que dá e recebe influência, produz e reproduz.

Com a reforma psiquiátrica, conquistada por intermédio da intensa luta de usuários, familiares, profissionais e movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores em Saúde Mental (MTSM), conquistas foram alcançadas. Muitos hospitais psiquiátricos foram fechados e os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) ganharam espaço com uma nova perspectiva de cuidado para com a pessoa em sofrimento mental, em contraposição ao modelo manicomial. Os serviços substitutivos

rompem com todo e qualquer tipo de exclusão e tratamento desumano, e visam a uma assistência em saúde mental na perspectiva dos direitos humanos e da cidadania.

O sanitarista e defensor da reforma psiquiátrica, Paulo Amarante (2019), evidencia que a reforma não agradou aos interesses dos grandes donos de hospitais psiquiátricos que lucravam em cima da vida de pessoas que eram segregadas da sociedade. Assim, a política de saúde mental vive em constante tensão, pois, de um lado, um projeto privatista que visa somente ao lucro e, do outra parte, o da reforma sanitária-psiquiátrica que busca a qualidade de vida das pessoas necessitadas de um cuidado especializado.

Amarante e Nunes (2018) destacam que, decorrente dessa disputa, os retrocessos já eram evidenciados nos chamados governos democrático-populares, pois os primeiros indicativos de desmonte do SUS aconteceram antes mesmo do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Por exemplo, a integração das comunidades terapêuticas, instituições privadas (e em boa medida religiosas que atuam ao encontro da Política de Redução de Danos), à recém-criada Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), isto é, legalmente inserida por meio da Portaria nº 3088/2011. Outro episódio foi o Ministério da Saúde ser tomado por conservadores, assim como na Coordenação de Saúde Mental, Álcool e outras Drogas, que teve nomeado para ser responsável por ela um ex-diretor de um hospital psiquiátrico fechado por ação do Ministério Público, denunciado inúmeras vezes por abandono e maus tratos de pessoas.

Com a retirada da Presidenta Dilma, com base em um golpe de Estado no ano de 2016, Michel Temer assume a Presidência e, com algumas canetadas, realiza vários desmontes na política de saúde mental brasileira. Em consonância com Delgado (2019), as medidas que foram tomadas no governo Temer a partir de 2016 e aprofundadas já nos primeiros meses do governo Bolsonaro, apresentando impactos nos indicadores da política de saúde mental, nos permitem dizer que está em curso um processo acelerado de desmonte em tudo o que a reforma psiquiátrica conquistou até hoje. “É a primeira vez, em cerca de 35 anos, que visivelmente marchamos para trás.” O Sistema Único de Saúde (SUS), assim como as políticas setoriais (assistência social e educação, principalmente), são alvos de impactos diretos com a Emenda Constitucional (EC) 95, uma das primeiras ações realizadas e que incide de maneira negativa no campo da saúde mental.

Ainda conforme Delgado (2019, p. 2-3) de 2016 a 2019, o Governo federal tomou algumas medidas, as quais trazem grande retrocesso à política de saúde mental:

1) modificou a PNAB – Política Nacional de Atenção Básica, alterando os parâmetros populacionais e dispensando a obrigatoriedade da presença do agente comunitário de saúde nas equipes de saúde da família, com consequências imediatas de descaracterização e fragilização da atenção básica; 2) ampliou o financiamento dos hospitais psiquiátricos, concedendo reajuste acima de 60% no valor das diárias; 3) reduziu o cadastramento de Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), em proporção ainda imprecisa, uma vez que o Ministério da Saúde deixou de fornecer os dados sobre a rede de serviços de saúde mental; 4) ampliou o financiamento para mais 12 mil vagas em Comunidades Terapêuticas; 5) restaurou a centralidade do hospital psiquiátrico, em norma já publicada, e recomendou a não utilização da palavra ‘substitutivo’ para designar qualquer serviço de saúde mental (embora seja medida esdrúxula do ponto de vista da gestão, tem uma intenção simbólica clara, de negar a mudança de modelo de atenção); 6) recriou o hospital-dia, um arcaísmo assistencial, vinculado aos hospitais psiquiátricos, sem definir sua finalidade, em evidente reforço ao modelo desterritorializado; e 7) recriou o ambulatório de especialidade, igualmente sem referência territorial.

Dando sequência a tais retrocessos, a Nota Técnica nº11/2019 foi emitida no governo Bolsonaro<sup>3</sup> pela coordenação de saúde mental do Ministério da Saúde, argumentando que “as abordagens e condutas devem ser baseadas em evidências científicas, atualizadas constantemente”. Na verdade, para Amarante (2019), essa nota esconde suas verdadeiras intenções, ela não possui exclusivamente interesses políticos e econômicos, mas também de segregação de uma determinada população. Assim, as práticas que eram exercidas de maneira hegemônica antes da reforma psiquiátrica tendem a retornar com força total após as medidas expressas na referida nota e de outras ações que trazem consigo um profícuo retrocesso em tudo o que a reforma psiquiátrica conquistou. Constitui um retrocesso produzido não somente por via da mencionada nota, mas, também, de outras ações realizadas nessa direção. É válido salientar que a nota é colocada como democrática, pois pontua que seus primeiros atos normativos (a Resolução 32/2017 da Comissão de Intergestores Tripartite e a Portaria 3.588/2017 do MS) foram decididos coletivamente, mas, na verdade, nem o próprio Conselho Nacional de Saúde apreciou e deliberou acerca da decisão da CIT.

Amarante (2019) destaca, ainda, que foram adotadas medidas de internação de crianças e adolescentes de maneira compulsória, a suspensão da política de redução de danos e a adesão a eletroconvulsoterapia (ECT) como estratégia de política pública financiada com recursos do SUS. Essas ações caminham na direção das vontades dos grandes empresários de hospitais psiquiátricos e laboratórios de medicamentos, mas intencionam, também, intensificação do controle social punitivo sobre as classes populares por meio da adoção de práticas que vão de encontro ao

---

<sup>3</sup> Essa nota “técnica” reafirma a continuidade da gestão desde Temer.

interesse da população que necessita de assistência centrada no cuidado e não na violação de direitos.

Conforme Bravo *et.al* (2019), em abril de 2019, Bolsonaro assinou o Decreto nº 9761/2019 que se refere a uma “nova” Política Nacional de Drogas, onde é colocado que o seu principal objetivo é materializar uma sociedade sem o uso de drogas lícitas e ilícitas, algo que para ele só poderá ser alcançado por meio da abstinência. Por isso a defesa do investimento em comunidades terapêuticas, pois atuam nessa perspectiva e não levam em consideração a Política de Redução de Danos que defende o cuidado com base na autonomia da pessoa, onde deve ser realizado, inclusive, nos serviços substitutivos, como os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS).

Resultado dessa nota é à instauração de um espaço de “atenção e cuidado”, chamado de Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (CAPS AD-IV), onde Paulo Delgado denominou de “excentricidade sinistra de internação compulsória e tratamento aos usuários de substâncias psicoativas (SPA) na cena de uso”, que tem como objetivo a substituição da estratégia de redução de danos, pelo modelo de abstinência total e compulsória, o que se configura como uma violação de direitos e de vida dos usuários de psicoativos (MOTA; TEIXEIRA, 2020, p.5).

Em consonância com Mota e Teixeira (2020), de acordo com o relatório da gestão do Ministério da Saúde (2020), no percurso do ano de 2019, as ações de desinstitucionalização e cuidado em saúde mental tiveram o menor índice histórico desde o ano de 2003, com o menor número de implementação de Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), por exemplo. Em 2020, nenhum relatório do quadrimestre foi lançado, mas uma ação recente de retrocesso está sendo implementada pelo Governo por meio da Portaria n.º 1.325/2020, que extinguiu o Serviço de Avaliação e Acompanhamento de Medidas Terapêuticas Aplicáveis à Pessoa com Transtorno Mental em Conflito com a Lei, que integrava a Política Nacional de Atenção às Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional. Isso aconteceu sem nenhuma justificativa plausível para tal ação, com críticas advindas do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e sem aprovação da camada popular. O serviço ora mencionado era realizado por equipe de profissionais da saúde que visavam ao cuidado de pessoas com transtornos mentais em cumprimento de medidas judiciais.

Todos esses ataques tornam difícil a vida da população que faz o uso do SUS e especificamente da Política de Saúde Mental em um momento de grande necessidade diante no enfrentamento da pandemia da covid-19 causada pelo coronavírus, percebido na China no final de 2019. Hoje se apresenta no mundo inteiro, por ter um alto potencial de transmissibilidade entre as pessoas. Alguns casos são assintomáticos

ou leves com sintomas gripais, por exemplo, até situações mais graves que ocasionam a morte. Seu contágio se generalizou tanto, ao ponto de a Organização Mundial de Saúde (OMS) reconhecer o momento pandêmico vivenciado, assim como a necessidade de intervenções governamentais eficazes para o bem da população (ORNELL, et.al, 2020).

Ao contrário, o Governo brasileiro é protagonista de retrocessos como os citados acima e de outros que se seguem, pois o Presidente não consegue minimamente alinhar os pensamentos acerca do enfrentamento da covid-19 junto ao Ministério da Saúde, o que resultou na demissão do então ministro Luiz Henrique Mandetta, que ficou na Pasta de janeiro de 2019 até abril do ano seguinte. Para o Conselho Nacional de Saúde (CNS), a ação do governo foi “irresponsável”, quando demitiu o Ministro no momento de agravamento da pandemia.

A decisão reafirma que o governo sobrepõe o discurso econômico diante da vida da população, no momento em que se aprofundam as contradições da sociedade já marcada pela desigualdade e pela exploração humana, em especial para as populações mais vulnerabilizadas, que podem ter aumento exponencial em número de óbitos por serem as que mais sofrem os efeitos dessa conjuntura. (RADIS, p.5, 2020).

Nelson Teich passou a assumir o Ministério da Saúde em abril de 2020, mas, logo no mês seguinte, pediu exoneração do cargo. Era explícito que a confusão ainda se fazia presente junto ao presidente Jair Bolsonaro. Quatro meses depois desse episódio sem representatividade no Ministério da Saúde, um ministro interino assume a pasta e está até o momento presente, Eduardo Pazuello, que é militar e comunga com as ações do então Presidente indo de encontro aos comandos e estratégias da Organização Mundial de Saúde (OMS), implementando, por exemplo, o uso da cloroquina no tratamento da covid-19 como solução imediata e efetiva, o que coloca toda a população brasileira em risco em um momento tão delicado e caótico.

Resultante de todo esse caos, a atenção básica, instrumento essencial para o cuidado em saúde mental, assim como para o enfrentamento da covid-19, por ser porta de entrada do SUS, passa por fortes rebatimentos que complexificam ainda mais a vida da população em um momento tão adverso. Exemplos desses retrocessos sofridos na política de Atenção Básicas são as alterações nas regras de financiamento da atenção primária, modificação no perfil das equipes desde a nova Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) do ano de 2017. Ainda, a extinção do *Mais Médicos*, somada à falta de definição sobre o novo programa *Médicos pelo Brasil*, a demissão de inúmeros agentes comunitários de saúde (ACS), o fechamento e redução de diversas equipes de Saúde da Família, assim como do Núcleo Ampliado de Saúde da Família e

Atenção Básica (NASF-AB) isso sem contar o desfinanciamento do SUS, desde o ano de 2016, com a Emenda Constitucional (EC) 95. Esse é o contexto desafiador vivido pela atenção básica, ao passo que o coronavírus chega ao Brasil (MOROSINI *in* RADIS, 2020, p. 28).

É nesse solo que o atual governo não coloca como prioridade a saúde mental da população em um período pandêmico tão adverso e causador de sofrimento, algo que rebate na vida da população a curto, médio e longo prazo. Nessa direção, em uma entrevista cedida para o *site Brasil de Fato*, o médico e ex-ministro da Saúde, Padilha (2020), destaca que “uma das faces pouco reveladas ainda dos impactos da pandemia da COVID-19, sobretudo como o governo federal lida com a pandemia é o tema da saúde mental: os impactos psicossociais e o aumento cada vez mais frequente desses episódios.” Ressalta, ainda, que essa realidade brasileira se mostra

Primeiro porque não existe nenhuma diretriz e coordenação por parte do Ministério da Saúde do funcionamento dos serviços na área do SUS de cuidado com pessoas com transtornos psicossociais nesse momento. Aliás, o SUS não tem qualquer orientação por parte do Ministério da Saúde para o funcionamento das equipes de Saúde da Família, dos agentes comunitários de Saúde e dos vários equipamentos de base comunitária do campo da saúde mental. Segundo por conta da ausência de políticas públicas do governo federal, de governos estaduais e municipais, para lidar com as vulnerabilidades das pessoas diante da situação crítica da pandemia e da crise econômica, ampliam-se cada vez mais os transtornos mentais, os episódios de saúde mental, e seus impactos na vida das pessoas. Terceiro é absolutamente já registrado a relação entre crise econômica, desemprego, aumento da pobreza e aumento dos transtornos mentais, sobretudo a depressão, aumento de suicídios.

Em consonância com Mota e Teixeira (2020), de março a junho, o atual governo realizou ações pontuais voltadas para a Saúde Mental nesse período de pandemia e não de fortalecimento da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS). A primeira diz respeito a uma pesquisa realizada pelo Ministério da Saúde junto com a Universidade Federal de Minas Gerais, que tem como objetivo perceber os fatores de risco e proteção para a covid-19. A segunda também é uma pesquisa, essa realizada com profissionais da “linha de frente” na tentativa de entender o rebatimento da covid-19 na saúde mental deles. Essa ação faz parte da estratégia chamada de “O Brasil conta comigo”. A outra intervenção é a criação de um apoio psiquiátrico e psicológico aos profissionais de saúde, especificamente, da região do Amazonas.

Em uma ação mais recente, já em setembro deste ano, o Ministério da Saúde (2020) fez uma publicação cujo título é “Ministério da Saúde investe no auxílio à

Saúde Mental no combate à COVID-19” e destaca que o Governo federal destinará R\$ 649 milhões aos municípios para compra de medicamentos que devem servir de auxílio à saúde mental da população em decorrência dos impactos causados pela pandemia. É nesse sentido que o Governo não vê como a importância do cuidado integral junto à população, mas sim a medicalização da vida, como se essa fosse capaz de “solucionar” todos os problemas que esse mesmo governo é responsável por ocasionar.

Diante do todo exposto, é perceptível o fato de que a política de Saúde Mental é uma grande conquista e passa por alguns retrocessos ao longo dos anos até os dias atuais. Todo esse percurso de ataques em face da pandemia da covid-19 tende a colocar um cenário ainda mais complexo, no qual impacta negativamente na população que tem como resposta do atual governo a medicalização da vida. Essa é uma realidade desafiadora e produtora de muito sofrimento, o que exige o fortalecimento da política de saúde mental e de saúde como um todo, por isso a importância do protagonismo dos movimentos sociais e das massas populares em busca de derrubar o atual governo genocida.

## **RETROCESSOS E PANDEMIA: COMO FICA A SAÚDE MENTAL DA POPULAÇÃO BRASILEIRA?**

Ao se tratar de saúde mental, uma pandemia com grandes proporções acarreta perturbações psicossociais, na qual pode vir a transpor a capacidade da população atingida de enfrentar essa realidade. A sociedade é alvo de impactos que resultam em tensões e angústias, seja em maior ou menor magnitude. Nesse sentido, considera-se que, em um terço a metade das pessoas que vivenciam esse período pandêmico, há elevação da incidência de transtornos psíquicos. É válido salientar que, no geral, as consequências para a saúde mental são mais marcadas nas populações que se encontram em situações precárias, sendo os recursos escassos e limitado o acesso aos serviços sociais e à saúde (OPAS/OMS, 2009).

Nessa direção, visualiza-se essa realidade vivenciada pela população, que, com a pandemia da covid-19 e situações antes já sentidas, tais como a precarização do trabalho e o desemprego, somado ao não acesso à renda, o sofrimento mental se tornou cada vez mais complexo. Para Tedros Adhanom, diretor geral da Organização Mundial de Saúde (OMS), "O impacto da pandemia na saúde mental das pessoas já é extremamente preocupante. O isolamento social, o medo de contágio e a perda de

membros da família são agravados pelo sofrimento causado pela perda de renda e, muitas vezes, de emprego". (OMS, 2020).

No contexto brasileiro, com a pandemia sob comentário, as mais variadas expressões da “questão social”<sup>45</sup> se mostram de maneira mais latente. A flexibilização dos vínculos trabalhistas, o aumento do desemprego, o não acesso à renda, ao saneamento básico, a intensificação da violência urbana e doméstica, o genocídio da população negra, a precarização dos serviços públicos, o sofrimento mental, são manifestações dessa realidade tão complexa e produtora de sofrimento.

Nesse sentido, a escritora Kafruni (2020), em uma matéria feita para o *site* Correio Braziliense, ressalta que:

A crise provocada pelo novo coronavírus evidenciou a fragilidade estrutural e agigantou as desigualdades sociais do Brasil. Os serviços públicos, necessários para mais de 75% da população, são precários. O sistema de saúde é insuficiente e começa a entrar em colapso em alguns estados. A falta de saneamento básico, uma agenda do século 19, ainda assola o país e 35 milhões de pessoas não têm acesso à água. A informalidade é brutal, com mais de 38 milhões de brasileiros invisíveis ao Estado. E as moradias são indignas para grande parte da população, que não consegue nem manter a higiene básica, muito menos cumprir os protocolos que reduzem o risco de contaminação. A pandemia desnudou as mazelas do Brasil.

Assim é notório que a pandemia da covid-19 escancarou as mazelas vivenciadas pela população brasileira onde nem acesso à água se tem, sendo que essa é uma das principais estratégias básicas para prevenir a doença. Com isso se explica que a pandemia no Brasil se concentra hoje na população pobre que não conta também com a possibilidade de fazer o isolamento social ideal, tanto pelas condições precárias de moradia, onde famílias possuem espaços minúsculos para morar, assim como pelo fato de ter que sair de casa em busca de renda, pois, em muitas situações, quando se tem acesso, um auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 reais<sup>6</sup> não mata a fome de inúmeras famílias.

---

4 A “questão social” se refere ao conjunto das expressões das desigualdades sociais constituídas na sociedade capitalista madura, enfrentadas por intermédio do Estado. Se origina no caráter coletivo da produção que em contrapartida, se tem a apropriação privada das riquezas produzidas pela atividade humana - o trabalho -, dos meios necessários para à sua realização, assim como do que é gerado. A “questão social” apresenta, pois, desconformidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediante relações de gênero, particularidades étnico-raciais e formações regionais (IAMAMOTO, 2001).

5 As aspas utilizadas na expressão “questão social” têm como objetivo chamar atenção e diferenciar-se das perspectivas conservadoras sobre esse fenômeno que é próprio da sociedade burguesa, tal como indica Netto (2001, p. 5)

6 Instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, tem por objetivo conceder um auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 a pessoas que se encontram em trabalho informal ou desempregadas, sem condições de prover sua subsistência nesse período pandêmico.

É fato que o País não estava e não está preparado para enfrentar uma pandemia como a que se apresenta, algo que se mostra no número de mortes (mais de 150 mil óbitos) e nas ações (ou não ações), realizadas pelo Governo, as quais já são citadas neste trabalho. É nesse sentido que dá para se afirmar que se vivencia hoje no Brasil uma realidade complexa, em que a saúde mental da população não é tida pelo atual governo como prioridade, mesmo em meio a uma pandemia que tende a intensificar o sofrimento mental.

Desafiadora se faz essa circunstância, quando temos à frente do governo brasileiro um presidente que não dá a devida importância no enfrentamento da pandemia. Para Silva *et.al* (2020, p.3), “o presidente Bolsonaro tripudia diuturnamente a inteligência e a opinião pública ao dizer que a COVID-19 não passa de uma ‘gripezinha’ e que ele não pegará nada, pois é ‘ex-atleta’.”

O Presidente da República, o ‘neurônio assassino’, de forma irresponsável, provavelmente cometendo um crime de lesa-humanidade, contrapõe-se às medidas sanitárias adotadas no mundo inteiro, endossadas por renomados cientistas, desdenhando dos dados concretos sobre o número de mortes e do acúmulo de pesquisas que atestam a periculosidade da COVID-19. Além do mais, ironiza e desautoriza as medidas de governo de estados e municípios, que orientam os cidadãos a permanecerem em suas casas. O governo federal propõe cortes orçamentários que precarizam a vida da população em geral, principalmente os trabalhadores da área de prestação de serviços informais, disponibilizando, a título de ‘ajuda’, ínfimos recursos para os trabalhadores, o SUS e as universidades públicas, locus principal de produção de ciência para o combate da pandemia. [...] tenciona reduzir o salário de servidores, inclusive dos que estão na linha de frente para vencer a COVID-19. Trata-se, portanto, de transferir a responsabilidade à classe trabalhadora, que abrange aqueles e aquelas que se encontram abaixo da linha da pobreza, como os mais vulneráveis e precarizados pela economia hiperneoliberal, que vivem nas favelas e palafitas, nas periferias das grandes e médias cidades (idosos, negros, quilombolas, indígenas e pobres), os quais, se o Estado Mínimo não lhes socorrer, serão lançados às estatísticas dos próximos óbitos no país. (SILVA *et.al*, p.10, 2020).

Nesse sentido, percebe-se que são tempos de retrocessos e de ataque à vida da população brasileira em meio a uma pandemia sem precedentes e que atinge diretamente a saúde mental das pessoas, que podem vir a desenvolver transtornos mentais ou intensificar os já existentes, o que tende a fazer com o que os serviços de saúde mental sejam mais procurados. É nesse solo complexo que a seguinte pergunta surge: Como fica a população ao buscar apoio nos serviços de saúde, visto que inúmeros deles tiveram seu atendimento reduzido ou até fechados?

Em uma matéria do *site* ESQUERDA DIÁRIO (2020)<sup>7</sup>, uma profissional de saúde mental da cidade do Rio de Janeiro que se identifica por A. B (2020) responde a essa pergunta quando coloca a dificuldade que as pessoas estão vivenciando, quando em busca dos serviços, algo que se coloca também para profissionais. “O maior desafio tem sido cuidar em liberdade quando o que está posto é o isolamento social. Como produzir e garantir espaços de cuidado que mantenham o vínculo, o cuidado em saúde mental, a potência do território”.

Outra profissional de saúde mental da mesma cidade, identificada por C. A (2020), ao contribuir para a matéria do mesmo *site* coloca que, além da pandemia, essa realidade se torna mais desafiadora pela ausência de recurso e investimentos da União, estados e municípios na saúde, o que reflete no atraso dos salários, na falta de insumos essenciais e básicos para procedimentos, tais como capotes, luvas e máscaras, sendo essas duas últimas de grande relevância para o não contágio do vírus da covid-19. É nesse sentido que a carga mental se mostra, isso sem contar o medo que os profissionais têm de se exporem ao vírus e adoecerem, assim como de contaminarem sua família. Ao falar dos usuários, pontua que, com a redução de atendimentos nos serviços, muitos vivem dificuldades, pois nem sempre têm como se higienizar e alimentar em outro lugar que não seja nos serviços.

É com suporte nas falas das entrevistadas que se visualiza a realidade desafiadora vivenciada de cortes nos direitos sociais, de falta de investimentos na saúde mental e na saúde como um todo, em um momento em que se faz tão necessário para enfrentar a pandemia vigente, ainda mais com o aumento do fluxo de pessoas em sofrimento psíquico que buscam os serviços, sofrimento decorrente também da pandemia. Tedros Adhanom (2020, s/p) dialoga com o exposto, quando destaca que “essa é uma responsabilidade coletiva dos governos e da sociedade civil, com o apoio de todo o Sistema das Nações Unidas. Uma falha em levar o bem-estar emocional das pessoas a sério levará a custos sociais e econômicos a longo prazo para a sociedade.”

É nesse contexto que o Presidente não dialoga com a Organização Mundial de Saúde (OMS) e faz uso da necropolítica que prioriza a economia em detrimento da vida das pessoas, expondo ainda mais a população nesse momento tão delicado, quando é “obrigada” a sair para trabalhar.

A necropolítica não é um episódio, não é um fenômeno que foge à regra. Ela é a regra, quando se assiste ao presidente Bolsonaro defender o fim da quarentena e a retomada da economia, mandando todos à rua para não haver prejuízos econômicos, desemprego, etc. A materialização

---

<sup>7</sup> Disponível em: <http://www.esquerdadiario.com.br/Trabalhadoras-da-saude-mental-falam-sobre-atendimento-na-pandemia-com-cortes-dos-governos> Acesso em: 26 de set. de 2020.

dessa política se dá pela expressão da morte, do extermínio e do ódio aos supostos inimigos políticos - de classe, gênero, cultura e geração. (SILVA *et.al*, p.6, 2020).

Uma das estratégias para implementar essa necropolítica é o uso dos *fake news*, que vem a propagar notícias falaciosas acerca da pandemia da covid-19 que conflitua inclusive com os posicionamentos da Organização Mundial de Saúde e vem a ocasionar confusão na população, rebatendo diretamente na sua saúde mental. Para Ornell *et.al* (2020), o fácil acesso aos meios tecnológicos de comunicação e transmissão de informações de cunho sensacionalista, imprecisas ou até mesmo falsas, aumenta na população sentimentos de raiva, comportamentos agressivos e, conseqüentemente sofrimento mental.

Na realidade brasileira, em um país com grande disparidade social, “baixos níveis de educação e cultura humanitária cooperativa”, ainda não existe a dimensão real dos rebatimentos de tudo o que está sendo vivenciado, na saúde mental ou nos comportamentos das pessoas, mesmo sabendo ser fato que há um aumento do sofrimento mental na população que se expressa pela busca de cuidado nos serviços (ORNELL, *et. al*, 2020, p.3-4). Em uma matéria cedida para o *site* Brasil de Fato, Carlos Secundo (2020), psiquiatra do Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) de Fortaleza-CE, destaca que é necessário um estudo para saber de fato o quanto se intensificou o aumento da busca nos serviços de saúde mental, mas na rotina já é possível perceber esse aumento, tanto de pessoas que já eram acompanhadas, como de quem nunca tinha ido a um serviço de Saúde Mental, onde é notória a presença, por exemplo, de usuários com transtornos ansiosos, de humor, especialmente os depressivos.

Para o jornal *O Povo* (2020), de Fortaleza-CE, nessa pandemia, um atenuante que se mostra, mesmo com as pessoas em isolamento domiciliar, é o uso abusivo de álcool e outras drogas e está intrinsecamente ligado à intensificação de transtornos mentais como ansiedade e depressão, o uso se dá por vezes na tentativa de reduzir os efeitos causados por esses transtornos, o que pode causar dependência. Ainda conforme o Jornal, de acordo com pesquisa realizada pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), o total de 18% de pessoas aumentou o uso do álcool na pandemia e 34% de tabaco. No que se refere ao consumo de bebidas alcoólicas, as pessoas que mais fazem o uso se concentram na faixa etária de 30 a 39 anos (24,6%) e de 18 a 29 anos (18,6%). Essas elevações foram relacionadas à frequência da tristeza ou da depressão.

Outro agravante nessa pandemia resultante inclusive do confinamento é o aumento da violência doméstica contra mulheres e crianças. Três fatores se colocam

como solo fértil para que situações desse tipo se intensifiquem: i) os mais variados fatores de estresse causados pela pandemia, como, por exemplo, o confinamento, o não acesso à renda; ii) o número maior de horas de convivência de mulheres e crianças com possíveis agressores; e iii) a dificuldade em acessar abrigos ou outros serviços de ajuda ainda mais em um momento de ausência de investimentos nesses setores por parte do governo (IPEA, 2020). É nessa direção que, para Etienne (2020), diretora da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), “os serviços de saúde mental e violência doméstica são essenciais e devemos enfatizar a abordagem das lacunas reveladas pela pandemia. Hoje, peço aos países que adotem as medidas necessárias para garantir que todos possam receber os cuidados de que precisam e merecem”. Infelizmente o fortalecimento desses serviços não é visualizado na realidade brasileira.

Com suporte no todo explanado, percebe-se que em meio a esse cenário de ataques de um governo genocida vivencia-se hoje no Brasil uma crise sanitária, ambiental, econômica e social, o que foi adensado pela pandemia. É um contexto que impacta direta negativamente na saúde mental da população, que se vê, em um momento pandêmico, dentro de um redemoinho de retrocessos nas políticas sociais e, conseqüentemente, nas suas vidas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Pela via da busca efetivada aqui, evidenciamos o fato de que a Política de Saúde Mental é objeto de vários retrocessos no atual contexto de pandemia da covid-19, protagonizados pelo governo Bolsonaro, que tende a sua privatização e (re) manicomialização. Com isso, impactos na saúde mental da população brasileira são sentidos, o que se expressa no aumento da busca pelos serviços de cuidado em saúde mental por pessoas com transtornos de ansiedade, depressão e risco de suicídio.

O estudo também explicitou as particularidades da realidade brasileira, que amplificou exponencialmente a precarização da vida da classe trabalhadora nesse período pandêmico, que se vê sem condições de acesso aos mínimos sociais que lhes proporcionem “viver” o período de isolamento social como se deve. Pelo contrário, trabalhadores se veem sem acesso à renda mínima, ao trabalho e expostos ao vírus de todas as maneiras, porque nessa realidade não se tem a opção de ficar em casa e se proteger, pois, para essa população, isso é sinônimo de morrer de fome.

Esse contexto complexo também é vivenciado por profissionais de saúde que se encontram trabalhando em serviços cada vez mais precarizados, seja pela estrutura

física do espaço, seja pela ausência de instrumentos essenciais para o cuidado em saúde, não tendo por vezes os Equipamentos de Proteção Individual EPI's tão necessários para a realização do seu trabalho e para a proteção contra o coronavírus. Isso é resultado de anos de retrocesso na Política de Saúde assim sendo também na de Saúde Mental, como os que foram vistos no decorrer do trabalho, que ganham espaço para se materializar com a Emenda Constitucional (EC) 95.

Pelo estudo, também sobrou constatado que a violência contra mulheres e crianças se intensificou, quando as vítimas estão tendo que passar mais tempo em casa com seus agressores, haja vista a necessidade do isolamento social como estratégia de prevenção da covid-19. O uso abusivo de álcool e outras drogas também se exprime como um atenuante, trazendo rebatimentos para a saúde da população, que busca, por via desse uso, reduzir os níveis de estresse e de ansiedade gerados pelo período pandêmico vivenciado. Essa realidade preocupa quando se percebe a falta de atenção do governo para as políticas de proteção de crianças e mulheres, assim como para a política de redução de danos.

Todos os elementos que foram elucidados até aqui mostram o cenário desafiador e produtor de muito sofrimento que está posto, o que exige resistência e protagonismo dos movimentos sociais e da população como um todo, no enfrentamento e combate às ações do governo Bolsonaro neofacista, que encontra solo fértil na pandemia da covid-19 para implementar uma necropolítica que se dá com base em cortes nos direitos sociais e na vida das pessoas.

## REFERÊNCIAS

AMARANTE, P. Novos Sujeitos, Novos Direitos: O Debate em Torno da Reforma Psiquiátrica. **Cad. Saúde Públ.**, Rio de Janeiro, 11 (3): 491-494, Jul/Sep, 1995.

AMARANTE, P. A ameaça técnica da indústria da loucura. *In: Revista Radis*. ENSP, N° 198, março de 2019.

AMARANTE, P.; NUNES, M. de O. A reforma psiquiátrica no SUS e a luta por uma sociedade sem manicômios. **Ciênc. saúde coletiva** [online]. vol.23, n.6.

BRASIL DE FATO. **Proteção à saúde mental em tempos de pandemia**. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/07/03/protecao-a-saude-mental-em-tempos-de-pandemia>. Acesso em: 19 de set. de 2020.

BRASIL DE FATO. **Saúde mental: durante a pandemia houve aumento na procura por ajuda especializada**. Disponível em: <https://www.brasildefatoce.com.br/2020/08/18/saude-mental-durante-a-pandemia-houve-aumento-na-procura-por-ajuda-especializada> Acesso em: 26 de set. de 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Ministério da Saúde investe no auxílio à saúde mental no combate à covid-19.** Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/ministerio-da-saude-investe-no-auxilio-a-saude-mental-no-combate-a-covid-19> Acesso em: 19 de set. de 2020.

BRAVO, M. I. de S, PELAEZ, E. J. e MENEZES, J. S. B. de. **A saúde nos governos Temer e Bolsonaro: o SUS totalmente submetido ao mercado.** 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais Tema: “40 anos da “Virada” do Serviço Social” Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro, 2019.

DELGADO, P. G. **Reforma psiquiátrica: estratégias para resistir ao desmonte.** Trab. educ. saúde vol.17 n°2 Rio de Janeiro, 2019.

**Desigualdade que envergonha: crise da covid-19 ampliará problemas sociais (2020)** Disponível em: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/04/20/internas\\_economia,846332/desigualdade-que-envergonha-crise-da-covid-19-ampliara-problemas-soci.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/04/20/internas_economia,846332/desigualdade-que-envergonha-crise-da-covid-19-ampliara-problemas-soci.shtml). Acesso em: 23 de set. de 2020.

ESQUERDA DIÁRIO. **Trabalhadoras da saúde mental falam sobre atendimento na pandemia com cortes dos governos.** Disponível em: <https://www.esquerdadiario.com.br/Trabalhadoras-da-saude-mental-falam-sobre-atendimento-na-pandemia-com-cortes-dos-governos> Acesso em: 26 de set. de 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Prevenindo conflitos sociais violentos em tempos de pandemia: garantia da renda, manutenção da saúde mental e comunicação efetiva.** Brasil, 2020.

MOROSINI, L. Saúde entrangulada. *In: Revista Radis.* ENSP, N° 212, maio de 2020.

MOTA, A.; TEIXEIRA C. **O desmonte da Política Nacional de Saúde Mental em tempos de pandemia.** Disponível em: [http://www.analisepoliticaemsaude.org/oaps/documentos/pensamentos/debatesepensamentos\\_saudementalnapanidemia/#:~:text=As%20consequ%C3%AAscias%20psicossociais%20decorrentes%20desse,social%20obrigat%C3%B3rio%2C%20do%20medo%20da](http://www.analisepoliticaemsaude.org/oaps/documentos/pensamentos/debatesepensamentos_saudementalnapanidemia/#:~:text=As%20consequ%C3%AAscias%20psicossociais%20decorrentes%20desse,social%20obrigat%C3%B3rio%2C%20do%20medo%20da) Acesso em: 19 de set. de 2020.

*O POVO.* **Aumento do uso de álcool, cigarro e outras drogas na pandemia preocupa.** Disponível em: <https://mais.opovo.com.br/reportagens-especiais/alerta-para-a-saude-mental/2020/09/24/aumento-do-uso-de-alcool-cigarro-e-outras-drogas-na-pandemia-preocupa.html> Acesso em: 26 de set. de 2020.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). **ONU destaca necessidade urgente de aumentar investimentos em serviços de saúde mental durante a pandemia de covid-19.** Disponível em: [https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6170:onu-destaca-necessidade-urgente-de-aumentar-investimentos-em-servicos-de-saude-mental-durante-a-pandemia-de-covid-19&Itemid=839](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6170:onu-destaca-necessidade-urgente-de-aumentar-investimentos-em-servicos-de-saude-mental-durante-a-pandemia-de-covid-19&Itemid=839). Acesso em: 23 de set. de 2020.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). **Países devem ampliar oferta de serviços de saúde mental para lidar com efeitos da pandemia de covid-19.** Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/18-8-2020-paises-devem-ampliar-oferta-servicos-saude-mental-para-lidar-com-efeitos-da> Acesso em: 19 de set. de 2020

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). **Proteção da saúde mental em situações de epidemias (2009)**. Disponível em: <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2009/Protecao-da-Saude-Mental-em-Situacoes-de-Epidemias--Portugues.pdf> Acesso em: 23 de set. de 2020.

ORNELL F.; SCHUCH J. B.; SORDI A. O.; KESSLER F. H. P. Pandemia de medo e Covid-19: impacto na saúde mental e possíveis estratégias. *In: Brazilian Journal of Psychiatry* (2020).

SILVA M. R. da.; PIRES G. De L.; PEREIRA R. O necroliberalismo, Bolsonaro 'vírus mental' e a pandemia da COVID-19 como casos de saúde pública: o real resiste? **Motrivivência**, (Florianópolis), v. 32, n. 61, p. 01-18, jan/mar, 2020. Universidade Federal de Santa Catarina.

## CAPÍTULO 6

# BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: INCLUSÃO E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

*Luciana Maria Lôbo Barbosa  
Alexandra Queiroga Cavalcante Bezerra  
Maria de Fátima Ferreira Brasil  
Maria Lucilene Oliveira Esperidião da Silva  
Neuria Alcântara de Matos*

Desde a Constituição de 1988, têm-se uma série de ganhos em relação aos direitos sociais no Brasil, notadamente aqueles dirigidos à classe trabalhadora, os quais são, em parte, fruto de movimentos sociais. Ressalta-se, assim, que a consolidação do tripé da Seguridade Social na Constituição da República Federativa de 1988 - composta por Assistência Social, Previdência Social e Saúde - possibilitou ganhos normativos de especial relevância, além de políticas públicas e sociais dirigidas à população necessitada.

Nessa perspectiva,

O argumento central é o de que as políticas que integram a seguridade social brasileira longe de formarem um amplo e articulado mecanismo de proteção, adquiriram a perversa posição de conformarem uma unidade contraditória: enquanto avançam a mercantilização e privatização das políticas de saúde e previdência, restringindo o acesso e os benefícios que lhes são próprios, a assistência social se amplia, na condição de política não contributiva, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social. (MOTA, 2010, p. 133).

Desse modo, a centralidade assumida pela assistência social afeta a estrutura das políticas sociais, levando a que, cada vez mais, as pessoas necessitem dos programas de transferência de Renda como meio de prover as condições mínimas de sobrevivência. De acordo com Boschetti (2016, p. 165),

Mesmo que se possa e deva reconhecer que, contraditoriamente, a assistência social, e tais programas, possam ser assegurados como direito social, não se pode esquecer sua histórica função e potencialidade de manter a coesão, a integração e o controle social sobre uma parcela dos pobres [...].

Assim, é válido ressaltar que o Benefício de Prestação Continuada (BPC) é reflexo desse processo de consolidação da política de Assistência Social, direito básico

previsto na Constituição. Concretizando a previsão constitucional, tem-se uma série de políticas públicas ligadas à Assistência Social, dentre as quais citamos os programas de transferência de renda. Tais programas são planejados por organismos multilaterais – para serem desenvolvidos em países periféricos – como um meio de amenizar as desigualdades sociais e a pobreza.

Nessa perspectiva, o BPC é executado nesses países, como decorrência do Consenso de Washington<sup>8</sup> e como forma de inclusão social. Seu acesso é possível à parcela da população que preenche os critérios para a concessão, em especial idosos e pessoas com deficiência, sem condições de prover o próprio sustento. Considera-se esse benefício como mecanismo utilizado pelos governos para amenizar a pobreza, a qual é fruto do desenvolvimento do capitalismo acentuado neste estágio em que predomina o neoliberalismo.

Observa-se que, nos anos de 1990, são desenvolvidos programas de transferência de renda. Nessa perspectiva, com a Constituição Federal de 1988 - mais especificamente no art. 203, inciso V – prevê-se a criação do BPC, o qual é regulamentado pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS), tendo sido implantado de maneira efetiva em 2 de janeiro de 1996. “Em dezembro de 2007, o benefício assistencial atendia mais de 2,5 milhões de pessoas, sendo que, desse total, mais de 1,4 milhões são pessoas com deficiência e quase 1,2 milhões são idosos acima de 65 anos”. (SANTOS, p. 788, 2009).

Desta forma, o BPC é o benefício da Assistência Social consistente na garantia de um salário-mínimo à pessoa com deficiência e idosos que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Dessa maneira, para acessar esse benefício, tem-se uma série de critérios a serem atendidos, previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (1993). Dentre os critérios para a concessão do benefício, destacam-se os seguintes: para a pessoa idosa, idade mínima de 65 anos; para a pessoa com deficiência, não há previsão de idade mínima, mas são exigidos alguns requisitos, como a renda *per capita* – que considera o quanto cada membro da família recebe. Até pouco tempo, era necessário comprovar que cada membro da família recebia renda máxima de 1/4 do salário-mínimo vigente, algo em torno de R\$ 261,25 por pessoa.

---

<sup>8</sup> Denominação dada a um plano de medidas de ajustamento das economias periféricas do sistema capitalista, chancelado pelo FMI, Banco Mundial, BIRD e pelo governo norte-americano, em reunião ocorrida em Washington - EUA, em 1989. Esse consenso previa estabilidade da moeda, privatização das empresas estatais, redução do papel regulador do Estado, saneamento da dívida pública, desregulamentação do mercado de trabalho, minimização das políticas sociais mediante cortes de gastos, entre outras providências. (RAICHELIS, 2015, p. 122).

Recente alteração promovida na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), eleva o limite de renda familiar *per capita* para fins de concessão do benefício de prestação continuada. A Lei nº 13.981, de 23 de março de 2020, altera o §3º, do artigo 20, da Lei 8.742/1993, o qual passa a prever o seguinte: considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal *per capita* seja inferior a 1/2 (meio) salário-mínimo, em torno de R\$ 522,50 por pessoa. O Senado Federal decidiu, no entanto, em nova votação, prorrogar para 2021 as novas regras para atendimento (BRASIL, 2020).

Salienta-se, contudo, que, ante as contrarreformas do Estado – advindas dos anos de 1990 e estendendo-se na atualidade – faz-se necessário entender que este benefício passou por mudanças em sua legislação, expressando novas configurações, tanto no orçamento da assistência social quanto em seus critérios para acesso. Com base nesse entendimento, refletimos acerca do BPC e analisamos seu papel na inclusão social e na redução das desigualdades sociais.

Ante o exposto, este capítulo objetiva analisar o BPC como forma de inclusão social e redução das desigualdades sociais, a fim de enriquecer e contribuir com as discussões que permeiam esta inquietação sobre até onde o BPC contribui para a emersão dos beneficiários para acima da linha de pobreza.

Com isso, traçamos um percurso metodológico para analisar tal objetivo. Incluímos revisão bibliográfica, sendo a pesquisa do tipo básica quanto à natureza. Quanto à abordagem, configurou-se como qualitativa, ao passo que, em relação aos objetivos, a demanda configurou-se como exploratória.

O caminho é longo até que os direitos sejam plenamente garantidos a todos os cidadãos, mas cada passo é importante para que se chegue o mais próximo possível desse objetivo. Com efeito, faz-se necessário que enriqueçamos o debate, com o escopo de mostrar as inquietações a respeito da não garantia dos direitos básicos.

## **A RELEVÂNCIA DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) NA LUTA CONTRA AS DESIGUALDADES SOCIAIS**

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é de grande importância para que haja redução na desigualdade social do País. Por meio desse benefício, o idoso e a pessoa com deficiência de baixa renda são parte da sociedade como um ser de direito. Fomenta-se, de efeito, a cidadania desse grupo social que, até então, não dispunha de recursos para prover seu sustento, passando a ter acesso a uma vida mais justa, tendo direito a um mínimo para assegurar sua manutenção (SILVA, 2017).

O benefício é garantido pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que assim dispõe em seu artigo 1º: “Art. 1º. A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.” Em seguida, no texto do art. 2º, a Lei reforça os objetivos da assistência, dispondo que cabe “a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família”. (BRASIL, 1993).

Segundo Brasil (2015), além do envelhecimento mais saudável e de maneira mais digna e autônoma, o benefício proporciona a aquisição de recursos e o surgimento de possibilidades que inserem o beneficiário na sociedade, seja por meio de uma vida mais ativa, seja por intermédio da autonomia proporcionada pelo aumento do poder de compra - o que conduz os beneficiários à adoção de uma alimentação mais saudável e de melhor qualidade.

Em relação à pessoa com deficiência beneficiária do BPC, verifica-se como influxo positivo a possibilidade de remoção das barreiras que tal pessoa enfrenta no dia a dia, proporcionada pelo aumento dos recursos materiais de que dispõe. Essa inclusive é uma diretriz que vai ao encontro do que prevê a Lei Brasileira de Inclusão:

Art. 36. O poder público deve implementar serviços e programas completos de habilitação e reabilitação profissional para que a pessoa com deficiência possa ingressar, continuar ou retornar ao campo do trabalho, respeitados sua livre escolha, sua vocação e seu interesse.

§ 1º Equipe multidisciplinar indicará, com base em critérios previstos no § 1º do art. 2º desta Lei, programa de habilitação ou de reabilitação que possibilite à pessoa com deficiência restaurar sua capacidade e habilidade profissional ou adquirir novas capacidades e habilidades de trabalho (BRASIL, 2015).

O BPC mostra-se um suporte para o acesso à sociedade e a uma vida digna para a pessoa com deficiência (PcD), incluindo-a no mercado de trabalho. Sem esse benefício, possivelmente idosos e pessoas com deficiência permaneceriam à margem da sociedade, em virtude de sua não contribuição para a economia e desenvolvimento do capitalismo - o que os faria ser ignorados como integrantes e participantes ativos da sociedade (BRASIL, 2015).

Com o avanço do neoliberalismo, vemos o BPC - principalmente na atual conjuntura - experimentar retrações decorrentes desse avanço. Tampouco estão livres dessa realidade outras políticas que consistiram em conquistas do povo para uma vida

em sociedade mais igualitária e com acesso ao mínimo existencial. Nesse sentido, são os ensinamentos de Bim e Murofurose (2014, p. 324):

O BPC é o único direito de proteção social não contributivo que foi efetivado após a promulgação da CF\88. No entanto, dado o esfacelamento das proteções sociais como um todo, no contexto do neoliberalismo, sua concretização esbarra na muralha da burocracia. O ingresso a este direito constitucional está relacionado aos critérios fastidiosos de seleção que corroem o progresso constitucional, pois limitam o direito do cidadão à renda per capita familiar e à prova de incapacidade para a vida e para o trabalho.

Trata-se de benefício muito relevante na vida de idosos e pessoas com deficiência, porque contribui para diminuir a extrema pobreza e, conseqüentemente, a desigualdade social. É necessário que as políticas públicas de redistribuição de renda alcancem cada vez mais esse grupo social. A extensão dessa política na vida dos beneficiários tem gerado oportunidades de profissionalização, com a conseqüente abertura de caminhos para o público-alvo. O BPC é um apoio ao ser humano para que, por meio dele, haja mais cidadãos inseridos na sociedade e com acesso a estudo, lazer, vida saudável e cultura, o que possibilita o melhor desenvolvimento pessoal.

O benefício também contribui para a geração de avanços, dentre os quais a redução da pobreza. De fato, uma pessoa que não dispunha de meios para prover seu sustento – nem de tê-lo provido por sua família – passa a dispor a partir do momento em que se torna beneficiário, o que minora os impactos da extrema desigualdade que até então o assolava. Isso conduz o beneficiário para fora do índice de extrema pobreza, conforme mencionado por Silva (2010, p. 156):

Identifica-se um consenso, tanto no campo acadêmico como entre políticos de os matizes ideológicas e partidárias, que a pobreza no Brasil decorre, em grande parte, de um quadro de extrema desigualdade, marcado por profunda concentração de renda.

É importante frisar outro ponto que, atrelado ao benefício assistencial, contribui para a redução das desigualdades: os beneficiários, em geral, possuem direito à redução da taxa de energia elétrica, porquanto enquadrados como pessoas de baixa renda. “Esse barateamento se deu a partir do programa elaborado pelo Ministério de Minas e Energia (MME) chamado Tarifa Social de Energia Elétrica” e é de bastante relevância para que venhamos a diminuir a desigualdade. Esse programa surgiu para diminuir o preço da energia elétrica para consumidores residenciais, especialmente para famílias de baixa renda. Segundo Tavares (2003, p. 13):

A implementação da Tarifa Social foi caracterizada pela utilização dos mais diversos critérios para a concessão do benefício, foi influenciada por diferentes limites e condições regionais, sofreu alterações no montante do desconto concedido e na forma de cálculo do desconto.

A redução das desigualdades sociais, apesar de parecer utópica, tem sido possível por meio de programas de transferência de renda, os quais se mostram como fio condutor na luta pela redução das desigualdades sociais e diminuição da pobreza. Dentre as políticas de transferência de renda, além do BPC - com sua incontestável contribuição para a redução das desigualdades - tem-se o bolsa família, criado em 2003, com intuito de combater a fome, e que se mostrou importante aliado, apesar de seu valor ser inferior ao BPC. Esses e outros programas contribuem decisivamente para a inserção das pessoas na sociedade, além de lhes garantir uma vida digna e mais isonômica (SOARES, 2006).

## **O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA COMO FORMA DE INCLUSÃO SOCIAL**

A *priori*, compreende-se inclusão como um processo de adaptação da sociedade para que as oportunidades que nela existem sejam usufruídas de maneira equitativa. Sendo assim, evidencia-se que o conceito de inclusão defende o convívio dos desiguais de maneira igualitária. De acordo com Batista (2004, p. 23):

A inclusão social é geralmente almejada não só pelas pessoas com deficiência, mas por todo indivíduo que se sente excluído, de alguma forma, do convívio social. Os parâmetros para definir o que seja essa inclusão social são vagos ou de difícil quantificação, mas parece evidente que a inclusão social significa mais do que a mera sobrevivência.

Dessa maneira, a inclusão social das pessoas com deficiência, por exemplo, tem como objetivo torná-las participantes da vida em suas diversas esferas (social, política e econômica), assegurando-lhes a efetivação dos seus direitos no âmbito da sociedade, do Estado e do Poder Público. Portanto, a inclusão é um processo que acontece gradualmente, com avanços e retrocessos, uma vez que os seres humanos são complexos em suas relações sociais (PINTO *et al*, 2009).

A inclusão social dos idosos está relacionada à proteção social e do lugar social ocupado por esta categoria no País. Ressalva-se que, em uma sociedade onde os direitos são identificados como favor e não como prerrogativa para o estabelecimento de uma vida social digna e de qualidade, é essencial entender que o caminho da

inclusão social dos idosos ocorre em paralelo à discussão do direito e proteção social (TORRES; SÁ, 2008).

Desse modo, no que concerne aos fundamentos do Estado Democrático como fator de inclusão social, cumpre ressaltar:

[...] A cidadania está aqui num sentido mais amplo do que o de titular de direitos políticos. Qualifica os participantes da vida do Estado, o reconhecimento do indivíduo como pessoa integrada na sociedade estatal (art. 5º, LXXVII). [...] A dignidade da pessoa humana é o valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida. [...] (SILVA, 2012, p. 105).

Dessa maneira, é com base nesses fundamentos e objetivos do Estado Democrático que são pensadas as políticas públicas de proteção social, dentre elas a Seguridade Social, a qual se funda em três pilares - saúde, previdência social e assistência social - esta última considerada política de proteção social.

Consoante Pereira (1996), a inserção da assistência social como componente da Seguridade Social - em conjunto com a saúde e a previdência - é o maior marco da Constituição Federal de 1988. Por isso, ainda que uma pessoa não possua um vínculo empregatício que lhe permita contribuir para a Previdência Social, não se encontrará em total situação de desamparo, porquanto assegurado seu direito de proteção pelo Poder Público, fator essencial para efetivação e/ou implementação da cidadania social.

Nesse sentido, segundo Yazbek (1993), a Assistência Social representa um importante passo para a cidadania - que consiste em uma melhor qualidade de vida - e inclusão social, pois resulta no cumprimento de benefícios sociais de prestação continuada pelo Estado, com o objetivo de auxiliar àqueles que vivem com dificuldade. Nota-se, ainda, que a Assistência Social tem dupla face: de um lado é prestação de serviços e do outro uma ação socioeducativa.

Para Almeida (2000), os programas de transferência de renda - e nessa categoria se inclui o Benefício de Prestação Continuada (BPC) - têm a finalidade primordial de incluir pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social. O autor pondera que a exclusão, em uma sociedade capitalista, configura-se justamente quando a pessoa se encontra fora do mercado das possibilidades de acesso aos bens sociais, alocando-se em um nível de pobreza e, portanto, sendo privado do acesso ao mínimo existencial e do exercício pleno dos direitos de cidadania.

Neste caso, o BPC tem como finalidade atender ao princípio da dignidade da pessoa humana, um dos pilares da Constituição Federal de 1988; objetiva fomentar a cidadania e a inclusão social. Por conseguinte, se dá pela necessidade de a política social atender aos objetivos fundamentais do Estado brasileiro, delineados no art. 3º

da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: “construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos” (STRINGARI, 2006).

Destarte, a Assistência Social – bem como as políticas que lhe compõem, aí incluído o BPC – tem papel primordial para a inclusão social das pessoas, “tendo por destinação principal propiciar condições mínimas para uma sobrevivência digna do ser humano, bem como promover o bem-estar social por meio de mecanismos de redução da miséria, da desigualdade e da exclusão social”. (CORREIA; DAMASCENO, 2017, p. 444).

Ainda conforme Correia e Damasceno (2017), política pública como o Benefício de Prestação Continuada é essencial para a redistribuição de renda e o amparo daquele que sofre com as mazelas sociais e exclusão social. Garante-se, assim, à pessoa com deficiência e à pessoa idosa condições mínimas de sobrevivência, mitigando os efeitos da desigualdade social e fomentando a inclusão dessas pessoas em espaços sociais que antes não lhes eram acessíveis. Desse modo, ainda que timidamente, garante-se a tais pessoas o acesso ao lazer, educação, moradia, mercado de trabalho e serviços públicos de maneira geral.

Qualquer um depende de condições materiais mínimas para sua sobrevivência. Nos casos em que, sozinho, tal não se encontra em condições de obter o mínimo existencial, deve ter esse direito assegurado pelo Poder Público. Logo, moradia, alimentação, saúde e educação consistem em aspectos básicos para o gozo de uma vida digna, aptos a proporcionar liberdade e igualdade de oportunidades. Dessa maneira, o mínimo social previsto em lei indica que há possibilidade de se diminuir as mazelas sociais, sempre com vistas à inclusão das pessoas menos favorecidas (CARVALHO, 2006).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No decorrer deste capítulo, notamos a importância que os programas de transferência de renda têm na luta contra as desigualdades sociais e na redução da pobreza. Dentre tais programas, mencionamos e mostramos o Benefício de Prestação Continuada (BPC), direcionado a pessoas com deficiência ou idosos, proporcionando melhoria na qualidade de vida dos beneficiários, mediante garantia de um mínimo existencial e de direitos básicos, propiciando dignidade aos destinatários.

A relevância desse benefício na vida de seus usuários vai além da sua inclusão na sociedade, ensejando acesso a uma vida com dignidade e o atendimento de necessidades existenciais mais urgentes à sobrevivência.

O BPC, assim como outros programas de transferência de renda, precisa existir para que pessoas tenham sua dignidade garantida, pois muitos direitos mínimos à sadia qualidade de vida dependem de tais programas. A defesa de políticas públicas que garantam o mínimo existencial precisa continuar. O ideário neoliberal é a contramão do que almejamos, porquanto defende a mercantilização das necessidades humanas, restringindo, por vezes, a satisfação de tais necessidades àqueles que podem pagar. É necessário que o Estado, na condição de um ente garante da vida em sociedade, implemente políticas públicas para o alcance de um maior número de pessoas que eventualmente delas necessitem, contribuindo para o êxito na redução das desigualdades sociais.

Desse modo, entende-se que políticas públicas, como direito do cidadão, constituem - além de meio de sustento - oportunidades para a inclusão do ser humano em sociedade, afastando seus destinatários de um formato de vida precário, garantindo-lhes o acesso a bens e serviços mínimos que antes lhes eram negados.

Em suma, o BPC conforma uma arma importante no combate à pobreza no Brasil, e é de relevância que não se afrouxe a luta pela garantia de políticas que sejam bem desenvolvidas e aplicadas com base no princípio da equidade e assentes no objetivo de incluir cidadãos, reduzindo as desigualdades sociais.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Evaristo. Programas de garantia de renda mínima - Inserção social ou utopia? São Paulo: Educ -FAPEESP, 2000.

BATISTA, C. A. M. **Inclusão**: construção na diversidade. Belo Horizonte: Armazém de Ideias, 2004.

BIM, Miriam Cláudia Spada; MUROFUSE, Neide Tiemi. Benefício de Prestação Continuada e perícia médica previdenciária: limitações do processo. **Serv. soc. soc.**, p. 339-365, 2014.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 17 set. 2020.

BRASIL. **Lei Brasileira de inclusão**, artigo 36. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso: 28 de agosto de 2020.

BRASIL. Lei nº 13.981/20. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L13981.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13981.htm). Data de Acesso: 29 de agosto de 2020.

BRASIL. Lei nº 8.742. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União** 1993; 8 dez.

CARVALHO, Rogério Tobias de. **Imunidades tributárias e contributivas para a seguridade social**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

CORREIA, Thereza Rachel Couto; DAMASCENO, Luiz Rogério da Silva. A assistência social como política pública de combate à pobreza e o problema das desigualdades sociais. In: FOLMANN, Melissa; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio (Org.). **Interloquções entre [sic] o Direito previdenciário, o Direito tributário e a Economia**. Porto Alegre: Paixão, 2017.

DA SILVA, Maria Ozanira. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. Revista **Katálysis**, v. 13, n. 2, p. 155-163, 2010.

MOTA, Ana Elizabete. **O Mito da Assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade / Ana Elizabete Mota (organizadora). - 4. ed. - São Paulo: Cortez, 2010.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **A assistência social na perspectiva dos direitos** - críticas aos padrões dominantes de proteção aos pobres do Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

PINTO, B. D; COSTA, de C. C; CARDOSO C. C; ROQUE, C. A; & DINIZ, T. S. **Inclusão e permanência da pessoa surda no mercado formal de trabalho**. PUC: Minas Gerais, 2009. Disponível em: <https://docplayer.com.br/43023379-Inclusao-e-permanencia-da-pessoa-surda-no-mercado-formal-de-trabalho.html>. Acesso em: 17 set. 2020.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e os conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática - 7. ed - São Paulo: Cortez, 2015.

SANTOS, Wederson Rufino dos. **Deficiência e BPC**: o que muda na vida das pessoas atendidas? Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S141381232011000700009](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141381232011000700009)

SILVA, Fernanda Avelino Bezerra. **Benefício de prestação continuada (BPC)**: um estudo acerca da sua importância para as famílias usuárias da APAE-Natal. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35. ed. Rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 68, de 21.12.2011. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOARES, Fabio Veras; SOARES, Sergi; MEDEIROS, Marcelo. et al. Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. 2006. Disponível: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4374](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4374). Acesso em 11 jul. 2021.

STRINGARI, Amana Kauling. **O benefício de prestação continuada como política de afirmação da dignidade da pessoa humana.** Artigo, 2006, disponível em: <http://www.uol.com.br>.

TAVARES, Mauricio Lopes. **Análise e Evolução da Tarifa Social de Energia Elétrica no Brasil, 1985\2002.2003.** Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2003.

TORRES, Mabel Mascarenhas; DOS SANTOS SÁ, Maria Auxiliadora Ávila. Inclusão social de idosos: um longo caminho a percorrer. **Revista Ciências Humanas**, v. 1, n. 2, 2008.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social.** São Paulo: Cortez, 1993.

## CAPÍTULO 7

# POLÍTICA NACIONAL SOBRE DROGAS E A QUESTÃO ORÇAMENTÁRIA: CUIDADO OU ENCARCERAMENTO COMO PRIORIDADE?

*Cynthia Studart Albuquerque  
André de Menezes Gonçalves  
Natália Soares de Oliveira  
Maria Mylena da Silva  
Riany Larissa Pereira*

A complexidade da chamada *questão das drogas* está vinculada às disputas das concepções de natureza social, política, econômica e também moral, sobre as práticas sociais sobre drogas inseridas nos processos de produção, circulação e consumo de psicoativos. Essas práticas e, notadamente, o consumo de drogas, fazem parte da história da humanidade. As propriedades psicoativas destas substâncias se vinculam, direta e indiretamente, à sua capacidade de atender as necessidades individuais, coletivas e sociais, sejam materiais, subjetivas, espirituais etc. Seus significados são determinados historicamente e derivam entre o uso recreativo à punição; à assistência e à repressão; ao uso abusivo à proteção social; à criminalização de tais práticas e à luta pela legalização / descriminalização.

Afirmamos que a questão das drogas é algo muito recente e está vinculada à modernidade capitalista e à ideologia proibicionista. Por questão das drogas compreendemos os danos sociais produzidos pela emergência das drogas como mercadoria em intrínseca relação com a proibição e criminalização da produção, do comércio e do consumo de algumas destas substâncias tornadas ilícitas. No contexto da crise estrutural do capital, a questão das drogas intensifica-se pela alta potencialidade de produção de mais-valor, dada a condição de ilicitude destas substâncias, comercializadas no lucrativo mercado ilegal, produzindo graves danos sociais como o uso problemático de drogas, a violência produzida pelo tráfico ou a criminalização e o grande encarceramento dos usuários e pequenos comerciantes.

Compreendemos que as determinações que produzem os referidos “danos sociais” são bem mais de natureza econômica, social e política do que física, psíquica ou biológica. O assunto drogas, entretanto, é tratado como um desvio individual, moral, patológico e/ou comportamental e, na maioria das vezes, como “caso de polícia” ou de internação clínica. Nesta direção, entendemos que é preciso desvelar as

intencionalidades políticas, econômicas e também morais que conformam a política sobre drogas no Brasil hoje, considerando o giro antidemocrático ou pós-democrático (CASARA, 2018) realizado no País e os processos de reformas autoritárias, com grave desmonte nas políticas públicas e a intensificação das disputas dos recursos do fundo público, principalmente, por meio do financiamento de comunidades terapêuticas de caráter meramente religioso em detrimento de ações e equipamentos públicos que compõem a RAPS (Rede de Atenção Psicossocial).

O texto aqui sustentado tem como objetivo analisar as direções orçamentárias da política sobre drogas na atualidade, considerando a particularidade brasileira: um País de economia dependente, um Estado autocrático e as relações sociais constituídas pelo racismo estrutural, tendências recrudescidas pelo bolsonarismo e seu governo ultraconservador. Organiza-se em dois segmentos, intitulados de **A Política Sobre Drogas no Brasil: Entre Proibicionismo, Assistência e Repressão**” e **O Custo da Guerra às Drogas: Privatização, Desassistência e Encarceramento**, além das considerações finais. As expressões desta síntese conformam a intensificação do encarceramento em massa e genocídio da população negra nas periferias, aliados ao fortalecimento da indústria armamentista e das milícias privadas no comando do crime.

## **A POLÍTICA SOBRE DROGAS NO BRASIL: ENTRE PROIBICIONISMO, ASSISTÊNCIA E REPRESSÃO**

Asseguramos que a história do proibicionismo no Brasil faz parte de um projeto mais amplo de *transnacionalização do controle*, que tem como espinha dorsal o paradigma médico-sanitário-jurídico. É precisamente no século XX que a produção, o consumo e o comércio das substâncias psicoativas tornadas ilegais atingiram proporções mundiais, sob o jugo da ideologia proibicionista, conformando a questão das drogas um fenômeno mundial.

O proibicionismo é uma ideologia que visa a exterminar o uso, controlar a circulação e acabar com a produção de drogas, sob direção hegemônica dos Estados Unidos da América (EUA), por intermédio da Organização das Nações Unidas (ONU). Ele orienta no mundo as legislações que regulamentam, proíbem, punem e criminalizam a produção, o comércio e o consumo de determinadas substâncias transformadas e consideradas ilícitas.

Atualmente se expressa por via das três Convenções da ONU sobre a matéria, vigentes e complementares: a Convenção Única sobre Entorpecentes, de 1961, que

revogou as convenções anteriores e foi revista em um protocolo de 1972; o Convênio sobre Substâncias Psicotrópicas, de 1971; e a Convenção de Viena, de 1988, realizada contra o tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas. Foi, todavia, na Convenção Única (1961) que se “[...] discriminou as concepções de periculosidade e da potencialidade do uso médico das drogas” (LIMA, 2009, p. 235). O título desta Convenção decorre, justamente, do fato de ter “coberto e atualizado” os instrumentos normativos internacionais<sup>9</sup>. Conforme Lima (2009), as duas outras convenções da área citadas (1971 e 1988) ratificaram a dupla dimensão no *estatuto das drogas*, reafirmando a tensa e complementar elaboração entre saúde e repressão, entre doença e crime, pois

[...] a convenção única foi fundamental na consolidação da matriz proibicionista no conceito internacional sobre drogas, dando continuidade e afirmando o substrato conservador e criminalizador das práticas não autorizadas para ‘uso legítimo’ das drogas [...] ela trouxe e explicitou em seu “preâmbulo” a dualidade intrínseca do estatuto médico-jurídico que informava tal substrato. (P. 236).

Embora o Brasil exprima uma relação heterônoma aos EUA, vinculada à sua condição de país periférico e dependente, e seu desenvolvimento desigual e combinado na divisão internacional do trabalho, no que se refere à proibição das drogas, revela particularidades decorrentes de sua formação socio-histórica (LIMA, 2009). A marca do seu passado colonial expõe o racismo como uma determinação estruturante das desigualdades de classe e, portanto, da nossa questão social. Embora se manifeste de maneira individual ou mesmo institucional, o racismo é uma “[...] decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo normal com que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social ou um desarranjo institucional”. (ALMEIDA, 2018, p. 38). Observamos na história do *racismo a brasileira*, de modo incontestado no pós-abolição, o amplo processo de marginalização, favelização e criminalização da população negra, historicamente tratada como classe perigosa.

Outra particularidade é resultante da modernização conservadora vivenciada pelo país, principalmente, no período da ditadura civil-militar, em que a Ideologia da Segurança Nacional conformou uma *perspectiva beligerante de direito penal do inimigo*. Houve o deslocamento dos alvos-inimigos: dos comunistas para os traficantes, constituindo um novo estereótipo criminal. “O inimigo antes circunscrito a um pequeno grupo, se multiplicou nos bairros pobres na figura do jovem traficante”. (BATISTA, 2013, p. 40). É nesse sentido que a política de guerra às drogas se traduz

---

<sup>9</sup> A substituição e atualização abrangeram desde a Convenção Internacional do Ópio ao Protocolo de 1953.

numa guerra à população pobre e negra; ou seja, como dispositivo do Estado burguês de criminalização, encarceramento e genocídio das juventudes pobres, negras e periféricas. Inclusive, o ingresso definitivo do Brasil no panorama internacional de combate às drogas se deu somente em 1964, por via do Decreto 54.216/64.

O ano de 1964 é considerado o “marco divisório entre o modelo sanitário e o modelo bélico de política criminal para drogas”, mesmo ano em que foi promulgada no Brasil a Convenção Única de Entorpecentes de 1961, o que significou o ingresso definitivo do Brasil no cenário internacional de combate às drogas e de intensificação da repressão. Não por acaso o momento coincide com o golpe de estado que criou condições propícias ao aumento da repressão, ao reduzir as liberdades democráticas. (BOITEUX, 2006, p. 142).

A ditadura civil-militar brasileira (1964-1985) produziu, de maneira particular, enfrentamentos à questão das drogas balizados pela perspectiva da matriz proibicionista em termos de uma heteronomia ao modelo estadunidense e de um traço particular repressor ditatorial. O circuito da ditadura operou contra as liberdades democráticas e as forças populares, com base num discurso de combate à corrupção no Brasil e à ameaça vermelha (a *subversão comunista*). Instaurou o arbítrio, expandiu a violência e irrompeu o terrorismo do Estado sobre a classe trabalhadora, amparado por frações da burguesia, a grande imprensa, setores da Igreja e organismos internacionais, como afirma Netto (2014).

O Ato Institucional nº 5 (AI-5, de 1968 a 1978), publicado pelo General Costa e Silva, expressou a face mais arbitrária e repressiva da ditadura brasileira. Definiu o momento mais duro do regime, dando poder de exceção aos governantes para punir os que fossem inimigos do regime ou como tal considerados. Publicada após a vigência do AI-5, no governo de Geisel (1974-1979), a Lei de Drogas de 1976 (nº 6.368) estabeleceu uma unidade antagônica de prevenção-repressão à questão das drogas: “É dever de toda pessoa física ou jurídica colaborar na prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica”, diz o texto legal. As ações passaram a ser implementadas por meio do Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão às drogas (Sistema Nacional Antidrogas, conforme seu artigo 3º). Em outras palavras: o regime militar brasileiro e as Leis de Segurança Nacional (1967, 1969, 1978 e 1983) reforçaram o *modelo bélico* de política criminal para as substâncias psicoativas. Apesar dessas transformações mencionadas, manteve-se o frágil modelo sanitário e, portanto, passou-se a uma dupla regulação, que Carvalho (2016) denomina como *ideologia da diferenciação*. Nos anos 60, do século imediatamente passado, essa

matéria passou a ser alvo também das políticas sociais numa perspectiva repressiva e punitiva.

A principal característica desse discurso é traçar uma nítida distinção entre consumidor e traficante, ou seja, entre doente e delinquente, respectivamente. Assim, sobre os culpados (traficantes) recairia o discurso jurídico-penal do qual se extrai o estereótipo do criminoso corruptor da moral e da saúde pública. Sobre o consumidor incidiria o discurso médico-psiquiátrico consolidado pela perspectiva sanitária em voga na década de 1950, que difunde o estereótipo da dependência (p. 54).

A perspectiva militarizada de repressão às drogas ilícitas na ditadura civil-militar foi pano de fundo para elaboração normativa da Lei 6.368/76, a Lei de Entorpecentes, que dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica. Embora permaneça com o discurso sanitário das normas anteriores, agora a lei opera por meio de uma seleção criminalizante entre dependente e traficante.

No pós-Constituição de 1988, já no início dos anos 1990, surgiu a necessidade de reforma integral à Lei de Drogas de 1976, seja pelas críticas antiproibicionistas e a defesa de medidas despenalizadoras e descriminalizantes sobre drogas; seja pelos discursos de necessidade de incremento à punitividade. O debate legislativo teve início com o Projeto Murad (Projeto de Lei 1.873/91), que foi a base jurídica para a Lei 10.409/02 (revogada pela Lei nº 11.343/2006).

Na perspectiva utilizada por Behring (2003), assere-se que houve uma *contrarreforma* da Política Criminal de Drogas no Brasil, já que “[...] a base ideológica da Lei 11.343/2006 mantém inalterado o sistema proibicionista inaugurado com a Lei 6.368/76, reforçando-o”. (CARVALHO, 2016, p. 104). Ou seja, a *reforma* operada significou um retrocesso à política criminal ao incrementar e ampliar os dispositivos de punibilidade e de criminalização seletiva que se materializam por um viés extremamente regressivo, particularmente pela possibilidade de aplicação dos estereótipos criminais pelos operadores do sistema criminal, classista e racista.

Contraditoriamente, a referida lei permitiu a regulamentação da incorporação da questão das drogas também como questão de saúde pública. Nos anos de 2000, principalmente durante o Governo Lula (2002-2010), a área das drogas foi terreno das disputas entre a perspectiva da saúde coletiva/redução de danos e a de caráter proibicionista da política criminal. O próprio texto final da Lei 11.343/2006 foi expressão das correlações de forças no período. De um lado, negociou-se a despenalização dos usuários de drogas a partir do entendimento de tratar a questão como de saúde; de outro, ampliou-se o tempo de encarceramento para os

considerados traficantes e expandiram-se consideravelmente as práticas manicomialis, a exemplo do aumento do financiamento das comunidades terapêuticas religiosas e conservadoras.

A Política de Atenção Integral aos Usuários de Álcool e outras Drogas (PAIUAD), publicada em 2003, pelo Ministério da Saúde, representou uma conquista importante do campo da saúde coletiva na correlação de forças em disputa na política de saúde. A PAIUAD manifesta diretrizes consonantes com os princípios da política de saúde mental, em conformidade com a Lei nº 10.216/2001 e as deliberações da III Conferência Nacional de Saúde Mental para área de álcool e outras drogas. Ela evidenciou a articulação de uma rede de serviços e setores pautados pela integralidade por meio da diversificação e ampliação da oferta de serviços socioassistenciais e de atenção e assistência à saúde. É indiscutível que houve avanços, nas últimas duas décadas, na oferta de cuidados aos usuários de álcool e outras drogas, sobretudo, no arcabouço normativo.

No entanto, tais avanços não são hegemônicos e nem estão consolidados. A RAPS, no campo de álcool e drogas, além de ser recente e com grande disparidade local no Brasil, é tensionada pela falta de consenso proveniente de contradições políticas e desafiada pela necessidade de delinear a sua implantação. (TÓFOLI *et al.*, 2015, p. 95).

A formulação das políticas públicas de saúde perpassa aspectos gerais, como a implantação, implementação e efetivação de um sistema nacional e único de saúde, e temáticas específicas, como, por exemplo, a política sobre drogas. Outras tantas questões atravessam a disputa dos recursos orçamentários e das direções políticas que determinam o modelo de cuidado que estas políticas correspondem. Assim, foi com amparo nessa compreensão macropolítica que, desde a sua origem, o Sistema Único de Saúde (SUS) foi marcado por interesses heterogêneos, que ora convergem, ora se repelem, em uma constante disputa (CAMPOS, 2007) que varia, notadamente, entre o *direito à saúde* e a *saúde como mercadoria*.

Segundo Mendes (2009), a implantação e a implementação do SUS, de 1990 a 2000, foram marcadas pela contradição entre o entendimento de sua universalidade e a defesa da necessidade de contenção dos gastos públicos (pela perspectiva do capital com forte apelo à privatização do sistema descentralizado, público e participativo). O mesmo procedimento ocorreu com o processo político de constituição da Reforma Psiquiátrica no Brasil<sup>10</sup>, marcada pela disputa de interesses antagônicos que culminou

---

10 A Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001, dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas com transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental no Brasil. A Reforma Psiquiátrica é entendida como processo social complexo, que envolve a mudança na assistência com novos pressupostos jurídicos, técnicos, éticos e culturais.

em políticas públicas contraditórias por parte do Estado brasileiro, tal como as políticas direcionadas às drogas. A Política de Drogas brasileira, até 2018, se estruturava, programaticamente, conforme Brites (2015, p. 124-125), com base na articulação de três instrumentos normativos:

A Política do Ministério da Saúde para Atenção Integral aos usuários de álcool e outras drogas (Brasil, 2004); a Política de Drogas da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, vinculada ao Ministério da Justiça (Senad, 2005) e a Lei Federal 11.343, de 2006, que cria o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad) e normatiza procedimentos de prevenção, reinserção, repressão e define crimes.

Em março de 2018, entretanto, no ilegítimo Governo Temer, o Conselho Nacional de Políticas Sobre Drogas (CONAD) aprovou uma resolução que redireciona o modelo assistencial de cuidados aos usuários de drogas, priorizando a abstinência em detrimento da política de redução de danos. No ano seguinte, em abril de 2019, o presidente ultraconservador Bolsonaro publicou o Decreto nº 9761/2019, que trata das mudanças na Política Nacional de Drogas e, em junho do mesmo ano, sancionou a Lei nº 13.840/2019, que altera, regressivamente, a Lei nº 11.343.2006. De modo geral, as medidas objetivam instituir a abstinência como a única possibilidade de tratamento aos usuários com uso abusivo de drogas no Brasil.

Paralelamente, o Governo Federal editou uma série de decretos flexibilizando a compra e a circulação de armas, fortalecendo ainda mais as organizações criminosas no âmbito do mercado ilegal de drogas: quer sejam as facções do crime, responsáveis pelo grande comércio varejista de drogas; quer sejam as milícias, que atuam em vários ramos do mercado ilegal, como a venda de armas, drogas, segurança e *proteção privada* ou mesmo execuções encomendadas. Essa ação mais beligerante do Estado, ao contrário do discurso oficial de proteção à vida dos cidadãos de bem, reproduz mais violência, mortes e crimes em diversas periferias e territórios inseridos em diversas situações de pobreza nos diversos *locis* do nosso País. Portanto, há um relevante custo social promovido pelo proibicionismo e as políticas de morte, dentre as quais se destaca a política de guerra às drogas. No próximo módulo, analisamos o valor da conta das guerras às drogas e a quem essa conta é imposta.

## **O CUSTO DA GUERRA ÀS DROGAS: PRIVATIZAÇÃO, DESASSISTÊNCIA E ENCARCERAMENTO**

É complexo investigar as direções orçamentárias em torno da política sobre drogas na atualidade brasileira, uma vez que tal questão perpassa tanto as ações

públicas voltadas para o paradigma jurídico-segurança pública, bem como para o médico-sanitário-assistencial (público e privado), o que requer uma análise múltipla da totalidade que englobe diversas funções orçamentárias da União, dada a inexistência de um critério único que determine a elaboração orçamentária na contextura nacional, o que fragmenta as despesas relacionadas à Política Nacional de Drogas, aparecendo, assim, transversalmente, em diversos órgãos que executam o orçamento.

Neste sentido, procedemos a uma pesquisa documental em três funções orçamentárias do Governo Federal nos anos de 2019 e 2020, sob a gestão do ultraconservador Bolsonaro, cujas despesas autorizadas e pagas estão corrigidas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), quais sejam: Função nº 06 - Segurança Pública; Função nº 14 - Direitos da Cidadania; e Função nº 10 - Saúde, com vistas a levantar dados que evidenciem as tendências orçamentárias em torno da prevenção, do cuidado, da redução de danos e, mais expressivamente, da repressão, punição ou encarceramento como prioridade na questão sobre a drogas no contexto nacional, articulado a Estados e Municípios.

Reconhecemos que esta metodologia adotada está longe de alcançar a totalidade das despesas em torno das ações relacionadas à Política de Drogas no Brasil, no respectivo período apontado; no entanto, o esforço percorrido de reunir as ações de principais funções orçamentárias possibilita apontar as estimativas sobre o custo da política em questão e das direções que estão em torno dela, ainda que os dados aqui apresentados não sejam conclusivos, mas sim indicativos e instigantes de debates e questionamentos fecundos acerca da matéria.

Resta salientar que, em 2019, ainda que a execução orçamentária tenha se dado na gestão do governo Bolsonaro (2019-atual), as previsões orçamentárias autorizadas são provenientes do Plano Plurianual do governo Dilma Rousseff (2015-2016), portanto, perpassados pelo golpe jurídico parlamentar de 2016, momento em que a extrema direita assume a condução do Estado brasileiro, representado pelo ilegítimo Michel Temer (2016-2018) e continuado no governo Bolsonaro e que, portanto, altera substancialmente, como veremos, o comportamento das despesas entre valores autorizados e pagos.

Começamos pela função histórica do Estado na sociedade capitalista: repressão e coerção, aqui evidenciadas por intermédio da Função Orçamentária de nº 06 -Segurança Pública. A tabela a seguir, 01, expõem os dados acerca das ações orçamentárias direcionadas diretamente à Política Nacional de Drogas, nos anos de 2019 e 2020.

Tabela 01 - Ações Orçamentárias da Função Segurança Pública Relacionadas à Política Nacional de Drogas - 2019 e 2020 (valores correntes em milhões de reais).

<b>AÇÃO ORÇAMENTÁRIA</b>	<b>AUTORIZADO (IPCA) 2019</b>	<b>PAGO (IPCA) 2019</b>	<b>AUTORIZADO (IPCA) 2020</b>	<b>PAGO (IPCA) 2020</b>
Prevenção e Repressão ao Tráfico Ilícito de Drogas e a Crimes Praticados Contra Bens, Serviços e Interesses da União	R\$ 317.657.778	R\$ 141.609.128	R\$ 350.313.266	R\$ 105.521.184
Articulação de Política Pública Sobre Drogas	Não Existia	Não Existia	R\$ 31.341.693	R\$ 5.796.695
Política Pública Sobre Drogas	Não Existia	Não Existia	R\$ 0,0	R\$ 0,0
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 317.657.778</b>	<b>R\$ 141.609.128</b>	<b>R\$ 381.654.959</b>	<b>R\$ 111.317.879</b>

Fonte: Elaboração do Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social (GOPSS) com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Especialista. Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 06 jun 2021.

Observa-se que a ação orçamentária mais expressiva e única existente na função Segurança Pública em 2019 é a “Prevenção e Repressão ao Tráfico Ilícito de Drogas e a Crimes Praticados Contra Bens, Serviços e Interesses da União”, cujos valores pagos ultrapassam a cifra de R\$ 141,6 milhões. Em 2020, esta mesma ação orçamentária consumiu em torno de R\$105,6 milhões da função. Duas novas ações orçamentárias passaram a integrar a função Segurança Pública, sendo a “Articulação de Política Pública Sobre Drogas”, com valor pago de pouco mais de R\$ 5,7 milhões e, “política públicas sobre drogas”, sem nenhum valor autorizado e valor pago. Assim, os valores pagos giram em torno de 1/3 da proposta orçamentária inicial.

Com isso, percebe-se a hipertrofia do dispêndio de verbas públicas na ação orçamentária ligada às ações de repressão e ostensividade sobre a questão das drogas, executadas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, pasta extremamente conservadora, em detrimento do investimento em políticas públicas que trabalhem a questão das drogas sob uma perspectiva de prevenção, o que evidencia o fortalecimento de ações repressivas, punitivas e criminalizadoras da produção, circulação e consumo de substâncias psicoativas no País. A redução total de recursos na ação orçamentária “Política Pública Sobre Drogas” em 2020, por exemplo, confirma a prevalência da ideologia da segurança nacional no âmbito do Ministério, que conforma uma perspectiva beligerante de direito penal do inimigo, reforçando a criação de ações severas e punitivistas.

Com vistas a reforçar a crítica anteriormente levantada, recorreremos à Função Direitos da Cidadania, no intuito de levantar e comparar dados que evidenciem as ações do Governo Federal na perspectiva contrária às direções dadas pela ideologia

da segurança nacional no que concerne a questão das drogas, já que esta função orçamentária perpassa diversos órgãos de execução, o que possibilita, em tese, o alargamento de ações de cunho preventivo, do cuidado e da redução de danos. A tabela 02, a seguir, expõe as ações orçamentárias importantes a nossa análise e veremos que não há avanços em termos de prevenção, cuidados e proteção social.

Tabela 02 - Ações orçamentárias da função Direitos da Cidadania relacionadas à Política Nacional de Drogas - 2019 e 2020 (Valores correntes em mil reais)

<b>AÇÃO ORÇAMENTÁRIA</b>	<b>AUTORIZADO (IPCA) 2019</b>	<b>PAGO (IPCA) 2019</b>	<b>AUTORIZADO (IPCA) 2020</b>	<b>PAGO (IPCA) 2020</b>
Redes de Cuidados e Reinserção Social de Pessoas e Famílias que Têm Problemas com Álcool e Outras Drogas	R\$ 79.921.506	R\$ 32.903.048	R\$ 0,0	R\$ 0,0
Política Pública Sobre Drogas	R\$ 37.048.250	R\$ 10.348.589	R\$ 0,0	R\$ 0,0
Prevenção de Uso e/ou Abuso de Drogas	R\$ 21.878.104	R\$ 802.213	R\$ 128.134.571	R\$ 98.296.650
Reintegração Social do Preso, Internado e Egresso	R\$ 0,0	R\$ 0,0	R\$ 0,0	R\$ 0,0
Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas	R\$ 0,0	R\$ 0,0	EXTINTA	EXTINTA
Prevenção de Uso e/ou Abuso de Substâncias Psicoativas	R\$ 0,0	R\$ 0,0	EXTINTA	EXTINTA
Promoção da Cidadania, Alternativas Penais e Controle Social	R\$ 0,0	R\$ 0,0	R\$ 0,0	R\$ 0,0
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 138.847.860</b>	<b>R\$ 44.053.850</b>	<b>R\$ 128.134.571</b>	<b>R\$ 98.296.650</b>

Fonte: Elaboração do Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social (GOPSS) com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Especialista. Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 06 jun 2021.

A maior ação orçamentária da função Direitos da Cidadania, relacionadas às drogas, é “Redes de Cuidados e Reinserção Social de Pessoas e Famílias que têm Problemas com Álcool e Outras Drogas”, cujo valor alocado em 2019 corresponde a mais de R\$ 32,9 milhões. Já em 2020, esta mesma ação orçamentária teve seu investimento integralmente desmontando, conforme observamos nos dados acima, em que não houve nenhum valor autorizado e pago. Outra observação importante é acerca do aumento exponencial da função “Prevenção de Uso e/ou Abuso de Drogas” em valores de 2019 a 2020. Ainda que este montante de recursos, no ano de 2019, seja considerável no desenvolvimento e manutenção de ações de cunho preventivo, cuidado e de redução de danos, é importante observar a crescente tendência de realocação de recursos em hospitais psiquiátricos e comunidades terapêuticas em detrimento do financiamento da RAPS, o que reverbera a reatualização da relação orgânica entre “benefício do mercado” e “indústria da loucura”, direção conservadora

que se aprofunda com a reorganização do arcabouço jurídico em torno da saúde mental em 2017, assumindo, assim, um tom mais manicomial.

Dos mais de R\$ 32,9 milhões alocados em “Redes de Cuidados e Reinserção Social de Pessoas e Famílias que têm Problemas com Álcool e Outras Drogas”, R\$ 13,8 milhões foram transferidos para oito comunidades terapêuticas e organizações da sociedade civil (OSC) que também desenvolvem serviços de comunidades terapêuticas, por meio das ações orçamentárias 2085<sup>11</sup> e 2155<sup>12</sup>. Estes dados nos possibilitam afirmar que esta estratégia de realocação de recursos tem privilegiado a lógica de acumulação capitalista, beneficiando a fração da prestação de serviços, representados pelas comunidades terapêuticas e hospitais psiquiátricos, cujo atendimento tem como direção o estigma à segregação de usuários e suas famílias, reforçando a lógica da higienização social e da punição de usuários de saúde mental por meio de ações balizadas na abstinência, em laboterapias e formações (impositivas) religiosas conservadoras.

Já a segunda ação orçamentária com maior alocação de recursos em 2019 é a “Política Pública Sobre Drogas”, com valor pago de R\$ 10,3 milhões, praticamente 1/3 do valor autorizado, que era em torno de R\$ 37 milhões. A tendência de redução entre valor autorizado e valor pago levou esta ação orçamentaria a sua integral asfixia em 2020, sem nenhum valor autorizado e pago. A terceira ação orçamentária mais expressiva de 2019 é “Prevenção de Uso e/ou Abuso de Drogas”. Resta observar a grande redução entre valor autorizado nesta ação orçamentária, previsto em torno de R\$ 21,8 milhões e, com valor pago de apenas R\$ 802 mil. A redução expressiva em 2019 anunciava o desmonte que ocorreria nesta mesma ação orçamentaria em 2020, o que desembocou em nenhum valor alocado, entre autorizado e pago.

Já as ações orçamentárias “Reintegração Social do Preso, Internado e Egresso”, “Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas” e “Promoção da Cidadania, Alternativas Penais e Controle Social” não possuíram nenhum valor autorizado e pago em 2019 e 2020, tendo sido extintas as ações orçamentárias “Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas” e “Prevenção de Uso e/ou Abuso de Substâncias Psicoativas” em 2020, evidenciando o aprofundamento do desmonte das ações que contribuem para a perspectiva de prevenção e redução de danos.

---

11 Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-aco-es/progr-ama-orcamentario/2085-reducao-do-impacto-social-do-alcool-e-outras-drogas-prevenc>. Acesso em: 08 jun. 2021.

12 Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-aco-es/acao/215S-redes-de-cuidados-e-reinsercao-social-de-pessoas-e-familias-que-tem-problemas-com-alcool-e-outras-drogas>. Acesso em 08 jun 2021.

Complementar a nossa análise, buscamos levantar ações orçamentárias no âmbito da função Saúde, tendo em vista a necessidade de relacionar as medidas apontadas anteriormente às ações desenvolvidas pela política de saúde, considerando que diversas tendências conservadoras avançam no campo da saúde mental, como já destacado. Vejamos a tabela 03.

Tabela 03 - Ações orçamentárias da função saúde relacionadas à Política Nacional de Drogas - 2019 e 2020 (Valores correntes em mil de reais)

<b>AÇÃO ORÇAMENTÁRIA</b>	<b>AUTORIZADO (IPCA) 2019</b>	<b>PAGO (IPCA) 2019</b>	<b>AUTORIZADO (IPCA) 2020</b>	<b>PAGO (IPCA) 2020</b>
Auxílio-Reabilitação Psicossocial aos Egressos de Longas Internações	R\$ 26.351.540	R\$ 23.623.317	R\$ 23.223.922	R\$ 20.641.372
Auxílio-Reabilitação Psicossocial aos Egressos de Longas Internações Psiquiátricas no Sistema Único de Saúde (De Volta pra Casa)	R\$ 0,0	R\$ 0,0	R\$0,0	R\$0,0
Estruturação da Atenção Especializada em Saúde Mental	R\$ 0,0	R\$ 0,0	EXTINTA	EXTINTA
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 26.351.540</b>	<b>R\$ 23.623.317</b>	<b>R\$ 23.223.922</b>	<b>R\$ 20.641.372</b>

Fonte: Elaboração do Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social (GOPSS) com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Especialista. Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 06 jun 2021.

Existem apenas três ações orçamentárias relacionadas à política de saúde mental, na Função Saúde, em 2019. Destas, apenas “Auxílio-Reabilitação Psicossocial aos Egressos de Longas Internações” teve valor autorizado e pago, igualmente, de R\$ 26,3 milhões. Já em 2020, a mesma ação orçamentária teve valor autorizado de R\$ 23,2 milhões e pago de R\$ 20,4 milhões - inferiores comparados aos de 2019. A ação “Auxílio-Reabilitação Psicossocial aos Egressos de Longas Internações Psiquiátricas no Sistema Único de Saúde (De Volta pra Casa)” manteve-se, em 2020, sem valor autorizado e pago. Ocorreu, ainda, a extinção da ação “Estruturação da Atenção Especializada em Saúde Mental”, deixando visível o desprezo e o aprofundamento do desmonte da saúde mental brasileira.

Com vistas a formular análises comparativas e identificar os caminhos do investimento público na questão das drogas, organizamos todas as ações orçamentárias, aqui apresentadas, relacionadas às ações de repressão e punição e aquelas voltadas às políticas de cuidado, prevenção e redução de danos, que segue na tabela 04.

Tabela 04 – Comparação dos valores das ações orçamentárias relacionadas à Política Nacional de Drogas na perspectiva da repressão e na perspectiva da prevenção, cuidado e redução de danos – 2019 e 2020 (Valores correntes em milhões de reais)

<b>AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS</b>	<b>PAGO (IPCA) 2019</b>	<b>PAGO (IPCA) 2020</b>	<b>TOTAL GERAL</b>
Ações Orçamentárias Relacionadas à Política Nacional de Drogas na Perspectiva da Repressão	R\$ 141.609.128	R\$ 105.521.184	<b>R\$ 252.927.007</b>
Ações Orçamentárias Relacionadas à Política Nacional de Drogas na Perspectiva da Prevenção, Cuidado e Redução de Danos	R\$ 67.677.167	R\$ 124.734.717	<b>R\$ 192.411.884</b>

**Fonte:** Elaboração do Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social (GOPSS) com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Especialista. Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 06 jun 2021.

Os dados nos possibilitam concluir que o Governo Federal maximiza a transferência de recursos para medidas de repressão mediante ações orçamentárias da função Segurança Pública, ao passo que ações da função Direitos da Cidadania são preteridas. Apenas uma ação orçamentária, nos anos de 2019 e 2020, teve valor pago de R\$ 252,9 milhões, ao tempo em que cinco ações orçamentárias destinadas a prevenção, cuidado e redução de danos, tiveram valor pago de R\$ 192,4 milhões. A disparidade entre tais direções orçamentárias aprofundam-se quando colocamos na balança os valores alocados por meio da subfunção orçamentária “segurança pública – policiamento”<sup>13</sup>: em torno de R\$ 1,1 bilhão pago em 2019, crescendo para R\$ 2,0 bilhões pagos em 2020.

Não para por aí, entretanto. O peso do custo da guerra às drogas no Brasil eleva-se quando consideramos as despesas do conjunto de instituições do sistema de justiça criminal, responsáveis pela aplicabilidade da legislação, fiscalização e execução criminal, tais como a Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público, Defensoria Pública, Tribunal de Justiça, Sistema Penitenciário e seu encarceramento em massa, entre outras, que incidem diretamente com ações de “combate” às drogas. Por limitações metodológicas, não foi possível levantar aqui todos os dados dos Estados da Federação, bem como em circunstância da inexistência de estudos específicos acerca da questão orçamentária neles relacionada à lei de drogas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O alto custo do proibicionismo e da guerra às drogas no Brasil, comprovados por meio de alguns dados orçamentários levantados do Governo Federal, não têm surtido efeitos que minimizem ou revertam esta questão. O financiamento público da

<sup>13</sup> Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 08 jun. 2021.

repressão agudiza mortes, intensifica o crime organizado, amplia a violência urbana, especialmente nas periferias, e provoca o aprofundamento do encarceramento, sobretudo, de pessoas pretas e pobres, ao passo que se fortalecem as facções criminosas e as milícias.

A Lei dos Crimes Hediondos, no que diz respeito aos autores de tráfico de drogas, provoca uma *onda penal* sem precedentes nas periferias do País. Dados do Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (INFOPEN – junho de 2014), do Ministério da Justiça, demonstram que, das 622.202 pessoas em situação de privação de liberdade (homens e mulheres), 28% (174.216 reclusos) estão presas por força de condenações decorrentes da aplicação da Lei de Drogas (2006), incluindo aquelas pessoas que não precisariam permanecer enclausuradas, encarceradas e em contato diário com diversos sujeitos praticantes de determinados crimes.

Com base nos dados do INFOPEN 2016 (SANTOS, ROSA, 2017), a população carcerária no Brasil chegou a 726.712, um aumento de quase 17% se comparado a 2014. Desse total, 2015.091 pessoas (89,7% compostos por homens condenados ou que aguardam julgamento) foram classificadas por *tráfico de drogas, associação para o tráfico e tráfico internacional de drogas* (Leis de Drogas – nº 11.343/06). Cerca de 29,6% da população carcerária no Brasil teve privação de liberdade determinada em função da questão das drogas, como revela o documento.

Os dados aqui revelados nos permitem inferir que este elevado custo social não tem no horizonte o fortalecimento das políticas de cuidado, promoção da saúde, renda, trabalho, assistência social, educação, esporte, entre outras. Como consequência dessa direção, por exemplo, a letalidade policial disparou em 2019, elevando os índices de mortes provocadas pela polícia em confrontos que, certamente, ocorreram em operações atravessadas pelas drogas. Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública<sup>14</sup>, das 47.773 mortes violentas em 2019, 6.357 foram provocadas por policiais. Dados do Coletivo Drogas: Quanto Custa Proibir? revelam que, por exemplo, o Rio de Janeiro gastou mais de R\$ 1 bilhão e São Paulo mais de R\$ 4,2 bilhões em ações para manter e ampliar a guerra às drogas e contra o varejo do tráfico nas favelas e periferias. Somados, os Estado gastaram mais de R\$ 5,2 bilhões com a aplicação da lei de drogas, como aponta o site<sup>15</sup>.

Para Salvador (2012), tanto o fundo público, quanto a determinação do orçamento público, são espaços de lutas, conflitos políticos e de tensões de interesses

14 Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/10/19/A-alta-da-letalidade-policialem-2019.-E-a-sequ%C3%Aancia-em-2020>. Acesso em: 08 jun 2021.

15 Disponível em: <https://drogasquantocustaproibir.com.br/seguranca-e-justica/o-orcamento/>. Acesso em: 21 jun 2021.

de classes. O orçamento, revela, além de compromissos de governos, ao definir as prioridades e ações do Estado na alocação dos recursos financeiros para as políticas públicas / sociais, ser um tenso campo para disputa entre as classes sociais. E, na questão das drogas, da guerra às drogas, a afirmativa tem um forte sentido.

Se o orçamento público revela as prioridades das gestões de governos, os dados estudados neste texto confirmam uma tendência de fortalecimento das ações de criminalização e punição dos pobres e usuários de substâncias psicoativas ou de pequenos varejistas de drogas, pela ampliação do aparato repressor no campo jurídico, normativo, nas ações penais e manicomiais. Não visualizamos perspectivas de mudança dessa onda punitiva atual, intensificada no pós-golpe de 2016 e no atual governo. Infelizmente, o ciclo orçamentário que refere à questão das drogas (elaboração de proposta e sua execução) tem revelado o trato dado aos usuários de substâncias psicoativas: punição, proibição, encarceramento e, muitas vezes, extermínio, especialmente a juventude negra, pobre e periférica.

No governo de Bolsonaro não há a menor perspectiva de que usuários de drogas cheguem à condição de cidadãos de direitos. O cenário nos apresenta enormes desafios, tendo como características principais a negação do acesso à proteção social e a precarização, a mercantilização e a focalização das políticas sociais, em sintonia com uma reação conservadora, de direita, extremista e fundamentalista, que, também, penetra e se fortalece na sociedade atual. Resistir é mais do que uma necessidade. Lutar é o nosso horizonte, na defesa dos direitos humanos e sociais, especialmente de usuários de drogas e seus familiares.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é Racismo Estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018.

BATISTA, Nilo. **Introdução Crítica ao Direito Penal Brasileiro**. 12. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2013.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BOITEUX, Luciana. A nova lei de drogas e o aumento de pena do tráfico de entorpecentes. **Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais**. Ano 14. n. 167. Outubro 2006, p. 8-9.

BRITES, Cristina Maria. Política de drogas no Brasil: usos e abusos. *In: Drogas no Brasil: entre a saúde e a justiça: proximidades e opiniões*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015.

CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. Reforma política e sanitária: a sustentabilidade do SUS em questão? **Ciência e Saúde Coletiva**, 12 (2), abril 2007.

CARVALHO, Saulo. **A Política Criminal de Drogas no Brasil**. Estudo criminológico e dogmático da Lei 11.343/06. 8ª ed. Revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2016.

CASARA, Rubens. **Estado Pós-Democrático**: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

CESEC. Centro de Estudos de Segurança e Cidadania. **Um tiro no pé**: impactos da proibição das drogas no orçamento do sistema de justiça criminal do rio de janeiro e são paulo. 2019. Disponível em: [https://cesecseguranca.com.br/wp-content/uploads/2021/03/Um-Tiro-no-Pe\\_relatorio-completo.pdf](https://cesecseguranca.com.br/wp-content/uploads/2021/03/Um-Tiro-no-Pe_relatorio-completo.pdf). Acesso em 08 set 2021.

LIMA, Rita de Cássia Cavalcante. **Uma História das Drogas e do seu Proibicionismo Transnacional**: relações Brasil - Estados Unidos e os organismos internacionais. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.

MENDES, Aquila; MARQUES, Rosa Marques. O financiamento do SUS sob os "ventos" da financeirização. **Ciência e Saúde Coletiva**, 14 (3), junho 2009.

NETTO, José Paulo. **Pequena História da Ditadura Brasileira (1964-1985)**. São Paulo: Cortez, 2014.

SALVADOR, Evilásio. Financiamento Tributário da Política Social no Pós-Real. In: SALVADOR, Evilásio; BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine. et al. (orgs.). Financeirização, Fundo Público e Política Social. São Paulo: Cortez Editora, 2012, p. 123-152.

SANTOS, Thandara (org.). ROSA, Maria Inês da [et al.] (col.). **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**: INFOPEN atualização - junho de 2016. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional, 2017.

TÓFOLI, Luís Fernando; MOTA, Daniela; RONZANI, Telmo; RUSH, Brian. Construindo a continuidade do cuidado aos usuários de álcool e outras drogas: alguns conceitos e questões para o trabalho em rede no Brasil. In: RONZANI, Telmo Mota; DA COSTA, Pedro Henrique Antunes; MOTA, Daniela Cristina Belchior. et al. (orgs.). **Redes de Atenção aos Usuários de Drogas**: políticas e práticas. São Paulo: Cortez, 2015.

## CAPÍTULO 8

# O GOLPE DE 2016 E O DESMONTE DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

*Moíza Siberia Silva de Medeiros  
Bárbara Cristina da Silva Brandão  
Carmem Maria Vieira de Amorim  
Francisco Caio Pereira Vieira  
Josevan Beviláqua Soares*

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ainda estava buscando se consolidar como política pública, com um ciclo ascendente de 2005 a 2011, aprovando suas regulamentações, dentre elas a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais em 2009 e a nova Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 2011. Com o golpe jurídico-parlamentar-midiático, em 2016, e seus desdobramentos, tais como os cortes orçamentários, o reforço ao primeiro-damismo e a aprovação do Programa Criança Feliz, aprofunda-se o processo de desmonte que já começava a se desenhar no âmbito do SUAS.

O golpe, que levou ao *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff e ao início do governo Temer, ocasionou uma disrupção do projeto político-econômico dos governos petistas, este mais conciliador, retomando a agenda de contrarreformas neoliberais em ritmo acelerado, atacando de forma deliberada os direitos sociais, em nome de um Novo Regime Fiscal (NRF) que teria por objetivo retomar o crescimento do País. Para isso foi aprovada a Emenda Constitucional 95 (conhecida como a emenda do teto dos gastos públicos), cuja justificativa era a “de realizar sacrifícios para entregar o país saneado e que voltasse a crescer, responsabilizando os gastos públicos e a dívida” (BEHRING, 2019, p. 59).

Com efeito, acompanha-se um acentuado recuo nas políticas sociais e, no âmbito da Seguridade Social, a Assistência Social será duramente atacada. A partir de 2016, também, assistimos a uma valorização crescente na aplicação de esforços na primeira infância no Brasil, com a criação do Marco Legal da Primeira Infância, por meio da Lei nº 13.257/2016, este pensado para instituir um conjunto articulado de ações intersetoriais para a primeira infância, tomado de assalto, pelo Decreto nº 8.8869/ 2016, que criou do Programa Criança Feliz, para o qual o Presidente Temer instituiu a primeira-dama Marcela Temer como embaixadora. O Programa passa a ser

nacionalmente conhecido no âmbito da assistência social como Primeira Infância no SUAS.

Em um contexto de contrarreformas e de desfinanciamento das políticas sociais, o governo se utilizou do recurso ao “primeiro-damismo”, prática assistencialista que permeou historicamente a assistência social, para alterar o curso da Política de Assistência Social brasileira, e marchar na contramão do que foi construindo nas últimas décadas na implementação da arquitetura do SUAS. Embora o discurso dos últimos governos seja de que o País não pode investir em políticas sociais porque isso onera as contas públicas, o que agravaria a crise econômica, o Programa Criança Feliz, desde sua criação até hoje, vem aumentando exponencialmente seu orçamento, tendo mais do que dobrado, de um ano para outro, desde 2018<sup>16</sup>, o que revela o financiamento de ações desprofissionalizadas no âmbito do SUAS por parte das primeiras-damas, uma vez que a primeira-dama Marcela Temer, em almoço oferecido às primeiras-damas estaduais, as convocou a aderirem ao Programa e atuarem na coordenação e no fomento de ações para a primeira infância em seus estados, num claro reforço ao primeiro-damismo, ao papel histórico destinado às mulheres pelo patriarcado, e ao controle moral da classe trabalhadora, especialmente da parcela mais pobre e com menos acesso a direitos.

Isso revela que a prioridade dada pelo Governo federal nos últimos anos não foi assegurar o funcionamento de um Sistema Nacional que pudesse garantir a execução da Política de Assistência Social em todos os municípios brasileiros, com a execução de vários serviços e programas em todos os seus níveis de proteção, mas sim, um programa criado por decreto presidencial, sem qualquer discussão ou pactuação nas instâncias deliberativas e de controle social da política social<sup>17</sup>, que atende apenas 2.586<sup>18</sup> municípios brasileiros e se sobrepõe às ações já implementadas e consolidadas pela Proteção Social Básica do SUAS.

A criação do Criança Feliz também revela que o primeiro-damismo não foi superado no âmbito da Assistência Social, tendo apenas ficado sem muita evidência nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), em razão da luta pela

<sup>16</sup> Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-aco/acao/217M-desenvolvimento-integral-na-primeira-infancia---crianca-feliz?ano=2020>. Acesso em 20 de fevereiro de 2020.

<sup>17</sup> O Programa foi lançado sem ter sido pactuado em nenhuma instância de deliberação da política de assistência social, no entanto, o recurso para financiá-lo foi retirado do Fundo Nacional de Assistência Social, não passando pela aprovação do CNAS, revelando o desfinanciamento do SUAS em favor de um Programa que se sobrepõe aos seus serviços e programas.

<sup>18</sup> Disponível em:

[https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/termoaceite/crianca\\_feliz\\_2016/relatorio\\_participantes.php](https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/termoaceite/crianca_feliz_2016/relatorio_participantes.php). Acesso em 14 de maio de 2021.

profissionalização e implementação do SUAS. Existia a defesa de que com o SUAS o primeiro-damismo<sup>19</sup> vinha perdendo força e que, com o processo de consolidação da Política de Assistência Social, seria superado; no entanto, não foi bem isso o que aconteceu. Em âmbito estadual e municipal, as primeiras-damas têm ocupado a função de secretárias de assistência social mesmo após o SUAS; mas não é só isso, as primeiras-damas historicamente dedicaram-se a desenvolver ações com foco nos pobres, principalmente destinadas a crianças e mulheres. Nos últimos anos, estas vêm criando uma série de programas na área social, muitas vezes concorrendo com os programas e serviços do SUAS ou mesmo se sobrepondo a eles. De 2016 para cá ganharam destaque os programas para a primeira infância desde a criação do programa Criança Feliz.

A reprodução do primeiro-damismo por dentro do próprio SUAS, quando as primeiras-damas assumem oficialmente a gestão da assistência social como secretárias, buscando inclusive qualificação profissional para se perpetuarem nesta função, e a persistência de ações paralelas ao SUAS, muitas delas associadas ao voluntariado e à filantropia, que continuam a ter as primeiras-damas à sua frente, revelam um grave ataque ao processo de institucionalização da Assistência Social como política de Seguridade Social, submetendo a proteção social ao assistencialismo e à reprodução do favor, que mediarão as ações da assistência social historicamente e que o SUAS tinha por objetivo superar.

Apontados esses elementos introdutórios, este artigo tem por objetivo problematizar o processo de desmonte do SUAS desde o golpe de 2016 e seus desdobramentos em três níveis: no âmbito do financiamento; no âmbito da gestão, com o foco na reatualização do primeiro-damismo e no âmbito do trabalho social com famílias, abordando a institucionalização do Marco Legal da Primeira Infância no SUAS a partir da metodologia do programa Criança Feliz.

Para as análises que serão empreendidas neste artigo, realizamos levantamento bibliográfico sobre Política Social, Fundo Público, Assistência Social e Familismo, e recorreremos às pesquisas publicadas na forma de Tese de Doutorado e de

---

19 No Brasil, o surgimento do primeiro-damismo está ligado às ações desenvolvidas pela primeira-dama Darcy Vargas, responsável por criar e presidir a primeira instituição de assistência social vinculada ao Estado brasileiro, no início dos anos de 1940. De lá para cá, as primeiras-damas vêm realizando inúmeras ações na área de assistência social. Como consta nos estudos sobre política social, a assistência social foi a ferramenta mais utilizada para aproximar o gestor da população, pelo histórico de práticas clientelistas e assistencialistas impressas nos serviços destinados a esta. Historicamente as primeiras-damas vêm assumindo o papel como gestoras desta política, personificando a bondade do governante como importantes mediadoras entre este e governados. Sob a óptica das relações patriarcais, pela sua condição de mulher, as primeiras-damas vêm se colocando como importantes agentes à frente das ações, programas e projetos da assistência social, uma vez que está associada à ideia de cuidado, historicamente a cargo das mulheres.

artigos em periódicos sobre o Primeiro-damismo e a implementação do Programa Criança Feliz. Como recurso didático de exposição dos desdobramentos do golpe sobre o SUAS, dividimos o capítulo em duas secções: na primeira abordamos os elementos que fundamentaram a constituição do golpe e apontamos o primeiro desdobramento dele, que foi a criação de um novo regime fiscal e o ataque ao fundo público, criando um processo de desfinanciamento das políticas sociais, sendo que analisaremos com profundidade como isso se deu para a Assistência Social. Na segunda secção, abordamos acerca da reatualização do primeiro-damismo na gestão da Assistência Social e da criação do programa Criança Feliz que ocasionará o reforço ao primeiro-damismo e ao familismo na Assistência Social.

## **O GOLPE DE 2016 E O DESFINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**

É preciso evidenciar que o golpe de Estado jurídico-parlamentar-midiático de 2016 ocorreu em contexto de profunda crise do capitalismo global. A crise de 2008 da economia capitalista global gera movimentações e contradições que tornam instáveis não só a economia, mas também a política e todas as outras instâncias da sociedade. Cabe dizer que, neste cenário, os governos do PT não irão romper com o padrão de proteção social (GALIZIA; PASTORINI, 2006) que já vinha sendo implementado no Brasil. De acordo com Behring (2018), o que houve nesses governos foi um deslocamento em relação às orientações neoliberais mais duras do Consenso de Washington, implementadas no Brasil desde os anos 1990. Behring (2018) afirma que, embora tenha havido “impactos positivos sobre a vida dos que viviam em pobreza extrema ou absoluta”, nos governos do PT, é “evidente que o projeto favoreceu em proporções maiores os ricos, com atenção especial ao agronegócio e ao capital portador de juros, além de atrair capital estrangeiro para o Eldorado brasileiro”. (IDEM, p. 52).

Os governos petistas, segundo Behring (2018), constituíram o segundo momento do neoliberalismo no Brasil, uma vez que não romperam com os parâmetros do ajuste fiscal, nem com o direcionamento da política macroeconômica do governo anterior: “[podemos considerar que esses 13 anos constituíram em segundo momento do neoliberalismo no Brasil[...]”. (BEHRING, 2018, p. 52). Segundo a autora,

[s]e houve [...] uma *mexida no ponteiro* que poderia indicar um sentido reformista em aspectos das políticas em curso, não houve ruptura com elementos centrais daquela agenda, seja no campo da política econômica, seja no campo da política social. Nesse contexto, as teses do ‘*neodesenvolvimentismo*’ e da *nova classe média* [...] foram os mitos

brasileiros que cimentaram ideologicamente a hegemonia daquele projeto, que teve no Estado seu dinamismo” (BEHRING, 2019, p.52).

Embora os governos do PT não tenham adotado um caminho diferente da proposta neoliberal, refrearam as medidas mais agressivas do capitalismo internacional para os países periféricos; o n entanto, abriram mão de reformas profundas que pudessem garantir um modelo de cidadania com acesso a direitos e serviços públicos de qualidade, e que possibilitasse o enfrentamento das desigualdades sociais abissais. Para Demier (2017) e Behring (2019), o esgotamento dos governos de coalizão e conciliação de classes do PT; os rebatimentos da crise capitalista internacional de 2008/ 2009 cujos efeitos seriam sentidos alguns anos depois aqui no Brasil; a incapacidade de o partido, aos olhos da burguesia, “implementar as contrarreformas e o ajuste fiscal no grau, no ritmo e na intensidade exigidos pela crise econômica nos quadros de um capitalismo periférico e dependente” (DEMIER, 2017, p. 96. Grifos do autor.); o avanço do conservadorismo; o ódio de classe reforçado pela pequena ascensão dos setores populares, via consumo; e o desgaste provocado pela mídia através da bandeira anticorrupção, foram alguns dos elementos que deram desfecho ao pedido de *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, que, para nós, se configurou como um golpe jurídico-parlamentar-midiático. De acordo com Alves (2016, p. 16):

[...]a direita organizada aproveitou-se da matéria social manipulada para dar início a uma nova escalada da ofensiva reacionária no Brasil. Primeiro, apostou-se no desgaste do governo Dilma para as eleições de 2014. Antes das eleições, as jornadas de julho de 2013 foram manipuladas midiaticamente pela pauta da Direita, dando um componente massivo à desestabilização do governo Dilma, predominantemente das camadas médias organizadas em movimentos sociais de direita financiados pelo partido da oposição com ampla cobertura da mídia hegemônica.

Após os eventos que descrevemos acima, quem assume o Governo brasileiro é o vice-presidente Temer que retoma a agenda de contrarreformas neoliberais em ritmo acelerado. Para isso foi aprovada a Emenda Constitucional 95, com a justificativa de que era necessário instituir um Novo Regime Fiscal (NRF) para diminuir a dívida pública que estava crescendo em razão do crescimento da despesa pública primária. Como podemos perceber, o Brasil desembolsa cada vez mais recursos para cobrir despesas financeiras como juros e amortizações, do que gasta com políticas sociais:

[...] a dívida pública passou de R\$ 84 bilhões, em julho de 1994, para cerca de R\$ 3,5 trilhões, em 2015, embora o país tenha desembolsado ao longo destas duas décadas as cifras de R\$ 11 trilhões para o pagamento

dos juros e amortizações. Estas informações ilustram que o alardeado rombo nas contas públicas pode ser explicado em grande medida pela sangria de recursos para despesas financeiras, o que coloca em xeque o argumento de “excesso de gastos públicos” que tem sido há anos empregado para justificar as sucessivas reduções de direitos sociais. (BEHRING; TEIXEIRA, 2019, p.76).

O falacioso argumento do projeto neoliberal de que a crise é decorrente do “gasto” do Estado com políticas sociais nos remete a refletir sobre o interesse e disputa do Fundo Público para atender aos ditames do capital, conforme apontado por Behring; Teixeira (2019, p. 70):

O ajuste fiscal não é recente nem se restringe ao Brasil [...]. Ainda sob o tradicional e falacioso argumento neoliberal de que a causa da crise se situa no excesso de gastos públicos, o ajuste fiscal no país foi aprofundado nos últimos quatro anos em benefício dos interesses do capital, especialmente da fração burguesa rentista. Inicialmente no ano de 2015, com a presidenta Dilma Rousseff e o ministro Levy, e, em seguida, numa versão ainda mais dura, pelo governo ilegítimo de Michel Temer, após o golpe orquestrado em 2016.

É necessário argumentar que a definição de um “teto” para os gastos não implica redução de transferências de recursos do fundo público para o capital financeiro. A criação de um limite se dá em relação aos “gastos sociais”, ocasionando uma drástica redução nos recursos para as políticas sociais. Conforme Behring; Teixeira (2019, p. 76):

As despesas com juros e amortização da dívida não foram suficientes para evitar o refinanciamento da dívida pública, que no ano de 2018 correspondeu ao montante de R\$ 450,2 bilhões, o que corresponde, praticamente, à metade do Orçamento da Seguridade Social.

Estudos do Instituto Brasileiro de Pesquisa Aplicada (IPEA) compilados na Nota Técnica nº 27/ 2016<sup>20</sup> projetaram que a assistência social perderia, ao longo da vigência do NRF, mais de 50% do seu orçamento, tendo como referência os serviços e programas ofertados em 2016. O estudo mostrava a insustentabilidade da política de assistência social e dos programas de transferência de renda, com perda de recursos na ordem de R\$ 868 bilhões em 20 anos. Exemplo disso, já em 2018, a assistência social começava a sentir grandes perdas em seu orçamento. O orçamento previsto pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) para aquele ano era de R\$ 59 bilhões. O governo, por sua vez, aprovou apenas R\$ 400 milhões, o que ocasionou no corte orçamentário de até 99% para alguns serviços ofertados por essa política social.

---

20 Disponível em: <http://ipea.gov.br>. Título: Nota Técnica - 2016 - setembro - Número 27 - Disoc. **O Novo Regime Fiscal e suas implicações para a política de Assistência Social no Brasil**. Acesso em 11 de maio de 2021.

De acordo com Behring; Teixeira (2019), no intervalo de 2012 a 2018, houve um crescimento de 25,3% em despesas globais do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), sendo que cerca de 95,5% foram consumidas por benefícios socioassistenciais. Neste mesmo período, houve uma tendência negativa de diminuição dos recursos para o financiamento dos serviços socioassistenciais, comprometendo um dos eixos estruturantes do SUAS. “Os valores transferidos para os serviços tiveram uma diminuição de 36,6%, com queda de R\$ 2,6 bilhões em 2012 para R\$ 1,6 bilhão em 2018”. (IDEM, p. 84-85). Percebe-se que o foco do financiamento está em financiar a transferência de renda, reforçando a centralidade dos programas dessa modalidade na Assistência Social, uma vez que o financiamento para outros programas, projetos e ações também sofreram cortes, conforme descrevem Behring; Teixeira (2019, p. 86):

Programas, Projetos e ações no campo da gestão perderam 47,7% de recursos entre os anos de 2012 e 2017. Considerando o período entre 2012 e 2018, a queda de recursos acumulada foi menor, de 15,5%. Em 2017, as despesas com ações voltadas para a estruturação e o funcionamento do SUAS [...] caíram praticamente pela metade em relação ao montante gasto em 2012, que foi de R\$ 299 milhões. [...]. O aumento de recursos no ano de 2018, no conjunto de projetos e gestão, ficou concentrado nas ações de estruturação da rede de serviços da proteção social básica e especial.

Apesar desses cortes no financiamento da Assistência Social, o programa Criança Feliz “consumiu R\$ 186,4 milhões, valor superior ao montante destinado a programas, projetos e ações de gestão no âmbito do FNAS, [...] cujo investimento correspondeu somente a R\$ 156,4 milhões. No ano seguinte, o Programa Criança Feliz teve aumento de 21,8%”. (IDEM, p. 83). De acordo com dados do Portal da Transparência, o orçamento do Programa passou de R\$ 500 milhões em 2019 para R\$ 970 milhões em 2020 - valor maior do que foi assegurado pelos projetos de lei do Congresso Nacional (PLN) 42 e 48/ 2019 para recompor o orçamento da assistência social referente ao ano de 2019, na ordem de R\$ 800 milhões, suficientes apenas para pagar de quatro a cinco parcelas daquele exercício.

O desfinanciamento do SUAS vem ocasionando o fechamento de muitas de suas unidades de referência, a descontinuidade dos serviços, a demissão de trabalhadores e a precarização das condições de trabalho dos que ainda persistem contratados. Conforme corroboram Behring; Teixeira (2019, p. 86): “[s]em estrutura adequada de financiamento não há como assegurar a prestação de serviços com qualidade, o que pode agravar o sucateamento e impedir a continuidade de ações nos equipamentos públicos do SUAS”. Ademais, os dados apresentados aqui apontam o

desmonte do SUAS, demonstrando a prioridade dos últimos governos em fortalecer o clientelismo dentro da assistência social, uma vez que, ao destinar mais recursos para o fortalecimento de um programa focalizado fora das diretrizes do SUAS estimula a reprodução do primeiro-damismo, favorecendo o assistencialismo e atuando na contramão da garantia dos direitos sociais. Esses aspectos serão mais bem abordados na próxima seção deste capítulo.

## **A REATUALIZAÇÃO DO PRIMEIRO-DAMISMO NA GESTÃO DO SUAS E O PROGRAMA CRIANÇA FELIZ**

O primeiro-damismo nunca deixou de existir no Brasil. Com a criação do SUAS, defendia-se o enfrentamento ao assistencialismo mediante um sistema público de assistência social, buscando não se dar visibilidade ao trabalho desenvolvido pelas primeiras-damas. As últimas pesquisas de informações básicas municipais realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com o objetivo de avaliar a implementação do SUAS, revelou essa persistência. Os dados de 2009 mostram que, dos 5.565 municípios do País naquele ano, 1.352 primeiras-damas destes estavam ocupando oficialmente o cargo de secretárias municipais de Assistência Social, correspondendo a 24,29% dos municípios. Já a edição de 2013, quase dez anos após o SUAS, identificou a persistência de 1.305 primeiras-damas na gestão da assistência social, correspondendo a 23,42% dos municípios.

De acordo com Medeiros (2020), o primeiro-damismo é um fenômeno de caráter histórico que se fundamenta na particularidade da formação social brasileira, funcionando como estratégia de legitimação da dominação burguesa. A mesma autora aponta que o primeiro-damismo encontrou a assistência social pós-SUAS permeável à sua reprodução, reedição e reconfiguração a partir de dois aspectos centrais:

o primeiro diz respeito à reprodução do primeiro-damismo por dentro do próprio SUAS, quando as primeiras-damas assumem oficialmente a gestão da assistência social como secretárias, buscando inclusive qualificação profissional para se perpetuarem nesta função; o segundo, devido a persistência de ações paralelas ao SUAS, muitas delas associadas ao voluntariado e à filantropia, que continuam a ter as primeiras-damas à sua frente. No que se refere ao primeiro aspecto, as primeiras-damas vêm ocupando a gestão da assistência social, na função de secretárias municipais e estaduais de assistência social, embora o SUAS não atribua nenhum espaço formal para a primeira-dama na assistência social, como havia na antiga LBA, quando à primeira-dama era destinada a função de Presidente de Honra. Para nós, isso se deve a alguns elementos que buscaremos analisar: 1. os traços da nossa formação social, analisados no primeiro capítulo, da herança familiar na política, o patrimonialismo e a cultura clientelista que não foram superados nas relações sociais e se reproduzem nas instituições

públicas, inclusive nas de assistência social, que imprimem na assistência social a marca do favor; 2. a busca das primeiras-damas por formação e qualificação profissional para atuarem como gestoras, e a ocupação, por parte delas dos espaços de deliberação e pactuação da política de assistência social; 3. a própria configuração da política de assistência social que ao focar na pobreza, via transferência de renda, se apresenta como um “campo fértil” para a reprodução da perspectiva do cuidado e da doação e do perfil tradicional da primeira-dama. (MEDEIROS, 2020, p. 128-129).

A pesquisa de Medeiros (2020) também revelou que, além da busca por profissionalização por parte das primeiras-damas para se legitimarem na gestão da Política de Assistência Social, elas também atuam nas instituições filantrópicas, caritativas, associações, fundos de solidariedade, inclusive se utilizando da estrutura e recursos do próprio SUAS para fortalecer essas instituições. De acordo com a autora:

[a]s pautas que historicamente se colocaram como carro-chefe das ações das primeiras-damas foram a infância e as mulheres e, mais recentemente, as pessoas com deficiência, [sendo que], na atualidade, a pauta que mais vem sendo abraçada é a da Primeira Infância, desde o Criança Feliz de Marcela Temer. (2020, p. 182).

Desde a criação do Programa Criança Feliz<sup>21</sup>, instituído pelo Decreto nº 8.869 de 05 de outubro de 2016, vários outros programas para a Primeira Infância foram criados nos estados e municípios brasileiros, em sua maioria tendo as primeiras-damas como suas idealizadoras e articuladoras, reforçando o papel histórico das primeiras-damas à frente de ações assistencialistas e desconsiderando um conjunto de normativas e de políticas já estruturadas para a primeira infância no Brasil, uma vez que o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) já havia recomendado a criação de políticas para a primeira infância desde a elaboração do Plano Nacional pela Primeira Infância em 2010, e já contávamos com o Marco Legal da Primeira Infância, criado pela Lei nº 13.257 em 8 de março de 2016, que altera o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e prevê ações para a Primeira Infância como parte da Proteção Integral à Crianças e Adolescentes.

---

21 De acordo com informações do Ministério da Cidadania, o Programa Criança Feliz - PCF é uma ação do Governo Federal, instituído por meio do decreto nº 8.869/2016, de caráter intersetorial, com “a finalidade de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância” (Art. 1º) e com o objetivo de atender crianças de até seis anos e suas famílias; gestantes e crianças de até três anos e suas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; crianças de até seis anos e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada; e crianças de até seis anos afastadas do convívio familiar (Art. 2º). O Programa se desenvolve por meio de visitas domiciliares que buscam envolver ações de saúde, educação, assistência social, cultura e direitos humanos. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/crianca-feliz/crianca-feliz/perguntas-frequentes>. Acesso em 11 de maio de 2021.

Com o corte orçamentário para financiar a assistência social e a destinação de recursos para o PCF, como apontamos há pouco, os gestores municipais de assistência social se viram obrigados a aderir ao PCF a fim de não perder recursos (ARCOVERDE *et alii*, 2019). O CNAS, com vistas a garantir que os recursos disponibilizados para o PCF fossem repassados à assistência social e com a finalidade de garantir que ele não se sobrepusesse aos serviços já tipificados da Política de Assistência Social, aprovou a Resolução nº 19, de 24 de novembro de 2016, instituindo o Programa Primeira Infância no SUAS, uma forma de oficializar o PCF como um programa articulado ao Marco Legal da Primeira Infância. Ao fazer isso, o CNAS chancelou a execução de um Programa criado de forma autoritária e com interesses patrimonialistas e clientelistas.

As críticas ao PCF feitas por estudiosos, profissionais de assistência social e gestores mais engajados na defesa do SUAS, fomentaram uma série de discussões que culminaram em regulamentação recente do CNAS para aprimoramento das ações destinadas à Primeira Infância no SUAS, por meio da Resolução nº 29, de 11 de março de 2021. Tal documento, no entanto, é apenas uma recomendação de caráter orientador, o que não questiona a natureza, a metodologia, nem os fundamentos do Programa Criança Feliz, agora chancelado sobre a alcunha de Programa Primeira Infância no SUAS, revelando que ele já se instalou na Política de Assistência Social. Na análise de Raichelis; Yazbek (2017, p. 24), a incorporação do Programa Criança Feliz ao âmbito do SUAS, “é a expressão mais emblemática da reatualização de antigas requisições dirigidas à assistência social, de moralização, disciplinarização e controle das classes e grupos subalternos”.

O Programa Criança Feliz/ Primeira Infância no SUAS reforça o familismo presente nas políticas sociais, inclusive na Política de Assistência Social, conforme já havia apontado Teixeira (2016, p. 42):

A proteção social básica da Assistência Social, em especial o PAIF, expressa a contradição de tomar a família ora como sujeito à proteção social, tendo por objetivo promover seu acesso e usufruto dos serviços, benefícios, programa e projetos como direitos, ora como sujeito a oferecer proteção, daí os objetivos de fortalecer as funções protetivas das famílias. O trabalho social com famílias expressa esses vícios do familismo.

Ora, se as ações no âmbito da Política de Assistência Social voltadas para as famílias, mesmo articulando um conjunto de serviços e programas, apresentavam a contradição de reforçar a responsabilização da família pelo autocuidado e proteção, o PCF, reduzido a visitas domiciliares e orientações acerca do cuidado com as crianças, reforça cada vez mais o caráter familista das ações do Estado no âmbito da proteção social, uma vez que ao apostar, incentivar e valorizar as “funções protetivas das

famílias, mais sobrecarga, expectativa e culpabilizações promove”. (TEIXEIRA, 2016, p. 31).

Além disso, o PCF traz consigo um forte conteúdo moral e de controle sobre as famílias pobres e de responsabilização das mulheres, reforçando determinados papéis de gênero para variados perfis de mulheres, com base em sua classe social. “O PCF [...] instala a figura dirigente da mulher primeira-dama, mulher do lar cuidadora, subalterna, de boa vontade, que, pela sua condição destacada, de elite política, reduz a responsabilidade estatal e pública em assegurar direitos”. (SPOSATI, 2019, p. 536). O PCF cria ações pontuais junto à criança e ao seu cuidador, majoritariamente às mães, iniciando com a visita domiciliar, responsabilizando-as pelo desenvolvimento da criança, ao reduzir o desenvolvimento da criança ao ato de brincar e ao carinho e amor que devem receber de suas famílias, conforme a primeira-dama Marcela Temer enfatizou em seu discurso de lançamento do Programa.

Consoante Arcoverde (2017, p. 190), na metodologia do PCF, “bem como nas orientações técnicas voltadas para os chamados “visitadores sociais”, existem até direcionamentos sobre como ‘educar a mãe a amamentar seu filho’, dentre outros destaques dessa natureza”. Com isso, o PCF idealiza a infância, descontextualiza sua condição de classe, desconsidera as desigualdades sociais e desresponsabiliza o Estado de garantir direitos e moraliza o enfrentamento às desigualdades sociais, imputando às famílias em situação de pobreza a falta de cuidado com seus filhos, como o principal entrave para seu desenvolvimento. “Tais características corroboram com a responsabilização da família diante de sua situação de vulnerabilidade social, afinal, o programa tem o intuito de desenvolver potencialidades do sujeito e estimular a responsabilidade dos adultos para assumir tarefas que não são unicamente suas”. (ARCOVERDE *et alii*, 2017, p. 190.).

Neste sentido, o Programa tem uma proposta conservadora de enfrentamento à “questão social”, reforçando ainda mais a focalização na pobreza e a autorresponsabilização, das pessoas, principalmente das mulheres-mães pobres, pela proteção social, desconsiderando as ações já desenvolvidas para o desenvolvimento da criança nas áreas de saúde, com as ações dos Agentes Comunitários de Saúde, de educação e os serviços já existentes na Política de Assistência Social, como o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para crianças até seis anos, serviço complementar e diretamente articulado ao Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), operacionalizado no âmbito da Proteção Social Básica da Política de Assistência Social.

Do exposto, afirmamos que o percurso dos últimos 15 anos da Política de Assistência Social, apesar dos avanços significativos na tentativa da consolidação de um sistema único, descentralizado e participativo e de garantia de direitos, vem sendo delineado pela focalização de seus programas de viés familista, cenário esse agravado em 2016. O PCF contribui para que SUAS se distancie cada vez mais dos seus princípios, que buscavam romper com o assistencialismo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O avanço do neoliberalismo por meio dos desdobramentos do golpe provocou um acentuado recuo na consolidação da Política de Assistência Social. O desfinanciamento, a reatualização do primeiro-damismo e a centralidade dada a um Programa que marcha na contramão do que foi construindo nas últimas décadas na implementação da arquitetura do SUAS, contrapõe-se às suas configurações do ponto de vista organizativo, institucional, normativo e de concepção. Destarte, este processo imputado à assistência social está organicamente imbricado a um projeto de Estado neoconservador.

Além disso, conforme aponta Silva (2018), revela-se um cenário de dissolução e desconstrução do SUAS, por meio de um processo em curso onde se conflita a direção de dois projetos antagônicos de proteção social brasileira. Um referenciado na concepção de uma proteção social pública, universal, e de afirmação dos direitos, e outro que restringe a proteção social a um programa pontual, personalista, traduzido factualmente pelo então Programa Criança Feliz, onde o critério da necessidade social e do direito cede lugar ao critério do mérito, da discriminação e das ações esporádicas, assimétricas, do paralelismo, do voluntariado, do primeiro-damismo e do fisiologismo.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Giovane. O golpe de 2016 no contexto da crise do capitalismo neoliberal. In: **Blog da Boitempo**, 2016, (online). Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/06/08/o-golpe-de-2016-no-contexto-da-crise-do-capitalismo-neoliberal/>. Acesso em: 22 de set. de 2018.

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito Arcoverde. MÉLO, Elisa Celina Alcantara Carvalho; BEZERRA, Josinete de Carvalho. A responsabilização da família na cena contemporânea: particularizando o Programa Criança Feliz. In: **Em Pauta**, Rio de Janeiro. 2o Semestre de 2019 - n. 44, v. 17, p. 181 - 195.

BEHRING, Elaine. Estado no Capitalismo: notas para uma leitura crítica do Brasil recente. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine e LIMA, Rita de Lourdes de (Orgs.). **Marxismo, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 39-72.

BEHRING, Elaine. Ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. In: SALVADOR, Evilasio; BEHRING, Elaine e LIMA, Rita de Lourdes de (Orgs. ). São Paulo: Cortez, 2019. p. 43-66. **Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social**.

BEHRING, Elaine; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. O draconiano ajuste fiscal no Brasil e a expropriação de direitos da seguridade social. In: SALVADOR, Evilasio; BEHRING, Elaine e LIMA, Rita de Lourdes de (Orgs.). **Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2019. p. 67-97.

DEMIER, Felipe. **Depois do Golpe: a dialética da democracia blindada no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2017.

GALIZIA, Silvina; PASTORINI, Alejandra. A redefinição do padrão de proteção social brasileiro. In: **Praia Vermelha**. n. 14/15, 2006, p. 72-103.

MEDEIROS, Moíza Siberia Silva de. **Primeiros-Damismo e Sistema Único de Assistência Social: novas e velhas práticas**. Rio de Janeiro, 2020, 225f. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2020.

RAICHELIS, Raquel; YAZBEK, Maria Carmelita. Estudo Avaliativo da Implementação do Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma proposta de investigação em desenvolvimento. In: JOINPP. *Jornada Internacional de Políticas Públicas*. VIII, **Anais**, São Luiz: UFMA, Maranhão, 2017.

SILVA, Ozanira Silva e. A Política de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS): processo de construção e de desmonte. In: ENPSS. *Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social*. XVI, **Anais**, Mesa Coordenada, Vitória, 2018.

SPOSATI, Aldaíza. Transitoriedade da felicidade da criança brasileira. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, set./dez. 2017, n. 130, p. 526-546.

TEIXEIRA, Solange Maria. Sistemas de proteção social contemporâneos e a Política de Assistência Social: a reatualização do familismo. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Política de Assistência Social e temas correlatos**. Campinas: Papel Social, 2016. (p. 27-43).

TEIXEIRA, Solange Maria. Política Social contemporânea: a família como referência para as Políticas Sociais e para o trabalho social. In: MIOTO, Regina Célia Tamaso; CAMPOS, Marta Silva; CARLOTO, Cássia Maria (Orgs.). **Familismo, direito e cidadania: contradições da política social**. São Paulo: Cortez, 2015. (p. 211-240).

**PARTE II - CONTRARREFORMA TRABALHISTA E SUAS IMPLICAÇÕES  
PARA A CLASSE TRABALHADORA**

## CAPÍTULO 9

# ORGANISMOS FINANCEIROS INTERNACIONAIS E A PRODUÇÃO DE (DES)AJUSTES SOCIOECONÔMICOS BRASILEIROS: ANÁLISE DA REFORMA TRABALHISTA

*José Aurício Lopes Araújo  
Adriana Alves da Silva  
Elenilce Gomes de Oliveira  
João Helder Alves e Silva  
Luan Cabral da Silva Araújo*

A narrativa idílica de que o Brasil é uma “Pátria Amada, Mãe Gentil” tem se desconstruído de maneira paulatina e gradual graças à própria contradição fulcral que funda as nossas terras tupiniquins. A tal “Mãe Gentil” se mostra, verdadeiramente, hostil com os seus filhos, de maneira a levar-nos a concordar com Machado de Assis quando afirma no seu “Comentário da Semana”, publicado em 1861 no Diário do Rio de Janeiro, a existência de dois brasis, ou seja, “o país real, esse é bom, revela os melhores instintos; mas o país oficial, esse é caricato e burlesco”.

Afinal de contas, o que nos leva a crer em tanto pessimismo? O Brasil não caminhava desde a redemocratização na contramão do mundo, afirmando políticas universalizantes de seguridade social, enquanto o mundo as retraía, a exemplo do que acontecia na Inglaterra, durante o governo de Margaret Thatcher (1979-1990), tido como nitidamente neoliberal, com política de forte arrocho fiscal? Não parecia que a classe trabalhadora, finalmente, tinha alcançado os avanços e a tão aguardada proteção das condições de vida e de trabalho que engatinhavam desde a promulgação da CLT de 1943?

Caríssimos, infelizmente, o que parecia elementar nas lutas dos anos de 1980, com conquistas como a promulgação da Carta Constitucional de 1988, não se revelou nos desdobramentos das leis complementares, tampouco no cotidiano como tal. Ao contrário, nos anos posteriores a esta década, observou-se em relação aos direitos uma avalanche de retrocessos, marcados pela desmobilização e desorganização da classe trabalhadora, culminando em 2017 na reforma trabalhista, em 2018 com a extinção do Ministério do Trabalho e mais recentemente, em 2019, com a criação da carteira de trabalho verde e amarela.

Necessário é elucidar que todos esses retrocessos e, mais expressivamente, a reforma trabalhista ou Lei Federal nº 13.467/2017, embora justificados pela

necessidade de diminuição dos custos com a mão de obra e geração de mais empregos, na verdade, atende ao recrudescimento do neoliberalismo no Brasil, orientado por uma estratégia de ‘desdemocratização’, no âmbito da qual a soberania popular está subjugada aos benefícios do mercado (DARDOT; LAVAL, 2016). Consequência direta desta política neoliberal, os retrocessos impostos, principalmente a reforma trabalhista, incidem na quebra de direitos duramente conquistados pelo sistema de proteção social, com desregulamentação e flexibilização da gestão do trabalho, materializadas pelos trabalhos terceirizados, temporários, *part time*, *pejotizados* etc., com efeitos principalmente na intensificação do trabalho, enfraquecimento de ações e desmobilização dos movimentos coletivos, crescimento do individualismo, devido, de forma particular, à constante ameaça de demissão nesses contextos (DEJOURS, 1999).

Tal realidade, que ofusca a memória do Brasil como último país da América Latina a implementar um projeto neoliberal, em virtude, como ressalta Filgueiras (2006) de um lado, pela dificuldade de soldar os distintos interesses das diversas frações do capital até então presentes no moribundo Modelo de Substituição de Importações (MSI) e, de outro, pela intensa atividade política desenvolvida pela classe trabalhadora na década de 1980 – expressas entre outros eventos, na constituição do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), na criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do Partido dos Trabalhadores (PT) e ainda na realização de cinco greves gerais entre 1983 e 1989, nos instiga algumas reflexões, dentre as quais, como: a quem interessa e qual a razão da realização de uma reforma trabalhista no Brasil? Ou no melhor estilo, o que provoca a distração da nossa pátria mãe a ponto de não perceber por quem e por que estar sendo subtraída em tenebrosas transações, deixando seus filhos cegos pelo continente a levar pedras feitos penitentes? (HOLANDA, 1980).

Nestes termos, objetivamos com este capítulo discutir a reforma trabalhista brasileira, buscando identificar as reais razões e interessados em sua realização. Para alcance deste objetivo, como procedimento metodológico, recorreremos à pesquisa bibliográfica, com o apoio de autores críticos como Filgueiras (2006), Alves (2017) e Anderson (1995), dentre outros.

Compreender a reforma trabalhista como elemento dos retrocessos pelos quais o Brasil vem passando, bem como a que interesses atende, se reveste de relevância, uma vez que se opõe às promessas civilizatórias de salariedade, capaz de combater as desigualdades sociais e a legislação pela qual a classe trabalhadora tanto luta, bem como para identificação e estabelecimento de estratégias de superação do

desemprego, perversas condições de trabalho e baixos salários, enfim, por um novo projeto de sociedade. Com efeito, apesar de pegar o bonde com alguns anos de atraso, o Brasil se mostra eficiente em acompanhar em passos largos a caminhada global no que diz respeito ao desmonte das políticas de proteção social imposta pelos mecanismos de regulação internacional. Ou seja, a melhor (ou pior) devastação das conquistas trabalhistas, no estilo de trem das onze, pois a pátria amada “não pode ficar nem mais um minuto com você” (BARBOSA, 1964), leia-se, CLT de 1943.

## O PAULATINO E GRADUAL DESMONTE DA CLT DE 1943

Para fazermos uma análise do processo que desencadeou a Reforma Trabalhista de 2017, bem como de seus principais desdobramentos expressos pela extinção do Ministério do Trabalho em 2018 e criação da carteira de trabalho verde e amarela em 2019, precisamos, no entanto, voltar alguns anos, mais especificamente para o período da crise de superprodução, deflagrada pelo exaurimento do modelo keynesiano-fordista e a conseqüente erosão do *Welfare State*<sup>22</sup> do final dos anos de 1960 e início dos anos de 1970. Entender esse processo macro em que o capitalismo precisava buscar maneiras de reestruturar-se produtivamente é, portanto, indispensável para que analisemos a especificidade brasileira.

Como bem sabemos, após o período supracitado, o modo de produção capitalista na necessidade de se reerguer produtivamente e ainda assim garantir as condições gerais de acumulação muda drasticamente o seu *modus operandi*. É nessas circunstâncias que surge a ideologia neoliberal, doutrina que defende a liberdade de mercado e a restrição da intervenção do Estado sobre a economia.

Contrário ao modelo da gestão política e econômica calcada no Estado interventor keynesiano que fica restrito aos países do centro capitalista, a política neoliberal abarca todo o globo terrestre, ainda que não ao mesmo tempo, se levarmos em consideração a alternativa socialista apresentada pela União das Republicas Socialista Soviéticas URSS que só veio a adotar a política neoliberal após a sua erosão no final dos anos de 1980 e início de 1990, levando as suas formas de exploração escusas, sobretudo, para a periferia do capital. Sobre o neoliberalismo exprime-se que ele

[...] nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. Seu texto de origem é O Caminho da Servidão, de Friedrich Hayek, escrito já

---

22 Cabe destacar que, apesar de sinalizarmos para a existência desse fenômeno, ele se restringiu ao centro capitalista, não chegando à periferia, destarte, o Brasil não o vivenciou.

em 1944. Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciada como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política. O alvo imediato de Hayek, naquele momento, era o Partido Trabalhista inglês, às vésperas da eleição geral de 1945 na Inglaterra, que este partido efetivamente venceria. A mensagem de Hayek é drástica: “Apesar de suas boas intenções, a socialdemocracia moderada inglesa conduz ao mesmo desastre que o nazismo alemão – uma servidão moderna”. (ANDERSON, 1995, p. 9).

É nessa realidade de crise do capital e busca de reestruturação de suas bases de acumulação, nada favorável para a classe trabalhadora, que se realiza em 1989 o Consenso de Washington, ou seja, a estruturação de medidas de ajustamento e imposições macroeconômicas dos organismos econômicos multilaterais internacionais, que determinavam como a periferia do capital deveria agir dali por diante, em nome de um suposto desenvolvimento econômico, político e social.

No Brasil, o golpe neoliberal começa a ser sentido de forma mais efetiva durante os anos de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC, presidente da República de 1995 a 2002 pelo Partido da Social-democracia Brasileira PSDB. FHC, como ficou conhecido, que outrora era tido como o príncipe da Sociologia brasileira, colocou em prática toda a demanda da cartilha macroeconômica imposta pelos organismos financeiros internacionais como o Fundo Monetário Internacional – FMI e o Banco Mundial.

No governo de FHC, é nítido o teor da abertura da economia nacional para o capitalismo financeiro internacional, bem como é clara a retração das políticas de seguridade social conquistadas por meio da Constituição de 1988, que ainda estavam se consubstanciando, em detrimento de uma maior liberdade financeira para as empresas. Noutros termos, o Estado tinha que ser mínimo para as políticas sociais, mas máximo para a fração da burguesia no poder que detinha os meios de produção e as condições materiais de produzir. A esse respeito explica Pires (2006, p. 22) que,

Para atender as novas necessidades do capitalismo, as regras que valiam na “era de ouro” já não mais serviam. O papel dos Estados em administrar as economias nacionais, principalmente nos países da periferia, não deveria ser considerado como antes. Tratava-se de criar um “consenso” acerca dos temas que mais interessavam aos países do centro do sistema: a) liberdade da circulação de capitais; b) supressão de restrições ao investimento produtivo; c) abertura comercial; d) padronização de políticas macroeconômicas.

Fato é que o governo de FHC seguiu à risca a orientação do Consenso de Washington, conseguindo de maneira muito eficaz êxito na sua jornada neoliberal. Embora a justificativa fosse o ingresso dos países da periferia na etapa

contemporânea de desenvolvimento e crescimento econômico, esclarece Netto (2000, p. 18) que “o 1º governo Cardoso tinha um objetivo muito claro: adequar a estrutura do Estado às exigências de uma nova inserção do país, mais subalterna, porém mais eficiente aos interesses do capital financeiro mundializado”. Neste intento, era necessária a reestruturação do Estado e das políticas internas para atender as recomendações do FMI e do Banco Internacional para Desenvolvimento e Reconstrução BIRD. E foi nesse sentido que o governo estabeleceu uma política de ajuste econômico, conhecida como Plano Real, com foco na estabilidade monetária, que beneficia o centro financeiro burguês; a desregulamentação e abertura do mercado nacional sem preservação da indústria brasileira; e o Programa Nacional de Privatização.

Foi também no governo FHC que importantes estratégias de transferência dos custos da crise do capital para os trabalhadores foram implantadas, dentre essas as que atingiram a estrutura de proteção social com redução de direitos, estímulo ao trabalho desprotegido, aumento do desemprego, ampliação das contribuições sociais trabalhistas e dos impostos indiretos, de natureza regressiva (BOSCHETTI, 2012). Ante o ataque às políticas sociais, seguindo as diretrizes dos organismos internacionais, os direitos sociais foram gradativamente substituídos por políticas de combate à pobreza (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 26), com repercussões perversas para os trabalhadores.

Importante é esclarecer que a compreensão dos organismos internacionais para superação da crise e, conseqüentemente, a modernização e desenvolvimento, se dariam com a eliminação das privações, sendo, portanto, o combate à pobreza a grande orientação do Banco Mundial e alvo do Governo brasileiro, que passou a fomentar políticas focalizadas nos mais pobres, desvirtuando a lógica de políticas de trabalho e da seguridade social e responsabilizando a pessoa pelo desenvolvimento de sua capacidade para ingresso no mercado de trabalho (UGÁ, 2004).

## **O NEODESENVOLVIMENTISMO E A CONTINUAÇÃO DO DESMONTE**

No jogo de forças políticas e ante o avanço do neoliberalismo, é válido elucidar que, desde o período da redemocratização, o Partido dos Trabalhadores vinha tentando um projeto político alternativo àquele vigente, entretanto, quando, em junho de 2002, o então candidato à Presidência da República pelo PT, Luís Inácio Lula da Silva, divulga seu programa que nós conhecemos como “Carta ao Povo Brasileiro”, ele deixava claro que se chegasse ao poder daria continuidade à política macroeconômica

adotada até aquele momento. Na verdade, não se tratava de uma carta ao povo, mas sim uma carta à fração da burguesia no poder, reafirmando o seu compromisso de seguir as imposições dos organismos financeiros internacionais, bem como não fazer reformas estruturais que eram pauta central na época do surgimento do Partido. Destarte, o projeto político do PT centrou-se na figura de Lula, ofuscando o plano de ação: Como refere Alves (2017, p. 101-102),

O lulismo tornou-se refém - a seu bel-prazer - do bloco neoliberal de poder. A preocupação com a governabilidade de um projeto relativamente alternativo àquele modelo neoliberal da década de 1990 levou à constituição de uma frente política neodesenvolvimentista, que conseguiu fraturar o bloco no poder com o deslocamento da fração da “burguesia interna” (um clone da burguesia industrial ligada aos setores agro-minério-exportador e empresariado da construção civil que vive à sombra do Estado) e constituir, como classe-apoio, a classe operária e camadas populares.

O lulismo gozou, então, de uma popularidade nunca vista, conseguindo dessa maneira dar continuidade ao seu projeto político, chegando a eleger a sua sucessora, Dilma Rousseff, ainda em primeiro turno. A nova presidente teria como árdua tarefa dar continuidade à coalisão de classes iniciada por Lula, sem deixar de lado, é claro, a cartilha neoliberal a ser seguida.

Embora não contrária à cartilha dos organismos internacionais e apesar das contradições presentes nos governos do PT, não podemos deixar de ressaltar que a classe trabalhadora conseguiu algumas melhorias das condições de vida e de trabalho no governo deste partido, o País saiu pela primeira vez do mapa da fome, os índices em educação e saúde melhoraram e a economia conquistou relativo equilíbrio. O País, no entanto, que caminhava razoavelmente bem econômica e socialmente, sofre os efeitos da crise do *Sub Prime*, começando a passar pelo que os especialistas chamam de recessão econômica, outra forma de dizer que o capitalismo estava em crise. O fato é que, ante as condições impostas pelo período, Dilma Rousseff sofre um golpe jurídico-parlamentar, sendo retirada do seu cargo, que passa a ser ocupado pelo seu vice Michel Temer (PMDB atual MDB). Como assevera Alves (2017, p. 102),

Ao não se contrapor e reverter a ofensiva neoliberal sobre o mundo do trabalho, os governos neodesenvolvimentistas consentiram na sua legitimidade social e política. Deixou-se que a inércia voraz do Estado neoliberal vigente subvertesse o mundo do trabalho. Na era neodesenvolvimentista, o espectro da terceirização avançou sobre o mundo do trabalho. Reiteramos que, de certo modo, Lula e Dilma apenas paralisaram (ou congelaram) o lento e paulatino processo de desmonte da CLT iniciado em 1964 e o desmonte da Constituição de 1988 iniciado em 1990 com os governos neoliberais. Paralisar e congelar processos não significa desativá-los e revertê-los. Na verdade, o movimento de

precarização laboral, paralisado na era neodesenvolvimentista, retornaria com vigor num momento de reação neoliberal - como ocorreu com o golpe jurídico-parlamentar de 2016 e o governo Temer.

O governo de Michel Temer abandona o consenso de classes adotado pelos governos petistas e reaparece novamente com a cartilha do ideário neoliberal dos organismos financeiros internacionais de maneira mais explícita, materializada num documento lançado à população, chamado de “Ponte Para o Futuro”, que nada mais é do que a adoção de uma política francamente neoliberal de desmonte dos direitos sociais, apontando também para uma série de reformas que considera estruturais a serem feitas em nome de uma suposta retomada do crescimento.

É nessa circunstância de retorno fervoroso aos princípios neoliberais do Governo Temer que a classe trabalhadora sofre um perverso golpe. Para compreendê-lo com maior propriedade, cabe esclarecer que a CLT de 1943, promulgada por Getúlio Vargas, não se enquadrava diante das novas imposições do centro capitalista, porquanto “os países [...] deveriam adotar políticas internas austeras, incentivar a iniciativa privada, diminuir o déficit público [...] e adotar medidas para atração de investimentos estrangeiros” (PIRES, 2006, p.23), “trata-se de uma ofensiva neoliberal que ocorre pelo menos nos últimos 25 anos, operando de modo lento, gradual e persistente o desmonte da Nação”. (ALVES, 2017, 101). Para tanto, era necessário que se fizesse, e de maneira urgente, uma reforma de seu conteúdo. Nesse direcionamento, uma série de normativas que davam segurança à classe trabalhadora ou são mudadas ou completamente retiradas do corpo da nova CLT. Portanto:

Por impossibilidade política, devido aos profundos interesses sociais arraigados na construção do Estado democrático de direito, a destruição da CLT e o corte da parte social da Constituição de 1988 não poderia ocorrer de modo abrupto. Nossa oligarquia política historicamente age de modo hábil e sinistro. A estratégia burguesa é desfeitar passo a passo o projeto de Nação que resiste nos seus estertores. (ALVES, 2017, 101).

Nesse sentido, a reforma trabalhista aprovada pelo Congresso Nacional faz parte de uma agenda que, primeiro, visa a atender as requisições do capitalismo central, impostas aos países periféricos, como é a especificidade brasileira, “desmontar a CLT e abolir a parte social da Constituição de 1988 faz parte do conjunto de reformas neoliberais do governo Temer visando satisfazer aos interesses do bloco neoliberal no poder”. (ALVES, 2017, 104). Segundo, que ela afeta de forma profunda a classe trabalhadora, que teve seus direitos conseguidos a duras penas e agora são retirados. Noutros termos, a reforma trabalhista trata-se de um abrandamento de leis e normativas que visam a atender os interesses econômicos

internacionais, que vêm para os países periféricos em busca de mão de obra barata e de qualidade. Nesse direcionamento, Alves (2017, p. 103) afirma:

O símbolo do sonho de modernização civilizatória - em contraste com a modernização catastrófica de hoje - era a carteira de trabalho e o que ela representava: a cidadania salarial representada na CLT, peça civilizatória limitada - é claro -, mas efetiva em termos positivos numa ordem historicamente desigual e de extração colonial-escravista.

Essa deformação da CLT de 1943, materializada na sua versão de 2017, é problemática por alguns fatores que merecem, a partir de agora, ser fruto das nossas análises. O primeiro deles fica evidente ao notarmos a incapacidade de termos uma burguesia nacional, que fosse capaz de pensar num projeto de gestão político e econômico alternativo a este que está posto. Ou seja, a fração da burguesia nacional que ocupa os cargos no Estado nos colocou à mercê da benemerência do capitalismo central que, supostamente, socorreria e ajudaria no desenvolvimento das economias periféricas. Portanto:

A burguesia brasileira, incapaz historicamente (e ontogeneticamente) de portar um projeto de desenvolvimento da Nação baseada no crescimento com inclusão social (o que implicaria respeitar os direitos sociais, trabalhistas e previdenciários do povo brasileiro), rendeu-se na década de 1990 à lógica das finanças, buscando aumentar a taxa de exploração por meio da precarização salarial e auferir lucros fictícios por meio de rendimentos especulativos no mercado de capitais. Enfim, caiu a máscara da face da burguesia brasileira, outrora a dita “burguesia nacional” (com aspas). (ALVES, 2017, p. 99-100).

Especificamente sobre a CLT, o texto que temos hoje aponta para um desmonte sistemático dos formatos de organização da classe trabalhadora que, necessariamente, precisará se reinventar, ante essa nova situação, pois ela retira a obrigatoriedade da contribuição sindical, como também legaliza a prática do trabalho intermitente além de uma maior precarização das condições de trabalho, levando em consideração o fato de que, agora, o salário do trabalhador será ínfimo diante do dispêndio de energia na realização de determinada atividade, e as suas condições de vida e existência também serão duramente afetadas, uma vez que, como refere Alves (2016, p. 423), “a precarização existencial é a precarização das relações de existência. É preciso verificar quais são essas condições de existência. Não se pode pensar só no local de trabalho, onde é de fato que você produz valor, onde vive a condição salarial”. À vista disso, Krein complementa:

a reforma provoca um processo de fragmentação da base de representação sindical, impõe uma pauta patronal para as negociações,

esvazia o papel dos sindicatos em alguns aspectos, admite a negociação individual, o que impõe um imenso desafio aos sindicatos para enfrentar a nova realidade, desafio que somente poderá ser analisado no futuro. (2018, 93).

O atual texto alterou mais de 100 pontos da CLT em vigor há mais de 60 anos, trazendo retrocessos no lugar de conquistas. Dentre as mudanças, observa-se a prevalência do negociado sobre o legislado, aprovação do trabalho intermitente, facilitação do trabalho de gestantes e lactantes em locais insalubres e dificuldade de acesso dos trabalhadores à Justiça do Trabalho (MATOS *et al.*, 2019). O novo texto “supõe” que o empregado será capaz de negociar com o seu chefe o seu salário, assim como seria possível negociar a rescisão contratual, antes feita pelos sindicatos. Não obstante, tudo isso não passa de uma falácia sem tamanho, na verdade, se trata de uma mudança no discurso do capitalista que tem como objetivo, além de atender as demandas impostas pelos organismos financeiros internacionais, disfarçar as formas de exploração ainda mais perversas, que agora aparecem em face da nova era do capital. Portanto, corroboramos o pensamento de Alves (2017, p. 108), para quem

[...] as reformas neoliberais do governo ilegítimo de Michel Temer desenham um Brasil da década de 2020 muito mais desigual e fragmentário em sua representação social e política. O aprofundamento da fragmentação do mundo do trabalho levado a cabo pela terceirização e reforma trabalhista aponta para uma Quinta República - caso tenhamos eleições democráticas em 2018 - com “pés de barro”, devido aos conflitos sociais que devem abalar a institucionalidade caduca do capital. Incapaz de constituir-se como sujeito histórico devido às suas misérias corporativo-burocráticas ou sectário-políticas, o proletariado brasileiro torna-se refém hegemonicamente da burguesia brasileira lumpenizada, rentista e alienada dos interesses civilizatórios.

Os retrocessos da era Temer, relacionados à reforma trabalhista, parecem não ter fim, tampouco solução aparente. Um exemplo se reporta à “pejotização”, que se torna bastante corriqueiro após a deformação da CLT. Na verdade, a pejotização se refere à ideologia que, tragada pelo discurso capitalista, ludibria o proletariado com a falsa compreensão de que pode ser o seu próprio chefe, e este se deixa denominar como uma pessoa jurídica, daí a natureza do termo. Ademais, trata-se de um produto da precarização das relações de trabalho decorrentes das orientações dos organismos internacionais. Sendo assim:

A pejotização é uma forma de terceirização mediante a qual a mesma pessoa, antes empregada, continua a realizar os mesmos serviços com a diferença de que a forma do contrato de trabalho transmuda-se geralmente sob a denominação jurídica de profissional liberal, microempresa ou cooperativa. Ora, são princípios basilares do contrato de trabalho o da primazia da realidade e da continuidade da relação de emprego. Este último decorre da presunção de que ao empregado não é vantajoso o término do vínculo empregatício, uma vez que o contrato de

trabalho é regido por legislação específica que assegura ao obreiro vantagens que dificilmente encontrará noutras relações de trabalho. Quanto ao princípio da primazia da realidade, é relevante no caso dos autos uma vez que retira o valor probatório do contrato escrito se a relação material com aquele não se coaduna.” (Processo 0049200-11.2004.5.05.0021 RO, DJ 19/11/2009. 5ª Turma TRT 5ª Região. Desembargadora Relatora Maria Adna Aguiar).

Em face do exposto, percebe-se que o sonhado crescimento e desenvolvimento econômico e social, geração de emprego e renda, que viriam com a reforma trabalhista de 2017, não só não aconteceu, como serviu para aprofundar ainda mais as desigualdades já existentes nessas terras tupiniquins. A verdade é que a reforma trabalhista não apenas colocou milhões de trabalhadores para a além da informalidade, como também aprofundou a desigualdade social, ou seja, privilegiou ainda mais a fração da pseudoburguesia nacional que ocupa os cargos no Estado bem como os capitalistas centrais que vieram para o Brasil após seguirmos nos detalhes as suas imposições.

Essa asserção é constatada em pesquisa realizada pela Oxfam Brasil em parceria com o Instituto Datafolha, intitulada de “Nós e as desigualdades”, publicada em 2019, que traz o entendimento do povo em relação à desigualdade social, revelando o obvio que há anos a esquerda vem discutindo, mas que não ganham capas de jornais na grande mídia, como o fato de 86% dos entrevistados não acreditarem que possa haver progresso de uma economia periférica sem a redução das desigualdades sociais.

Outro fato elucidado pela pesquisa é de que 57% das pessoas não acreditam que as desigualdades irão diminuir nos próximos anos, bem como 58% duvidam que o trabalho seja capaz de equalizar as chances dos mais pobres terem a tão sonhada e almejada estabilidade social. Talvez a solução não esteja nas tais “pontes”, mas sim em ouvir os clamores da população, levando em consideração o fato de que 77% dos entrevistados concordam com a tributação dos mais ricos e que esse dinheiro deve ser utilizado para a criação e manutenção de políticas sociais e para 94% da população os impostos devem beneficiar os mais pobres, o que corrobora o fato de que, quando interrogados, 84% das pessoas vociferavam a necessidade de os governos diminuïrem a diferença social entre os mais ricos e os mais pobres.

A Reforma Trabalhista que na verdade se configura como contrarreforma trabalhista, se levarmos em conta as conquistas constitucionais de 1988, materializadas na CLT de 2017, e entendida aqui como fruto dos ditames dos organismos financeiros internacionais, fere profundamente a classe trabalhadora brasileira já tão sofrida diante da sua história de escravidão nunca superada, ou seja,

é a nova escravidão, agora materializada no ódio à classe que vive do trabalho. Como expressa Krein (2018, 99), “o trabalho na era da reconfiguração, da terceirização, da flexibilização e da fragilização da proteção social esvazia-se ainda mais de sentido à medida que prevalece a noção de labor, termo que designa um trabalho árduo e pesado, à de opus”.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma trabalhista sancionada em 2017 durante a era Temer, apesar de estar travestida numa luxuosa roupagem dada por supostos especialistas no assunto, quando feita uma análise do seu conteúdo, percebe-se, está imbuída do mais puro chorume imposto pelos organismos financeiros internacionais. Trata-se de um completo desmonte de leis e normativas, fruto de muitas lutas, que davam garantias legais à classe trabalhadora, possibilitando a entrada do capital nas nossas terras tupiniquins para escravização da classe trabalhadora como se faz desde priscas eras. Seguramente, dá ao empresariado nacional (cópia caricata do internacional) e estrangeiro um poder sobre a classe trabalhadora que só foi visto ao longo da história no período sanguinário da escravidão, agora com uma nova aparência, mas que a materialização é a mesma, leia-se, a superexploração da mão de obra da classe trabalhadora em uma terra agora novamente sem lei.

Nessa conjuntura de desmonte, antigos preconceitos e discriminações conservadoras ressurgem, como o ódio ao pobre ou a nova escravidão, que é sentida quando levamos em consideração o fato de que essa deformação de texto de 1943 tende a privilegiar os mais ricos em detrimento de precarizar ainda mais a classe trabalhadora que historicamente já é depauperada. Apesar de já estarmos no circuito mundial do capital como periferia, essa contrarreforma nos coloca ainda mais à mercê do benemerente capitalista internacional que, no auge de sua bondade, quer nos socorrer de forma a gerar empregos e desenvolvimento social e econômico.

No real, a reforma trabalhista provoca um grave ataque à classe trabalhadora que sequer pôde reagir, que sequer tem seus clamores ouvidos, mas, diariamente, tem seus direitos mais elementares negados. É diante de tudo isso que se coloca a necessidade de se pensar novas modalidades de organização da classe trabalhadora, pois, caso contrário, ficaremos anestesiados de tanto terror e iniquidade e para sempre alienados dos processos decorrentes dessa realidade processual e contraditória que compõe o cotidiano, permitindo que se venda o Brasil do sertão até o mangue, no palanque da praça, restando ao homem servil verter lágrimas de

sangue. Acordemos “meu patrão, esse povo tão marcado, vida de gado, não precisa de doutor!” (RUSSO *et al*, 2019).

## REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. O Minotauro Brasileiro. Reforma Trabalhista e Desenvolvimento Histórico do Capitalismo no Brasil. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, n. 51, 2017.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo *In* SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ASSIS, Machado de. “Comentários da semana”. Publicado originalmente o ‘Diário do Rio de Janeiro’, Rio de Janeiro, 29 de dezembro de 1861 | **Obra Completa, Machado de Assis**, Rio de Janeiro: Edições W. M. Jackson, 1938.

BARBOSA, Adoniram. **Trem das onze**. São Paulo: Chantecler, 1964.

BRASIL, Oxfam. **Nós e as desigualdades** PESQUISA OXFAM BRASIL/DATAFOLHA PERCEPÇÕES SOBRE DESIGUALDADES NO BRASIL. Abril de 2019, disponível em: [www.oxfam.org.br](http://www.oxfam.org.br). Acessado em 08 de setembro de 2020.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região. Bahia. Disponível em: <https://www.trt5.jus.br/>. Acesso em 05 de setembro de 2020.

HOLANDA, Chico Buarque de. **Vai passar**. São Paulo: Sony Music, 1980.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. O neoliberalismo, um sistema fora da democracia. **Revista Fevereiro**: Política, Cultura e Teoria, São Paulo, n. 9, 2016. Disponível em: <https://www.revistafevereiro.com/pag.php?r=09&t=18>. Acesso em: 2 set. 2020

DEJOURS, Christophe (2007). A psicodinâmica do trabalho na pósmodernidade. *In* Ana M. Mendes, Soraya Martins e Emílio Facas (Org.). **Diálogos em psicodinâmica do trabalho** (pp.13-26). Brasília: Paralelo15

FILGUEIRAS, Luiz. **O neoliberalismo no Brasil**: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. En publicación: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. ISBN: 987-1183-56-9.

KREIN, José Dari. O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva Consequências da reforma trabalhista. **Tempo Social**, revista de sociologia da USP, v. 30, n. 1

MORAES, Livia de Cássia Godoi. Entrevista Com Giovanni Alves. Livia de Cássia Godoi Moraes; Vinícius Tomaz Fernandes. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 16, n. 31, jan/jun. 2016.

PIRES, Marcos Cordeiro. A “Nova Ordem Mundial” e o Consenso de Washington. **Novos Rumos**, Ano 21, N°45, 2006.

RUSO, CLÁUDIO /ANIBAL/ JURANDIR / MOACYR LUZ / ZEZÉ. (Rio de Janeiro). Samba Enredo G.R.E.S. Paraíso do Tuiuti. **O Salvador da Pátria**. Rio de Janeiro, 2019.

## CAPÍTULO 10

# A “PLATAFORMIZAÇÃO” DO TRABALHO COMO PRODUTO DA ORTODOXIA NEOLIBERAL

*José Aurício Lopes Araújo  
Nívea Maria Santos Souto Maior*

Os vinte anos dolorosos (BOYER, 2004) - que sucederam aos trinta anos gloriosos - foram caracterizados pela guinada neoliberal como resposta à crise estrutural ocorrida no final dos anos de 1970, colocando fim à hegemonia do modelo taylorista-fordista de produção em massa e consumo de bens duráveis. O modelo toyotista de produção, que já era experienciado há alguns anos no Japão, vai aperfeiçoando, paulatinamente, o obsoleto e agora insustentável padrão feynesiano-Fordista, ocasionando com isso profusas transformações no *modus operandi* capitalista.

Esse novo modelo da gestão econômica e política deixa de lado o processo de ganho salarial e proteção social estabelecido após a esgotamento do liberalismo nos anos de 1920, culminado na Grande Depressão de 1929. Percebeu-se que, em certa medida, a intervenção estatal era necessária, já que, como provado no período supradito, o mercado é incapaz de proceder à autorregulação. Nessa tessitura, o Estado se (re)funcionaliza, haja vista:

A aplicação das políticas econômicas neoliberais [que] efetuou mudanças significativas nos aspectos jurídicos das relações de trabalho, dando garantias legais às empresas para admitir e demitir trabalhadores de acordo com os seus interesses. (ALVES; ALMEIDA; 2009, p. 242).

O neoliberalismo, além de uma mudança na modalidade de produção, passou a requisitar um novo perfil de trabalhador. Agora não mais aquele técnico de chão de fábrica, que realizava apenas uma função, como no fordismo. Era necessário um trabalhador polivalente, capaz de atender às novas tendências do mercado, apto a realizar as mais diferentes atividades no menor período possível. Ou, noutros termos, as relações sociais decorrentes da sua realização mudam drasticamente após a reviravolta causada pelo neoliberalismo.

Nesse panorama, se faz necessário um olhar crítico para a realidade social que ora se exprime, no sentido de capturar como se consubstanciam socialmente essas mudanças no mundo do trabalho, mais especificamente, a sua “*plataformização*” na era do capitalismo informacional-financeiro-especulativo. É preciso também fazer um

resgate histórico para a real compreensão do momento pelo qual estamos passando, bem como a sua relação com a crise estrutural do capital e, não menos importante, também se faz necessária uma investigação de como as Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC's) dão as cartas no atual momento no jogo do capitalismo mundial.

Para que alcancemos tais objetivos, é indispensável a orientação metodológica do materialismo histórico, como meio de não descolarmos a nossa análise da realidade social que se apresenta e que não caiamos nem na mera abstração, ou então, na discussão esvaziada de uma teoria, levando em consideração que “a teoria, sendo um instrumento da ciência, é utilizada para conceituar os tipos de dados a serem analisados”. (MARCONI; LAKATOS, 2002, p. 17).

Sendo assim, utilizamos fontes que tratam das questões propostas a serem analisadas à luz da teoria social crítica de Marx, considerando e problematizando os contornos de uma sociedade capitalista que visa, primordialmente, à manutenção das condições gerais de acumulação de riqueza. Portanto, o presente trabalho visa a contribuir para a análise dessa nova gestão de “*plataformização*” do trabalho, como sendo um sistema produtivo que intensifica mais ainda as condições flexíveis e precárias da classe trabalhadora.

## **A CRISE DO FORDISMO E A IMPLEMENTAÇÃO DO NEOLIBERALISMO**

Não é possível analisar o momento atual do capitalismo sem que façamos um resgate do que precedeu o vigente estágio. Para tanto, precisaremos voltar os nossos olhos para a crise do liberalismo clássico de 1929 e a sua conseqüente reestruturação produtiva, e como esses fenômenos na época afetaram a classe trabalhadora, para termos o subsídio teórico suficiente para discutir a “*plataformização*” do trabalho como produto do descalabro neoliberal.

No início do século XX, ainda perdurava a ideia de que o mercado era capaz de se regular por meio do que chamavam de mão invisível, pressuposto clássico do liberalismo ortodoxo, tendo expoentes David Ricardo e Adam Smith, que justificara o liberalismo como “cada indivíduo agindo em seu próprio interesse econômico, quando atuando junto a uma coletividade de indivíduos, maximizaria o bem-estar coletivo. É o funcionamento livre e ilimitado do mercado que asseguraria o bem-estar”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 56).

Esse modelo, contudo, entra em colapso, passando, então, o capitalismo por uma crise histórica conhecida como o *Crash* de 1929. Corroídas as suas bases ideológicas e materiais, via-se a necessidade de buscar estratégias de superação dessa

crise. Entra em cena então o modelo de produção fordista, aliado à teoria keynesiana, visando a colocar em prática uma forma de reestruturar-se produtivamente, cabendo ao Estado um papel novo, como um produto da divisão social do trabalho. “Surgiu da autonomia crescente de certas atividades superestruturais, mediando a produção material, cujo papel era sustentar uma estrutura de classe e relações de produção”. (MANDEL, 1982; p. 333).

Dentro desse prisma, o Estado agora teria um papel fundamental. Segundo a teoria keynesiana, antes de evitar as crises – aqui levando em consideração que as crises cíclicas são inerentes ao sistema capitalista de produção – o Estado deveria, portanto, amortecê-las, de modo que os seus impactos seriam sentidos de maneira mais leve, como observamos:

Cabe ao Estado, a partir de sua visão de conjunto, o papel de reestabelecer o equilíbrio econômico, por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos, realizando investimentos ou inversões reais que atuem nos períodos de depressão como estímulo à economia. A política Keynesiana, portanto, a partir da ação do Estado, deve elevar a demanda global, antes de evitar a crise, vai amortecê-la através de alguns mecanismos, que seriam impensáveis pela burguesia liberal *stricto sensu*. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 85-86).

Aliado a isso, o modelo de produção fabril de Henry Ford, que tinha como filosofia a produção em massa para consumo de massa de bens duráveis, parecia uma receita infalível para a superação da crise. Destarte, percebemos que

A separação entre gerencia, concepção, controle e execução (e tudo o que isso significava em termos de relações sociais hierárquicas e de desabilitação dentro do processo de trabalho) também já estava bem avançada em muitas indústrias. O que havia de especial em Ford (e que, em última análise, distingue o fordismo do taylorismo) era a sua visão, seu reconhecimento explícito de que produção de massa significava consumo de massa, um novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade tecnocrática, racionalizada, modernista e populista. (HARVEY, 1992, p. 121).

Vale aqui destacar alguns fatores, o primeiro dos quais é a capacidade de o capital sempre se reproduzir em dois níveis, no da materialidade e no da subjetividade. Transpondo as condições gerais de acumulação, o capitalismo precisa criar uma ideologia e fazer com que ela seja introjetada na classe trabalhadora, de modo que justifique as suas práticas cada vez mais escusas. No caso do fordismo, o trabalhador não precisava saber a motivação de realização de determinada atividade, ele precisava apenas fazê-la, o que também chamamos de um esvaziamento da subjetividade humana.

Nesse sentido, temos uma mudança nas relações de trabalho, pois, haja vista que o tempo de sua execução era controlado rigidamente, o perfil de trabalhador exigido era agora mais técnico, especialista em realizar determinada atividade, uma maior divisão social e técnica do trabalho, separando dessa maneira quem pensa e quem produz. Vale também destacar que, se ocorreu uma mudança nas relações de trabalho, essas mudanças perpassam os demais espaços do cotidiano desse trabalhador, mudando dessa maneira também as relações sociais que do trabalho decorrem. Nesse sentido:

[...] um princípio geral de organização da produção (compreendendo paradigma tecnológico, forma de organização do trabalho e estilo de gestão). Neste plano, podem ser destacados os seguintes traços característicos ou princípios constitutivos do paradigma fordista: a) racionalização taylorista do trabalho: profunda divisão — tanto horizontal (parcelamento das tarefas) quanto vertical (separação entre concepção e execução) — e especialização do trabalho; b) desenvolvimento da mecanização através de equipamentos altamente especializados; c) produção em massa de bens padronizados; d) a norma fordista de salários: salários relativamente elevados e crescentes — incorporando ganhos de produtividade — para compensar o tipo de processo de trabalho predominante. (FERREIRA *et al.*, 1997, 169-170).

Outro fator que não esquecemos de destacar na nossa análise é que, de fato, por um período, a cartilha keynesiana-fordista deveras deu certo, pois este regime de produção por quase 30 anos tentou atenuar os desequilíbrios da acumulação capitalista. Além de o capital ter se reestruturado produtivamente, a classe trabalhadora também conseguiu significativos ganhos salariais, aumento no poder de consumo, melhora nas condições de vida e de trabalho, dentre outras coisas. Esses fatos deixam claro que, quando necessário, o capitalismo concede melhorias salariais à classe trabalhadora, desde que o seu poder de acumulação seja assim beneficiado. Não nos esqueçamos, também, do panorama político da época, pois tínhamos a alternativa socialista que se apresentava como opção ao capitalismo, e temos que levar em consideração o fato de que se essas melhorias que ocorreram, também receberam influência da alternativa da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

O resultado dessa reestruturação produtiva ficou conhecida como *Welfare State*. Os trinta anos de ouro do capitalismo, como ficou conhecido o período, foi possível graças ao incremento de novas tecnologias nas cadeias produtivas, instituição de políticas de saúde, educação e habitação para a classe trabalhadora, além de um significativo aumento da industrialização. Cabe destacar a noção de que esse fenômeno ficou restrito apenas aos países de capitalismo central, chegando à periferia

do capital desacompanhado de desenvolvimento social, como é o caso do Brasil. Destarte,

No contexto do pós-guerra a teoria de Keynes ganhou força, impulsionando Estados mais fortes. Estes se valiam de políticas macroeconômicas expansionistas, as quais prezavam pela manutenção do padrão de acumulação fordista, baseado em consumo e produção em massa, e dos Estados de Bem-estar Social, mantendo o padrão de vida da população. Essas ideias mantiveram certo prestígio por um tempo, mantendo como resultado um crescimento e estabilidade - vide a denominação “trinta gloriosos” usada para se referir a esse período. (LIMA; STERNICK; 2017, p. 8-9).

Nesse sentido, entre limites e possibilidades, ainda cabe o destaque de que, mesmo restrito aos países de capitalismo central, o *Welfare State* não foi vivenciado por todos eles da mesma maneira, como também “o Estado Social capitalista jamais conseguiu (e nunca teve a intencionalidade) assegurar o bem-estar ou o bem comum”. (BOSCHETTI, 2018, p. 132).

Evidencia-se, ainda, que apesar dos ganhos da classe trabalhadora nesse período, isso não significou uma diminuição da pobreza ou ainda do distanciamento entre as duas classes fundamentais do capitalismo. Ao contrário, esse período serve para elucidar o que conhecemos como a Lei Geral da Acumulação Capitalista, que se traduz no fato de que, na medida em que a sociedade produz riqueza, inversamente, produz pobreza na mesma medida:

Tanto mais a sociedade se revelava capaz de progressivamente produzir mais bens e serviços, tanto mais aumentava o contingente de seus membros que, além de não ter acesso efetivo a tais bens e serviços, viam-se despossuídos das condições materiais de vida de que dispunham anteriormente. (NETTO, 2001, p. 42).

Em suma, ratificam-se as crises cíclicas como inerentes ao capitalismo e, após viver 30 anos de uma onda expansiva, o modelo keynesiano-fordista começou a apresentar sinais de esgotamento ao final dos anos de 1960. O capitalismo passou, portanto, por uma crise estrutural, essa que conhecemos como de superprodução; os fatores dessa nova crise estavam postos e, por via de consequência, eclodiram outras modalidades da gestão de trabalho, inclusive a “*plataformização*”.

## **A EMERGÊNCIA DA “PLATAFORMIZAÇÃO” E “UBERIZAÇÃO” DO TRABALHO**

Como, no fordismo, a produção era de bens duráveis, chegou um momento em que as pessoas não precisavam mais comprar determinados produtos, destarte a produção começou a acumular-se. Esse modelo torna-se nitidamente insustentável diante das novas determinações impostas pelo capitalismo tardio.

A saída para tanto foi a adoção do modelo japonês de produção e a consequente implementação da cartilha neoliberal da gestão política e econômica. Com suporte numa análise perfunctória, é fácil perceber as principais mudanças de um modelo para o outro, a produção que antes era concentrada agora se espalha no plano mundial, o perfil de trabalhador requisitado não é mais aquele técnico, mas sim um trabalhador capaz de desempenhar múltiplas tarefas, as formas de contratação também passam por mudanças profundas, dando mais liberdade aos empregadores, detentores dos meios de produção e das condições materiais de produzir na hora de admitir ou demitir os seus empregados. Nesse direcionamento,

O neoliberalismo é mais um movimento de internacionalização capitalista, levado a cabo pela fração financeira da burguesia, instalada nos aparelhos de Estado, subordinado às grandes corporações transnacionais, gigantescas associações monopolistas. Trata-se de um fenômeno circunscrito, do ponto de vista histórico, ao fim da II Guerra Mundial; da ótica econômico-financeira, como de recomposição sistêmica; e da esfera político-militar, como de transição de um mundo multipolar para uma conformação unipolar - passando por uma configuração bipolar (EUA/URSS), desde a segunda década do século XX até o fim da Guerra Fria. Nesse contexto, registra-se uma crise mais geral no seio do capitalismo, evidenciada desde o início dos anos 1970, que acabou impelindo o sistema a forjar uma reestruturação tipificada nas adequações econômicas das políticas neoliberais, sem que seus ajustes estruturais implicassem, tanto nas sociedades de economias periféricas quanto nas centrais, uma ruptura em sua inter-relação e na relação com os centros capitalistas. (ALVES; ALMEIDA, 2009, p. 241).

Diferentemente do que notamos ao analisar o modelo de produção e gestão do trabalho no período supracitado na seção anterior, onde os ganhos reais ficaram restritos aos capitalistas centrais, a guinada neoliberal leva toda a perversidade do capitalismo para o mundo. Noutros termos, a periferia capitalista, que não vivenciou uma melhoria na qualidade de vida, tinha agora uma nova agenda política e econômica a ser colocada em prática.

Outra mudança perceptível nesse novo modelo da gestão política e econômica que é a retórica neoliberal como discurso usado pelo capitalista, se antes o trabalhador era tratado como empregado subordinado às ordens do seu superior, agora, apesar de permanecer nessa condição, ele não é mais tratado dessa maneira, mas sim como “parceiro” ou ainda “colaborador”, sendo introjetada nele a ideia de que ele tem que “vestir a camisa da empresa”, afinal o discurso capitalista prega que “são uma família”. Essa prática nada mais é do que uma forma de acobertar e disfarçar a forte retirada de direitos trabalhistas que a classe proletária duramente adquiriu no período anterior. Sendo assim: “essa nova planta produtiva, baseada no Toyotismo, combina ampliação do maquinário técnico-científico informacional, intensa

exploração do trabalho, aumento da informalidade e perda de direitos”. (EDITOR, 2011, p. 196).

A chegada do novo milênio e a conseqüente revolução tecnológica que acontece proporciona ao capital a capacidade de criar outras modalidades de exploração. Aqui entram em cena as TIC's, que materializam o sonho capitalista de trabalho por apenas um tempo (*just in time*), onde tem-se um aumento de lucratividade e, conseqüentemente, da exploração do trabalho, em detrimento de uma maior exploração da classe que vive do trabalho e a conseqüente precarização salarial. Então, cuida-se

[...] de uma espécie de trabalho sem contrato, no qual não há previsibilidade de horas a cumprir nem direitos assegurados. Quando há demanda, basta uma chamada e os trabalhadores e as trabalhadoras devem estar on-line para atender o trabalho intermitente. (ANTUNES; 2018, p.27-28).

A realidade atual mostra uma nova metamorfose no mundo do trabalho, uma acelerada transição advinda do fluxo migratório de trabalhadores assalariados formais com garantias mínimas de proteção social para - doravante - o novo setor de serviços intermediados pelas plataformas digitais, levando uma imensa quantidade de trabalhadores à informalidade; trazendo como principal conseqüência o aumento dos desamparados do sistema de previdência social e a marginalização dos direitos.

Essa transformação foi evidenciada, principalmente, nos últimos três anos, mais especificamente, após a vigência da Lei nº 13.467/2017 (contrarreforma trabalhista)<sup>23</sup>, no qual a “*plataformização*” do trabalho evidenciou uma cultura do empreendedorismo, uma forma disfarçada para caracterizar os trabalhadores *uberizados* como gerentes de si mesmos, por intermédio de *softwares* e dos algoritmos: um novo mecanismo da era digital para intensificar a desvalorização da força de trabalho.

Conjugando o rótulo do trabalho autônomo (ou a negação da própria relação de trabalho) com o contrato por tarefa, o/as trabalhadores/as, além de não terem salário, renda ou jornada garantida em seus contratos, não gozam de qualquer direito, mesmo quando conseguem um serviço. Assim, a grande novidade na organização do trabalho introduzida pelas novas TIC é, além de potencializar exponencialmente as formas de obtenção de lucros e até mesmo de extração do mais valor, é o de permitir que as empresas utilizem essas ferramentas como instrumental sofisticado de controle da força de trabalho, de que são

<sup>23</sup> A Reforma Trabalhista/2017 trouxe como uma das seguintes conseqüências: “em cinco anos (entre 2014 e 2019), o contingente de desocupados no Brasil aumentou de 6,7 para 12,6 milhões, elevação de quase 90%” (DIEESE, 2020, p. 01). Mais recentemente, os últimos dados registram um recorde de informais em toda a série histórica da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), melhor explicando, mais da metade dos brasileiros em idade de trabalhar (população economicamente ativa) está sem emprego formal (IBGE, 2020).

exemplos o registro em tempo real da realização de cada tarefa, velocidade, local e movimentos realizados; a mensuração das avaliações; tudo sob o aparente comando dos algoritmos. (ANTUNES; FILGUEIRAS, 2020, p. 33).

Portanto, no *gig economy* – setor de forte expansão no País – o trabalhador passa a ser chamado de infoproletariado como aquele que depende diretamente do maquinário digital e informacional para desempenhar suas atividades, com o agravante de ficarem à margem de qualquer lei que imponha limites mínimos de remuneração e máximos de jornada.

A reorganização na base produtiva, ora analisada e sob a égide da Indústria 4.0, faz parte da lógica do capital financeirizado, onde tem como principal interesse uma maior apropriação do fundo público, advinda do aumento de desempregados e informais, cujos milhões de invisíveis são paradoxalmente a base social do capitalismo e os excluídos da proteção social.

Sob a óptica neoliberal, estamos assistindo a uma mudança significativa das condições de vida e de trabalho da classe proletária. O neoliberalismo e sua franca política de arrocho fiscal torna flagrante que a necessidade do capital nesse momento é a manutenção do padrão de acumulação a qualquer custo, seja sob a lógica financeira, terceirização do trabalho, precarização ou ainda a sua “*plataformização*”, tendo por objetivo final a concentração de riqueza na mão dos poucos que já possuem muito mais do que a grande massa da população que vive do trabalho, ou seja, “a ordem do capital é hoje, reconhecidamente, a ordem do desemprego e da insegurança no trabalho” (NETTO, 2012, p. 210). Destarte:

É sob a mundialização do capital que assistimos, portanto, à vigência do capitalismo parasitário e rentista. É o desenvolvimento desta lógica da financeirização que irá instaurar um novo perfil do Toyotismo, depurando-o, em sua “ocidentalização”, tão-somente como técnica (e princípio) de manipulação universal do “trabalho vivo” subsumido à lógica do capital. (ALVES, 1999, p.131).

É com esteio nesses novas condições impostas e de novas demandas requisitadas pelo capital que começa a acontecer, de forma paulatina e gradual, a *plataformização* do trabalho, que trataremos a partir de agora como *uberismo*. Esse fenômeno, em suma, é a materialização do sonho capitalista na contemporaneidade. Como o neoliberalismo impôs que milhares de pessoas perdessem a sua segurança trabalhista pautada em leis e contratos, e a imposição de trabalho intermitente dentre outros elementos, esses trabalhadores, agora desprovidos das condições de que anteriormente dispunham, se aglomeram na alameda da informalidade.

O aumento do trabalho informal é substancialmente grande na era neoliberal e, sob o novo discurso capitalista de que “você pode ser o seu próprio chefe” ou ainda “fazer a sua própria jornada de trabalho” essas pessoas, na obrigação de suprir as suas necessidades mais elementares, estão cada vez mais aderindo às modalidades de trabalho *plataformizado*. Essas plataformas se tratam de *startups*, que disfarçam de maneira descarada a exploração da classe trabalhadora.

A chamada uberização do trabalho somente pode ser compreendida e utilizada como expressão de modos de ser do trabalho que se expandem nas plataformas digitais, onde as relações de trabalho são cada vez mais individualizadas (sempre que isso for possível) e invisibilizadas, de modo a assumir a aparência de prestação de serviços. (ANTUNES; FILGUEIRAS, 2020, p. 32).

Essa *uberização* do trabalho diz respeito, sumariamente, a uma fração da sociedade que na nossa análise é conhecida como o “Setor Informal”, ou seja, elas não possuem nenhum vínculo empregatício, mas precisam trabalhar. A fração do fundo público, que antes era destinada a essa classe que possuía políticas de seguridade social, agora é destinada à fração da burguesia financeira-especulativa-informacional, tendo em vista que o atendimento exclusivo somente aos seus interesses e em detrimento resta as “quotas de sacrifícios”<sup>24</sup> para os trabalhadores. Isto posto, elas se submetem a formas de exploração cada vez mais perversas e precárias, como observamos:

O processo de informalidade se dá mediante contratações consensuais e mesmo legais, em razão de mudanças na legislação trabalhista realizadas para permitir o estabelecimento de vínculos de trabalho flexíveis, assim como por meio da transferência de atividades, pela terceirização, para “a ponta inferior” das cadeias produtivas, ou seja, para pequenas oficinas, microempresas ou para o trabalho totalmente desprotegido. Entram nesta categoria formas de trabalho que indicam um processo intenso de precarização, como as cooperativas de trabalho, as empreiteiras de mão de obra, agências de trabalho temporário, locadoras de mão de obra e as variadas formas de prestação de serviço, dissimuladas sob o nome de trabalho autônomo, que é também um assalariamento disfarçado. (ARAÚJO; LOMBARDI, 2013, p. 458).

As TIC’s não devem ser esquecidas na nossa análise, pois temos que levar em consideração o fato de que elas não se colocam como empresas que ofertam postos formais de trabalho, mas sim ressaltando que são: “1) são empresas de tecnologias digitais; 2) fazem a intermediação de atividades nas quais trabalhadores/as oferecem serviços de forma autônoma; 3) convertem a força de trabalho em clientes; 4)

---

<sup>24</sup> A expressão é de autoria de Evilásio da Silva Salvador, em *Desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal* (2017, p. 428). Em síntese, refere-se ao orçamento público como instrumento de natureza política, sendo resultado da luta de classes e orientado pela correlação de forças sociais.

eliminam a subordinação, alegando liberdade para trabalhar quando, onde e como quisessem”. (ANTUNES; FILGUEIRAS, 2020, p. 32).

Apesar do discurso neoliberal ortodoxo exalar aos quatro cantos do mundo e, de forma idílica, que nessa modalidade o proletário tem mais liberdade, a coisa não funciona bem assim. Ao aceitar os termos de uso dos aplicativos que oferecem essa modalidade de “não trabalho”, o proletário se submete a uma maior, e nunca antes vista na história da sociedade capitalista, regulação do seu trabalho, tendo em vista que ele tem metas a cumprir ou será desligado do app. A introdução da tecnologia não trouxe a tão sonhada liberdade para os trabalhadores fazerem a própria jornada de trabalho ou serem seus chefes, ao contrário:

O controle e a subordinação são ainda mais exacerbados pela transferência dos riscos a/os assalariados/as, que inclui a assunção de custos, como a aquisição de carros, celulares, computadores, bem como a sua manutenção. As empresas conseguem, então, transformar instrumentos de trabalho em capital constante, sem nenhum risco e sem necessidade de terem sua propriedade formal. (ANTUNES; FILGUEIRAS, 2020, p. 34-35).

Os autores ainda complementam:

Ademais, o controle do capital se reforça e se reproduz com a ideia de que os/as trabalhadores/ as estão se autogerindo. Mas, contrariamente, as plataformas digitais controlam todo o processo, determinam os formatos exatos dos contratos de trabalho, pagam, mobilizam, ameaçam e dispensam. Os/as trabalhadores/as são induzidos a adotar estes comportamentos e estas atitudes, não lhes cabendo outra alternativa, se querem permanecer exercendo o seu labor. O fato de serem submetidos a estas condições, então, não significa que a iniciativa, o controle e a autonomia das atividades estejam em suas mãos. (IDEM, 2020, p. 38).

Outro fator a comprovar que a enrascada que o capitalismo contemporâneo está nos colocando parece não ter fim está no fato de que, com essas novas tecnologias, em tese, haveria maior fiscalização das condições de trabalho bem como formas de assegurar direitos para essa classe; no entanto, o que acontece é inverso disso, ou seja, alega-se que é muito difícil criar normativas legais que deem subsídio para a melhora das condições de realização da atividade laborativa.

Forma-se, então, uma situação aparentemente contraditória: poucas vezes o trabalho foi tão estritamente controlado (agora pela via informacional-digital), enquanto o discurso apologético não para de propagandear as benesses do trabalho autônomo, livre, do empreendedorismo etc. (ANTUNES; FILGUEIRAS, 2020, p.35).

Esse tipo de atividade laborativa disfarçada de não trabalho tem se tornado a cada dia mais comum. Ou seja, o capitalismo contemporâneo criou o *uberismo* como uma saída para a necessidade de sempre acumular mais, ratificando com isto que a

luta de classes se origina no processo de produção. Nesse sentido, a classe trabalhadora passa a ter baixíssimos ganhos, nenhuma estabilidade, além de ter as suas condições de existência precarizadas.

Urge destacar, no período de elaboração deste texto, a passagem pela pandemia da covid-19 (SARS-Cov-2), que, brutal e impiedosamente, escancarou a face mais perversa dessas novas modalidades de exploração do capitalismo, materializadas na sua conseqüente *plataformização* do trabalho. A respeito desse “capitalismo virótico” (ANTUNES, 2020, p. 21), observam-se o achatamento da renda e as longas jornadas do motofretistas neste modelo de economia digital (entregadores da *Uber Eats*, 99, *Ifood*, *Rappi* etc), como prova a seguinte estatística:

O tempo de trabalho dos entregadores continuou elevado durante a pandemia da COVID-19. A indicação de 56,7% trabalhar mais de nove horas diárias, combinado ao fato de 78,1% desempenhar atividades de entrega em seis dias ou mais por semana, aponta para uma elevada carga horária. Os longos tempos de trabalho, entretanto, tiveram repercussão inversa na remuneração, indicada pela redução de trabalhadores nas faixas remuneratórias mais altas. (ABÍLIO *et al.*, 2020, p. 15).

A classe proletária, submetida a essas condições de labor em plena pandemia global, enfrenta agora o risco iminente de morte diante da ameaça invisível aos nossos olhos. A situação piora ainda mais, em razão do descaso das ditas *startups* a essas novas imposições da realidade social; a tendência é uma intensificação na luta de classes com a reinvenção das maneiras de enfrentamento pelos movimentos sociais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No tangente a esse novo quadro, há de se convir que essa modalidade de exploração do trabalho digital, espraiada mundialmente, ainda está se consubstanciando e ganhando características específicas de acordo com cada região do globo terrestre. Nem tudo é trágico, entretanto.

Apesar de a realidade não parecer nada fácil para a classe trabalhadora perante as novas imposições do capital financeiro-especulativo-informacional contemporâneo, a classe que vive desses novos formatos de trabalho, ou de “não trabalho”, para usar a narrativa ideológica capitalista, de certa maneira, tem conseguido se organizar, e se fazer ser notada. Fato comprobatório do supradito foi o novo movimento grevista *#BrequeApps* dos trabalhadores *plataformizados* que prestam serviços a essas empresas, que, por um dia, resolveram parar as suas

atividades, protestando dessa maneira contra toda a exploração, baixo assalariamento, condições de trabalho precárias etc.

Se levarmos em consideração o fato de que todo o cenário mundial tem influenciado diretamente no desmonte da organização sindical da classe que vive do trabalho, bem como de uma luta por pauta unívoca, o *#BrequeApps* sinaliza que a classe trabalhadora também é capaz de se reorganizar social e politicamente ante as imposições do capital. Perante isso, parece ainda haver saída para nova situação, para outra sociabilidade, livre dessas explorações. Para tanto, a classe trabalhadora precisa mais do que nunca entender a necessidade da frase “*trabalhadores do mundo, unidos!*”.

## REFERÊNCIAS

ABÍLIO, Ludmila Costhek; ALMEIDA, Paula Freitas de; AMORIM, Henrique. *et al.* Condições de trabalho de entregadores via plataforma digital durante a Covid-19. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, Campinas, edição especial -dossiê covid-19, p. 1-21, 2020.

ALVES, Ana Elizabeth Santos; ALMEIDA, José Rubens Mascarenhas de. Trabalho informal em tempos “globalizacionistas”. **Revista HISTEDBR On-Line**, Campinas, v. 9, n. 33, p. 238-250, 2009.

ALVES, Giovani. **Trabalho e Mundialização do Capital**: a nova degradação do trabalho na era da globalização. 2. ed. Londrina: Práxis, 1999.

ANTUNES, Ricardo; FILGUEIRAS, Vitor. Plataformas digitais, *Uberização* do trabalho e regulação no Capitalismo contemporâneo. **Revista Contracampo**, Niterói, v. 39, n. 1, p. 27-43, 2020.

ANTUNES, Ricardo. **Coronavírus**: o trabalho sob fogo cruzado [recurso eletrônico]. São Paulo: Boitempo, 2020.

ANTUNES, Ricardo. O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

ARAÚJO, Ângela Maria Carneiro; LOMBARDI, Maria Rosa. Trabalho informal, gênero e raça no Brasil do início do século XXI. **Cadernos de pesquisa**, v. 43, n. 149, p. 452-477, 2013.

BERING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. 9.ed. São Paulo: Cortez, 2011. v.2.

BOSCHETTI, Ivanete. **Expropriação e direitos no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2018.

BOYER, Robert. **La théorie de la régulation**. Paris: La Découverte, 2004.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Boletim de conjuntura número 23: Brasil em crise. qual será o futuro?** São Paulo: DIEESE, jul/ago 2020.

EDITOR, Rea. Resenhas & livros ALVES, Giovanni. **Trabalho e subjetividade: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2011. In: Revista Espaço Acadêmico, Maringá, v. 11, n. 121, p. 196-197, 2011.

FERREIRA, Cândido Guerra. O "fordismo", sua crise e algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Nova economia**, v. 7, n. 2, p. 165-201, 1997.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna.** 17. ed. São Paulo: Loyola, 1992.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua):** Trimestre Móvel ABR. - JUN. 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Acesso em: 13 set. 2020.

LIMA, Ana Carolina Bottega de; STERNICK, Ivan Prates. Teoria da Regulação e Crise do Fordismo. **Revista Multiface Online**, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, p. 7-21, 2017.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio.** São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

NETTO, José Paulo. Capitalismo e barbárie contemporânea. **Argumentum**, Vitória, v. 4, n.1, p. 202-222, jan./jun. 2012

NETTO, José Paulo. Cinco notas sobre a questão social. **Temporalis**, Brasília, n. 3, p. 41-49, jan./jul. 2001.

## CAPÍTULO 11

# TRABALHO DOMÉSTICO REMUNERADO NO BRASIL: ENTRE A SERVILIDADE E OS DESAFIOS PARA A GARANTIA DE DIREITOS

*Roberta Menezes Sousa*

*Hayanne Alves de Lima*

*Lívia Alves Araújo*

*Ana Paula Bezerra Gonçalves*

*Ana Soraya Bernardino Silva*

Trabalhadora doméstica, idosa, 63 anos, primeira vítima fatal de coronavírus no Rio de Janeiro, infectada pela patroa que havia retornado doente da Itália e que estava de quarentena. Trabalhava há 20 anos no Bairro Leblon, dormia quatro dias por semana na casa da patroa e morava a cerca de duas horas do trabalho. Não se sabe seu nome. Sem direito à quarentena remunerada, morreu em um hospital público no dia 17 de março e foi enterrada em um cemitério vizinho à sua casa.

Miguel Otávio Santana da Silva, 5 anos, filho da empregada doméstica Mirtes, que continuava trabalhando, mesmo não sendo o serviço doméstico considerado essencial no período de pandemia. A criança caiu do nono andar de um prédio de luxo, em Recife, enquanto sua mãe passeava com os cachorros dos patrões. O menino Miguel tinha ficado aos cuidados da patroa, que o deixou sozinho no elevador para procurar a mãe. Presa em flagrante por homicídio culposo, solta logo após pagar fiança de R\$ 20 mil, foi indiciada por abandono de incapaz que resultou em morte.

Essas duas histórias trágicas, que aconteceram durante a pandemia do covid-19, em 2020, não se tratam de mera coincidência ou fatalidade. A morte de Miguel não resultou de uma negligência ou impaciência da patroa apenas, mas do enraizamento do racismo estrutural e do desprezo pelas vidas negras em nosso País. De igual modo, a morte da trabalhadora doméstica decorreu de uma sociedade que tem como base as desigualdades sociais, com clivagens de classe, raça e gênero.

Em uma sociedade marcada por desigualdades estruturais, em que a herança escravocrata do período colonial se faz ainda presente e se reatualiza, a epidemia não atingiu todos igualmente. Nem todos tiveram o direito de cumprir o isolamento social, seja pela necessidade de garantir seus empregos e sobrevivência, seja pela violação de direitos básicos, como direito à renda básica, à moradia digna e a condições de salubridade, medidas necessárias para evitar a contaminação do novo coronavírus.

As empregadas domésticas continuaram obrigadas a se deslocar por horas em transportes públicos lotados, sem direito a quarentena remunerada, correndo riscos diários de contraírem o vírus a caminho do trabalho e no trabalho, bem como em suas casas, geralmente, habitações precárias, sem infraestrutura, em regime de coabitação, sem acesso a água nem a saneamento básico, amontoadas nas periferias, realidade bem diferente das residências amplas dos bairros nobres.

Este segmento do livro tem como objetivo contribuir para o debate acerca do trabalho doméstico remunerado, passando pelo estabelecimento de igualdade quanto aos direitos trabalhistas, desde a sanção do texto da “PEC das domésticas” (PEC 478/2010) pela ex-Presidente Dilma Rousseff, em 2015, até a instituição do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, durante a pandemia do coronavírus, que autorizou a suspensão de contratos de trabalho, diminuição da jornada e dos salários do conjunto dos trabalhadores. São medidas que se agravam mais quando se trata do trabalho doméstico desregulamentado, marcado pela precarização, informalidade e baixa remuneração.

Abordamos, na primeira parte do escrito, a relação entre crise do capital, neoliberalismo e suas repercussões na divisão sexual do trabalho, no papel da reprodução para o capitalismo, com ênfase na maneira como patriarcado e racismo se entrelaçam com as dinâmicas da acumulação capitalista.

No último item, trazemos o processo de regulamentação dos direitos trabalhistas das empregadas domésticas, no cenário de exaurimento do modelo neodesenvolvimentista, sob o governo Dilma Rousseff, e os impasses para a sua efetivação na nova página da história brasileira que se inaugura em 2016, com a escalada de discursos e práticas conservadoras e pela adoção de uma política macroeconômica, de restrição de investimentos públicos em políticas sociais e de uma ofensiva sobre os direitos das trabalhadoras e trabalhadores.

## **CRISE DE ACUMULAÇÃO CAPITALISTA E NEOLIBERALISMO: INFERÊNCIAS NA DIVISÃO SEXUAL DO TRABALHO DOMÉSTICO**

As profundas modificações sofridas pelo capitalismo, desde os anos de 1970, com o exaurimento do padrão de acumulação do capital, no final de 1960, colocaram em movimento uma ofensiva para garantir que o capital continuasse a acumular e concentrar riquezas. O esgotamento do taylorismo e fordismo, como padrão de acumulação incapaz de dar resposta ao crescente desemprego, assim como a baixa do consumo e a crise do *Welfare State*, ocasionaram “[...] a crise fiscal do estado

capitalista e a necessidade de retração dos gastos públicos e sua transferência para o capital privado”. (ANTUNES, 2009, p. 32).

As privatizações, as desregulações e a flexibilização do processo produtivo, dos mercados e da força de trabalho, são outras expressões fenomênicas da crise estrutural do capital, além da “[...] maior concentração de capitais, graças à fusão entre empresas monopolistas e oligopolistas”. (ANTUNES, 2009, p. 32).

De acordo com Alves (2016), desde os anos de 1990, assinala-se a passagem para uma “[...] nova etapa da temporalidade histórica do capitalismo global inaugurada com a crise capitalista de meados dos anos de 1973-1975”, caracterizada “[...] pela expansão e afirmação da contrarrevolução neoliberal, com a vigência da financeirização e barbárie social” (ALVES, 2016, p. 102-103) e pela instauração de governos neoliberais na América Latina, como no caso do Brasil.

Com a abertura de campos para a acumulação de capital, vários direitos civilizatórios conquistados pelas gerações anteriores, especialmente nas áreas de utilidade pública e dos benefícios sociais, foram eliminados (HARVEY, 2013), impedindo mudanças mais significativas nas condições de vida e trabalho das mulheres.

No estágio de expansão e de afirmação do neoliberalismo, sob a vigência do capital financeiro, as consequências da lógica destrutiva do capital sobre a vida e o trabalho das mulheres se acentuaram. Tais consequências se revelaram na feminização do trabalho e na deterioração das condições laborais das mulheres; no quadro de agravamento da pobreza, delineando o fenômeno da feminização da pobreza; no controle sobre o corpo e a sexualidade das mulheres, gerando o crescimento da violência praticada contra elas; na desregulamentação e na redução de direitos sociais e no desmonte das políticas sociais. Na ocasião em que o neoliberalismo ganha projeção, os direitos reprodutivos e os direitos das mulheres, em geral, são alvos de um ataque neoconservador, “[...] elemento-chave da noção neoliberal de ordem moral adequada, assentada numa concepção particularíssima de família”. (HARVEY, 2013, p. 216).

No terreno da neoliberalização, o emprego assalariado e o trabalho remunerado das mulheres cresceram nos anos 1990, entretanto, o crescimento acompanhou maior precarização e mais vulnerabilidade, pois elas foram inseridas em atividades de “[...] menor qualificação, mais elementares e frequentemente fundadas em trabalho intensivo”. (PARADIS; CARRAU; BARRETO, p. 29, 2017).

Os estudos na área de gênero e trabalho indicam que, à medida que o capital tem incorporado o trabalho das mulheres, expandindo de forma significativa a força

de trabalho feminina, que atinge mais de 40% nos diversos países de capitalismo avançado (ANTUNES, 2005), a flexibilização e a precarização conformam tendências que acompanham o trabalho desse segmento. As mulheres ocupam lugar estratégico num mercado de trabalho flexível, constituído por subemprego, instabilidade e informalidade. O neoliberalismo

[...] representou uma incorporação massiva de mulheres em empregos precários e flexíveis, se apropriou do trabalho de reprodução exercido majoritariamente pelas mulheres, de modo a substituir políticas públicas de cuidado, provocou migrações de mulheres, tráfico e prostituição, além de impregnar as subjetividades, no sentido de que cada ser humano deve realizar-se a partir dos bens de consumo, dos parâmetros de felicidade e vida que o mercado impõe (PARADIS; CARRAU; BARRETO, p. 31, 2017).

Constituindo a parte do setor mais pobre e precarizado da classe trabalhadora, a inserção, predominantemente, em trabalhos precários, mal remunerados, em tempo parcial, temporários, informais, sem proteção social, preservou a distância entre homens e mulheres no interior da classe trabalhadora. Assim, a possibilidade permanente de exclusão socioeconômica, o aprofundamento da exploração econômica mais a crescente desproteção aos assalariados apontam que a precariedade se tornou inevitável na mercantilização do trabalho e regra na periferia do sistema capitalista (BRAGA, 2012).

Nos países desenvolvidos, os efeitos da neoliberalização também são sentidos pelas mulheres das classes subalternas, com a perda de proteções sociais. No que toca à temática salarial, particularmente, no setor industrial, o salário médio das mulheres “[...] representa três quartos do salário masculino, em parte por uma menor qualificação, mas também em razão de uma distribuição desigual pelos ramos econômicos e postos ocupados” (HIRATA, 2000, p. 5) - situação que persiste em tempos de feminização do trabalho e de deterioração das condições laborais, tendência verificada desde os anos de 2000 (BRAGA, 2016).

Esse quadro mostra que a divisão sexual do trabalho, como fenômeno histórico, permanece no centro das desigualdades e é reforçada pelas políticas de ajuste estrutural, destinando às mulheres as atividades de menor qualificação e remuneração, frequentemente fundadas em trabalho intensivo (HIRATA, 2000; ANTUNES, 2005; KERGOAT, 2009).

O conceito de divisão sexual do trabalho é central para entender a lógica de inserção das mulheres no mercado de trabalho e o processo de reprodução das desigualdades que se perpetuam na sociedade capitalista, patriarcal e racista, que

separa e hierarquiza o trabalho, desvalorizando o executado pelas mulheres e associando-o, prioritariamente, à esfera reprodutiva.

A divisão sexual do trabalho é, segundo Kergoat (2009), a base material, e não unicamente ideológica, pela qual se exprimem as relações sociais de sexo como tipo de relação permeada pelo poder dos homens sobre as mulheres. Caracteriza-se como uma forma de divisão do trabalho social decorrente das relações sociais de sexo, a qual é permeada pelo poder dos homens sobre as mulheres.

Mulheres e homens estariam inseridos em uma relação social específica, de base material, exprimindo-se por meio da divisão sexual do trabalho. Não se trata de uma mera repartição e complementaridade de tarefas, mas de uma separação e hierarquização como princípios organizadores desta divisão, legitimadas por uma ideologia que naturaliza o gênero como sexo biológico e reduz as práticas sociais a “papéis sociais” sexuados. A separação, portanto, refere-se à existência de trabalhos considerados de homens e de mulheres, e a hierarquização, à maior valorização das atividades desempenhadas pelos homens (KERGOAT, 2009).

Seus princípios organizadores, a separação e a hierarquização, respectivamente, mostram a existência de trabalhos considerados de homens e de mulheres e a valoração do trabalho daqueles em detrimento do trabalho dessas. Adaptável a cada sociedade, tem “[...] por características a destinação prioritária dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva e, simultaneamente, a ocupação pelos homens das funções de forte valor social agregado (políticas, religiosas, militares etc.)”. (KERGOAT, 2009, p. 67).

Não se caracteriza a um destino natural ou biológico, que reduz gênero a sexo biológico, e as práticas sociais a papéis sociais sexuados, legitimados pela ideologia naturalista (KERGOAT, 2009). As diferenças constatadas entre as práticas dos dois grupos são constructos sociais, e não provenientes de uma causalidade biológica. Sob essa perspectiva, a divisão sexual do trabalho é uma elaboração social, resultado das relações sociais de sexo, uma relação antagônica entre mulheres e homens baseada na hierarquia, em relações de poder e de dominação.

As mulheres realizam, quase de forma exclusiva e gratuita, “[...] uma enorme massa de trabalho [...] invisível [...] feito não para si, mas para os outros e sempre em nome da natureza, do amor e do dever maternal” (KERGOAT, 2009, p. 68), incluindo nesse conjunto o trabalho doméstico, parental, e todas as esferas de cuidado e de responsabilidades pelas pessoas. São posicionadas “como um grupo onerado pelo cotidiano de trabalho prestado gratuitamente, direcionado a ocupações específicas, menos remunerado que os homens que desempenham as mesmas atividades [...]”

(BIROLI, 2018, p. 23), o que as “mantém em desvantagem nas diferentes dimensões da vida, tornando-as mais vulneráveis à violência doméstica e impondo obstáculos à participação no trabalho remunerado e na política”. (BIROLI, 2018, p. 66).

Essencial para o desenvolvimento da sociedade e também responsável pela reprodução da força de trabalho na sociedade capitalista, o trabalho doméstico está circunscrito às relações de dominação e opressão. Como uma atividade considerada inerente a “vocação” natural feminina, a mulher, por meio do trabalho doméstico, contribui para a reprodução do capital e dentro da família trabalha também para os homens que tiram vantagens das desigualdades de gênero. Embora, possivelmente, não abram mão de seus privilégios, não situamos tais relações no campo do antagonismo de interesses. Nesse sentido, Federeci (2019, p. 43) aponta que

O trabalho doméstico foi transformado em um atributo natural em vez de ser reconhecido como trabalho, porque foi destinado a não ser remunerado. O capital tinha que nos convencer de que o trabalho doméstico é uma atividade natural, inevitável e que nos traz plenitude, para que aceitássemos trabalhar sem uma remuneração.

A divisão sexual do trabalho permite compreender a lógica de inserção das mulheres no mercado de trabalho e razão da sua posição nos postos laborativos mais precarizados, menos prestigiados, em atividades alicerçadas no trabalho intensivo, o desemprego atingi-las em maior proporção e de terem que conciliar vida familiar e vida profissional (RIBEIRO, 2012), bem como o processo de reprodução das desigualdades que se perpetuam na sociedade capitalista, desvalorizando o trabalho executado pelas mulheres e associando-o, prioritariamente, à esfera reprodutiva. É fato, entretanto, que esta divisão não incide igualmente sobre todas as mulheres. Diferencia-se quanto à posição de classe e raça.

Basta olharmos para o trabalho doméstico remunerado para entendermos que o patriarcado, o racismo e a acumulação capitalista se relacionam e se integram. A sua composição não é apenas eminentemente feminina, mas é racializada e atende uma dinâmica de classe (BIROLI, 2018). Ela é feminina, negra e pobre, explorada com menores salários e condições precárias de trabalho. É nesse sentido que Saffitoti (2015, p. 73) afirma que a sociedade não comporta apenas uma contradição, mas

Há três fundamentais, que devem ser consideradas: a de gênero, a de raça/etnia e a de classe. Com efeito, ao longo da história do patriarcado, este foi-se fundindo com o racismo e, posteriormente, com o capitalismo, regime no qual desabrocharam, na sua plenitude, as classes sociais.

Segundo M. Neto (1982), “enquanto as mulheres das camadas mais altas podem recorrer à terceirização do trabalho doméstico, as mulheres de camadas

médias estão em lugar de tensão entre os limites do trabalho doméstico e do trabalho feito fora de casa” (1982 *apud* JESUS, 2018, p.22). A divisão sexual do trabalho compõe “as dinâmicas que dão forma à dualidade feminino-masculino, ao mesmo tempo que posiciona as mulheres diferente e desigualmente segundo classe e raça”. (BIROLI, 2018, p. 44).

Sob a globalização neoliberal e a conseqüente privatização e precarização dos serviços públicos, reforça-se a ideia da inesgotabilidade do trabalho das mulheres das camadas mais empobrecidas. Além de experimentarem a intensificação do trabalho, convivem com a ampliação da carga de trabalho não remunerado e a redefinição de modelos de feminilidade, no âmbito privado, em que atenuam os efeitos da violência do sistema capitalista sobre as pessoas e as famílias, considerando as variações a geração, classe, raça e território, num processo de “refamilização” e “reprivatização” dos cuidados (PARADIS; CARRAU; BARRETO, 2017).

Em decorrência das reformas estruturais no redimensionamento das responsabilidades do Estado, alguns serviços sociais foram privatizados para favorecer a acumulação do capital, com o desmonte das políticas públicas de caráter universal. Outros permaneceram sob responsabilidade do Estado, voltados para os setores mais pobres da sociedade, alvos de programas seletivos de combate à pobreza e de ações filantrópicas ou do sistema penal, como recurso “moderno” para o controle da pobreza (IAMAMOTO, 2007), sem apontar para soluções reais dos problemas vivenciados pela população.

A pauperização passou a ser tratada como uma questão de assistência (MOTA, 2008), e as mulheres, corresponsabilizadas pelo “[...] êxito e desenvolvimento dos programas de assistência social que têm a renda mínima como benefício” (DUQUE-ARRAZOLA, 2008, p. 243-244), com o reforço e o aumento das responsabilidades e tarefas na reprodução das famílias, ao serem consideradas melhores gestoras dos recursos governamentais e cuidadoras das famílias. Essas questões sinalizam para certas tendências das políticas sociais voltadas para as mulheres, orientadas pela perspectiva do combate à pobreza, com ênfase nos programas de transferência de renda.

Duque-Arrazola (2008) afirma que, desde os anos de 1990, a família ganhou centralidade dos programas da assistência social, mormente nos programas de transferência de renda, sendo o sujeito ativo a mulher-mãe-esposa-dona-de-casa ou trabalhadora desempregada, corresponsáveis pelos programas de enfrentamento à pobreza e pelo êxito daqueles.

As questões aqui elucidadas evidenciam como as mulheres são afetadas pelo capitalismo patriarcal e racista, especialmente no que se refere à exploração do seu trabalho. Em tempos de crise do capital, reforça-se sua posição como cuidadoras, de modo a substituir políticas públicas de cuidado, como “provedoras “naturais” de cuidados e como individualmente responsáveis pela manutenção dos laços familiares e comunitários, em momentos de desintegração, desesperança e incertezas”, em diversas nuances e hierarquias de gênero, decorrentes da posição de classe e raça.

Considerando que o capitalismo incorpora as hierarquias de classe e raça e utiliza-se delas para organizar hierarquias e promover desigualdades entre as mulheres, mesmo aquelas pertencentes à classe trabalhadora, no próximo item discutimos sobre o trabalho doméstico remunerado, percebido como uma extensão dos serviços domésticos desempenhados pelas mulheres de forma gratuita no interior de suas famílias, e portanto, desvalorizados, mal remunerados, e a persistência na sua desregulamentação, mesmo após a aprovação da PEC das domésticas.

### **TRABALHO DOMÉSTICO REMUNERADO: A TENSÃO ENTRE A SERVIDADE E O RECONHECIMENTO DOS DIREITOS DAS EMPREGADAS DOMÉSTICAS**

Setenta e nove anos separam a publicação da obra *Casa- Grande e Senzala*, de Gilberto Freyre<sup>25</sup> e a PEC 66/2012 das domésticas, conhecida como PEC das domésticas. Posteriormente, tornou-se a Emenda Constitucional 72/2013 e, por fim, deu origem à Lei Complementar 150/2015, durante o segundo governo Dilma Rousseff, ampliando os direitos trabalhistas da categoria.

Desde a venda de mulheres negras como escravas em anúncios de jornais brasileiros, no século XIX, como boas cozinheiras, engomadeiras, lavadeiras, babás, passando pelo quartinho de empregada, chegamos ao segundo decênio dos anos 2000 com a regulação dos direitos trabalhistas dos empregados domésticos.

Igualando-o aos outros tipos de ocupação, o objetivo era superar a dura realidade de 6,24 milhões de trabalhadores domésticos no Brasil, destituídos até então de quaisquer direitos trabalhistas, categoria profissional formada por 92% de mulheres, e destas cerca 3,9 milhões são mulheres negras (ÉPOCA NEGÓCIOS, 2020).

---

25 O processo de instituição do sistema patriarcal no Brasil, como estratégia de colonização portuguesa, teve como bases institucionais de dominação a “família rural ou semirural” (FREYRE, 2006, p. 80) e o próprio regime de escravidão. Estes elementos foram estruturantes para a formação da sociedade brasileira, que teve na casa-grande e na senzala os símbolos de sua formação patriarcal. O sistema patriarcal como sistema econômico, social e político do Brasil colônia concentrava a produção por meio da monocultura latifundiária, do trabalho escravo e do patriarcalismo escravocrata e polígamo (FREYRE, 2006).

De acordo com pesquisa do IPEA/IBGE (2018), sobre o perfil do trabalho doméstico no Brasil, houve uma redução do número de trabalhadoras domésticas de 1995 a 2018, na proporção de 17% para 14,6%, que se dedicam a essa atividade, embora o índice tenha subido para 18,6% entre as mulheres negras, contra 10% quando se trata de mulheres brancas na função de empregadas domésticas.

Quando aprovada a lei, apenas 31,8% das trabalhadoras domésticas tinham carteira assinada (BIROLI, 2018). No ano de 2018, entre mensalistas e diaristas, apenas 28,6% possuíam carteira assinada e 38,9% contribuía para o INSS, o que impacta diretamente na concessão de direitos. A renda mensal média daquelas com carteira assinada correspondia a R\$ 1.389,90, enquanto a renda das sem carteira assinada R\$748,00<sup>26</sup>. No Estado do Ceará, mais de 86,2% dos empregados domésticos trabalhavam na informalidade: cerca de 245 mil não tinham carteira assinada, no primeiro trimestre de 2019<sup>27</sup>.

A recessão econômica brasileira é um dos fatores que explica o aumento da informalidade na categoria, além do aumento dos custos para o empregador. Junta-se, também, a desvalorização social e econômica de atividade como esta, ocupada majoritariamente por mulheres, que teve suas relações de trabalho organizadas no período colonial, com base no racismo e no patriarcado e que se reatualiza na nossa sociedade. Não há como dissociar a má remuneração da nossa herança escravocrata, do racismo, do sexismo e da desigualdade social que persiste no País.

A atual conjuntura mundial marcada pelo enfrentamento da covid-19 impôs novos moldes à vida de toda a humanidade e desencadeou uma série de desafios, não só no âmbito da saúde, mas também na economia, na educação, no trabalho, exacerbando ainda mais as contradições de classe, raça e gênero.

As empregadas domésticas foram das primeiras categorias profissionais a terem seus direitos atacados, quando, em 1º de abril de 2020, sob o Governo Bolsonaro, foi lançada a Medida Provisória 936/2020, que posteriormente foi convertida na **Lei Nº 14.020<sup>28</sup>, de 6 de julho de 2020**, que instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda. Esse programa autoriza a suspensão do contrato de trabalho ou a diminuição da jornada e do salário em até 90 dias, como também favorece o empregador para optar pela diminuição da jornada e proporcionalmente do salário recebido pelo trabalhador.

---

26 Disponível em: <https://economia.uol.com.br/reportagens-especiais/trabalho-domestico-diaristas/#page6>. Acesso em: 08/10/2020.

27 Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/informalidade-entre-empregados-domesticos-e-recorde-no-ceara-1.2125754>. Acesso em 08/10/2020.

28 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Lei/L14020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14020.htm). Acesso em: 08/10/2020.

De acordo com a pesquisa realizada pelo Instituto Locomotiva, 39% dos empregadores de diaristas desistiram do serviço das profissionais e não mantiveram o pagamento. Ainda segundo esta pesquisa, cerca 23% dos patrões de diaristas e 39% daqueles de mensalistas informaram que continuam trabalhando normalmente, sem direito a quarentena<sup>29</sup>.

O trabalho doméstico remunerado, no século XXI, continua com as marcas do passado colonial e conservado na sociedade brasileira. O distanciamento social entre a casa-grande e a senzala, símbolos do patriarcalismo poligâmico e escravocrata, revelam-se na persistência da precarização deste trabalho, dos baixos rendimentos e da desproteção social, assim como o signo da violência colonial “que está na origem de todas as construções de nossa identidade nacional, estruturando o decantado mito da democracia racial latino-americana, que no Brasil chegou até as últimas consequências” (CARNEIRO, 2001, p. 1).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com procedência nas fissuras do pacto social iniciado no primeiro Governo Lula, ou seja, os sinais de exaurimento da hegemonia lulista e a crise financeira mundial que atingiu o primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff, o trabalho doméstico permaneceu longe de ser pauta das discussões dos governos que sucederam as administrações petistas.

O caminho reacionário se abriu para o espraçamento desavergonhado dos “discursos homofóbicos, machistas, racistas, autoritários e elitistas, as manifestações mais abjetas de uma visão hierárquica e preconceituosa que expressa as profundas clivagens sociais existentes em nossa sociedade” (BIANCHI, 2016, p. 122), bem como para a restauração do neoliberalismo ortodoxo no Brasil, desde Michel Temer. Como bem assinala Netto (2012), o modelo de política econômica vigente requer um Estado mínimo no campo social e máximo para o capital.

No poema “Nosso tempo”, de Carlos Drummond de Andrade, que diz “As leis não bastam. Os lírios não nascem das leis”, os números do trabalho doméstico remunerado evidenciam os enormes desafios ainda existentes, mesmo após a Lei complementar 150/2015, em face de uma sociedade estruturada pelo patriarcado, racismo e capitalismo, que mantém o trabalho doméstico na informalidade e na instabilidade, no âmbito do qual as mulheres negras e periféricas ocupam um lugar estratégico.

---

<sup>29</sup> Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/empregados-domesticos-buscam-outras-formas-de-renda-durante-pandemia-1.2238345>. Acesso em: 08 de out. de 2020

No país governado por um presidente que votou contra a aprovação da PEC das domésticas, quando deputado federal, e que tem Paulo Guedes como Ministro da Economia - que reiterou o discurso discriminatório e elitista contra as empregadas domésticas quando disse “todo mundo indo para Disneylândia, empregada doméstica indo para Disneylândia”, ao referir-se ao crescimento da cotação do dólar - está evidenciado que estamos longe da consolidação dos direitos trabalhistas em um país que insiste em manter o trabalho doméstico no patamar da servilidade, do agregado “quase da família”, com jornadas de trabalho extenuantes, sem direito a descanso e com baixos salários.

## REFERÊNCIAS

ALEMANY, Carmen. Violências. In: HIRATA, H; LABORIE, F; DOARÉ, H. L; SENOTIER, D. (Org.). **Dicionário crítico do feminismo**. São Paulo: Ed. UNESP, 2009.

ALVES, Lara. Lei das domésticas não resolveu problemas estruturais do ofício. **Portal O Tempo**, Brasil, 23 de jun. 2020. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/economia/lei-das-domesticas-nao-resolveu-problemas-estruturais-do-oficio-1.2352677>. Acesso em: 02 de out. de 2020.

ARRUZZA, Cinzia. **Las sin parte**: matrimonios y divorcios entre feminismo y marxismo. Cidade: La colección crítica y alternativa, 2010.

ARRUZZA, Cinzia. Funcionalista, determinista e reducionista: o feminismo da reprodução social e seus críticos. **Cadernos CEMARX**, São Paulo, v. 1, n. 10, p. 39-60, 2017. Disponível em: <https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/cemarx/article/view/2937/2224>. Acesso em: 31 jan. 2018.

BBC. Caso menino Miguel: 'A nossa supremacia branca é assim', diz historiadora. **G1 Pernambuco**, Brasil, 05 de jun. de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2020/06/05/caso-menino-miguel-a-nossa-supremacia-branca-e-assim-diz-historiadora.ghtml>. Acesso em 09 de out. de 2020.

BETIM, Felipe. No país com mais empregadas domésticas, a vida de 7 milhões de mulheres é uma luta. **El País**, Brasil, 13 fev. 2018. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/09/politica/1518183910\\_858999.html?rel=listapoyo](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/09/politica/1518183910_858999.html?rel=listapoyo). Acesso em: 10 de out. de 2020.

BIANCHI, Álvaro. A guerra que estamos perdendo. In: BIANCHI, Álvaro; DEMIER, Felipe; HOVELER, Rejane. (Org.). **A onda conservadora**: ensaios sobre os atuais tempos sombrios no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad, 2016.

BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdade**: limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.

CARNEIRO, Suely. **Enegrecer o feminismo:** a situação da mulher negra na América latina a partir de uma perspectiva de gênero. Disponível em: <http://www.unifem.org.br/sites/700/710/00000690.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2013

COSTA, Viviani. Combate ao coronavírus evidencia desigualdade social. **Folha de Londrina**, Brasil, 28 de mar. de 2020. Disponível em: [https://www.folhadelondrina.com.br/folha\\_entrevista/combate-ao-coronavirus-evidencia-desigualdade-social-2984361e.html](https://www.folhadelondrina.com.br/folha_entrevista/combate-ao-coronavirus-evidencia-desigualdade-social-2984361e.html). Acesso em: 10 de out. de 2020.

COSTA, Viviani. Considerações sobre gênero: reabrindo o debate sobre patriarcado e/ou capitalismo. **Revista Outubro**, v. 1, n. 23, p. 33-58, 1º semestre de 2015. Disponível em: [http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/06/2015\\_1\\_04\\_Cinzia-Arruza.pdf](http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/06/2015_1_04_Cinzia-Arruza.pdf). Acesso em: 15 jan. 2018.

D'ATRI, Andrea. Feminismo e Marxismo: 40 anos de controvérsias. **Revista Lutas Sociais** n. 27, São Paulo, p. 142-156, 2º sem. 2011.

DINIZ, Debora; CARINO, Giselle. Patroas, empregadas e coronavírus. Nós, mulheres da elite, lamentamos a difícil tripla jornada de trabalho com filhos na casa. Muitas já vivem essa cruel realidade há tempos. **El País**, Brasil, 20 de MAR. de 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/opiniao/2020-03-21/patroas-empregadas-e-coronavirus.html>. Acesso em 09 de out. de 2020.

FEDERICI, Silvia. **O ponto zero da revolução:** trabalho doméstico, reprodução e luta feminista / Silvia Federici; tradução de Coletivo Sycorax — São Paulo: Elefante, 2019.

FERNANDES, Mariana Patrício. Mulheres que furam a onda: vozes dissonantes de um Brasil machista. In: BIANCHI, Álvaro; DEMIER, Felipe; HOEVELER, Rejane. (Org.). **A onda conservadora:** ensaios sobre os atuais tempos sombrios no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad, 2016.

FRANCELINO, Sâmara Paula. Repressão e criminalização das lutas sociais no Brasil em tempos de recrudescimento do conservadorismo. **Revista Argumentum**, Vitória, v. 9, n. 2, p. 30-37, maio/ago. 2017.

FREYRE, G. **Casa-grande e senzala:** formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. São Paulo: Global, 2006.

HARTMANN, Heidi. Un matrimonio mal avenido: hacia una unión más progresiva entre marxismo y feminismo. **Papers de La Fundación 88**. Disponível em: <http://www.fundaciocampalans.com/archivos/papers/88.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2018

HARVEY, David. **O neoliberalismo:** história e implicações. Tradução de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. 4. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

HIRATA, H. S. Divisão sexual do trabalho: novas tendências e problemas atuais. In: I ENCONTRO DE INTERCÂMBIO DE EXPERIÊNCIAS DO FUNDO DE GÊNERO NO BRASIL, 1., 2000, Brasília. **Anais...** Brasília: CIDA, 2000.

HIRATA, H. S. Gênero, classe e raça: interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais. **Tempo Social** - Revista de Sociologia da USP, v. 26, n. 1, p. 61-73, jun. 2014.

HOEVELER, Rejane. **A onda conservadora**: ensaios sobre os atuais tempos sombrios no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad, 2016.

IPEA. **Estudo do Ipea traça um perfil do trabalho doméstico no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil, 23 de dez. 2019. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=35255&catid=10&Itemid=9#:~:text=O%20Instituto%20de%20Pesquisa%20Econ%C3%B4mica,%2C%20em%202018%2C%20em%20m%C3%A9dia](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35255&catid=10&Itemid=9#:~:text=O%20Instituto%20de%20Pesquisa%20Econ%C3%B4mica,%2C%20em%202018%2C%20em%20m%C3%A9dia. Acesso em: 08 de out. de 2020.). Acesso em: 08 de out. de 2020.

JESUS, Jordana Cristina de. **Trabalho doméstico não remunerado no Brasil** [manuscrito]: uma análise de produção, consumo e transferência / Jordana Cristina de Jesus. - 2018.

KERGOAT, Danièle. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. In: HIRATA, H; LABORIE, F; DOARÉ, H. L; SENOTIER, D. (Org.). **Dicionário Crítico do Feminismo**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

KERGOAT Danièle. Dinâmica e consubstancialidade das relações sociais. Tradução de Antonia Malta Campos. **Revista Estudos Novos**. 86, São Paulo, v. 29, n.1, p. 93-103, mar. 2010.

KOLLONTAI, Alexandra. O Comunismo e a Família. in **Komunistka**, No. 2, 1920. Disponível em: [https://www.marxists.org/portugues/kollontai/1920/mes/com\\_fam.htm](https://www.marxists.org/portugues/kollontai/1920/mes/com_fam.htm). Acessado em 22/09/2020.

MARASCIULO, Marília. **Querer e Poder**. UOL, Brasil, 18 de maio de 2020. Disponível em: <https://tab.uol.com.br/edicao/quarentena/#page1>. Acesso em: 11 de out. de 2020.

MARX, Karl. O capital: crítica da economia política - livro I. Tradução Reginaldo Sant'Anna. 31. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

MATTOS, Marcelo Badaró. **De junho de 2013 a junho de 2015**: elementos para uma análise da (crítica) conjuntura brasileira. In: BIANCHI, Álvaro; DEMIER, Felipe;

M. NETO, O que Menina "Pode" e "Deve" fazer: O Papel da Criança do Sexo Feminino na Divisão do Trabalho da Família Urbana. **Revista de Cultura da Universidade Federal da Bahia**, v. 30, 1982.

MORAIS, Camila. 'Que horas ela volta': parece da família, mas não é. Filme de Anna Mulayart põe a torta relação patrão-empregada para todo mundo ver. **El País**, Brasil 05 de set. de 2015. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/05/cultura/1441451338\\_940917.html?rel=ma](https://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/05/cultura/1441451338_940917.html?rel=ma). Acesso em: 10 de out de 2020.

ORR, Judith. Marxismo e Feminismo hoje. **Revista Lutas Sociais**, São Paulo, n.27, p.132-143, 2º sem. 2011.

PNAD Contínua - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) 2019.

PARADIS, Clarisse; CARRAU, Natalia e BARRETO, Viviana. A resistência feminista contra o livre comércio: a luta das mulheres pela autonomia sobre o corpo, trabalho e território. In: FARIA, Nalu e MORENO, Renata. **Desafios feministas para enfrentar**

**o conflito do capital contra a vida** - nós mulheres seguimos em luta! São Paulo: Sempreviva Organização Feminista e Marcha Mundial das Mulheres, 2017.

PARADIS, Clarisse; CARRAU, Natalia e BARRETO, Viviana. Por quem os sinos dobram? Globalização e divisão sexual do trabalho. In: EMÍLIO, Marli; TEIXEIRA, Marilane; NOBRE, Miriam; GODINHO, Tatau (Org.). **Trabalho e cidadania ativa para as mulheres**: desafio para as políticas públicas. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2003.

PEREIRA, Miguel. Ministério Público analisa morte de doméstica no RJ após patroa contrair coronavírus. **Época Negócios**, Brasil, 20 de mar. de 2020. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2020/03/ministerio-publico-analisa-morte-de-domestica-no-rj-apos-patroa-contrair-coronavirus.html>. Acesso em 11 de out. de 2020.

<https://www.google.com/search?q=casa+grande+e+senzala+empregadas+dmesticas&oq=casa+grande+e+senzala+empregadas+dmesticas&aqs=chrome..69i57.11349j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

<https://www.google.com/search?q=isolamento+social+questao+de+classe+social&oq=isolamento+social+questao+d+e+classe+social&aqs=chrome..69i57.11427j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

RIBEIRO, Jéssica Martins. **A realidade das mulheres no mercado de trabalho brasileiro**. 7 de Novembro de 2012. Disponível em: <https://marchamulheres.wordpress.com/2012/11/07/a-realidade-das-mulheres-no-mercado-de-trabalho-brasileiro/>. Acesso em: 27 mar. 2018.

RODRIGUES, Rafaela. **A PEC das trabalhadoras domésticas**. 3 de abril de 2013. Disponível em: <https://marchamulheres.wordpress.com/2013/04/03/a-pec-das-trabalhadoras-domesticas/>. Acesso em: 29 mar. 2018.

SAFFIOTI, Heleieth. **Gênero, patriarcado e violência**. São Paulo: Expressão popular/Fundação Perseu Abramo, 2015.

SAFFIOTI, Heleieth; ZARIFIAN, Philippe. O conceito de trabalho. In: EMÍLIO, Marli; TEIXEIRA, Marilane; NOBRE, Miriam; GODINHO, Tatau (Org.). **Trabalho e cidadania ativa para as mulheres**: desafio para as políticas públicas. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2003.

SIMÕES, Mariana. **Primeira morte do Rio por coronavírus, doméstica não foi informada de risco de contágio pela “patroa”**, 19 de mar de 2020. Disponível em: <https://apublica.org/2020/03/primeira-morte-do-rio-por-coronavirus-domestica-nao-foi-informada-de-risco-de-contagio-pela-patroa/>. Acesso em: 11 de set de 2020.

**PARTE III - EDUCAÇÃO PÚBLICA EM TEMPOS DE AVANÇO DA  
PRIVATIZAÇÃO E DA “MERCADORIZAÇÃO”**

## CAPÍTULO 12

# CRISE DO CAPITAL E CONTRARREFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

*Raí Vieira Soares  
Dhamires Lorrana Dias Gama  
Júlia Araújo Ferreira  
Keyla Alves da Cruz  
Maria Heloísa Alexandre Marques*

Na cena contemporânea, sobretudo sob o governo de Jair Bolsonaro (atualmente sem partido), a educação superior é alvo de vários ataques, entre os quais se destacam o desfinanciamento e as constantes interferências do governo na nomeação de interventores para as reitorias das universidades e institutos federais. Além disso, a pauta da educação superior ganhou ainda mais força com a pandemia da covid-19, gerando um debate amplo em torno do “ensino remoto” ou “ensino híbrido”. Nesse sentido, consideramos necessário analisar tais aspectos à luz de um processo mais amplo e profundo de contrarreforma da educação superior, para que forjemos estratégias coletivas em defesa da educação pública presencial, gratuita e de qualidade.

Considerando isso, o objetivo deste capítulo é trazer uma reflexão acerca das transformações do capitalismo contemporâneo, com destaque para a crise estrutural do capital (MÉSZÁROS, 2009), e suas implicações para a política de educação superior. Para isso, esta reflexão é orientada na teoria social crítica e subsidiada mediante pesquisa bibliográfica arrimada em autores de referência na análise do capitalismo contemporâneo e sobre a educação superior e/ou universidade brasileira.

Com isso, organizamos a exposição em dois momentos. O primeiro é dedicado aos breves apontamentos sobre as transformações contemporâneas do capital com foco no debate da crise do capital e do neoliberalismo, indicando suas incidências para o conjunto das políticas sociais e o mundo do trabalho. No segundo momento, reportamo-nos às implicações desse contexto para a educação superior na contemporaneidade em tempos de contrarreforma na realidade brasileira.

Destacamos que não temos a pretensão aqui de esgotar o tema, mas de exprimir breves considerações sobre a política de educação superior, a fim de chamar a atenção de amplos setores da sociedade para defender a educação e a universidade públicas.

## **CRISE CONTEMPORÂNEA DO CAPITAL E IMPLICAÇÕES PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR**

Com o fim dos “Anos de Ouro” e com a queda dos preços do petróleo de 1973, o capitalismo inicia uma profunda crise, na qual passa a ver o Estado como seu principal inimigo. Assim, a partir da crise, os capitalistas, orientados pelo ideário neoliberal, passaram a questionar e a inculpar o Estado como promovedor dessa crise, uma vez que ela seria proveniente do excesso de funções deste para com a área social que marcava o período anterior. Dessa maneira, segundo essa perspectiva, somente com a regressão estatal nas intervenções sociais é que teria fim essa crise, conforme apontado criticamente por Anderson (1995).

Nessa realidade de crise e de reação burguesa para recomposição das taxas de lucro, os capitalistas passaram a atacar os direitos sociais e pensar novas modalidades da gestão e exploração do trabalho para que extraíssem seus lucros de maneira mais acentuada, tendo aflorado outro regime de produção, conhecido como acumulação flexível (HARVEY, 2010). Essa modalidade da gestão e organização do trabalho tem como características principais: a flexibilização na produção; produzir somente o necessário de acordo com a demanda do mercado; e tornar os trabalhadores polivalentes, invalidando por total o modelo antigo no qual era cada trabalhador em uma só função (ANTUNES, 2006).

Com essas mudanças no mundo do trabalho na contemporaneidade, vê-se o trabalho formal e regulamentado em decurso de erosão e sendo substituído pelo “cooperativismo”, “empreendedorismo”, entre outros que aumentam as formas de superexploração e autoexploração, resultando em uma precarização estrutural da força de trabalho e a consequente diluição de direitos sociais da classe trabalhadora (MÉSZÁROS, 2009).

Essas foram medidas adotadas pelas classes dominantes burguesas para retomada de lucros em um contexto de crise contemporânea do capital. Existem, entretanto, outras medidas com três eixos: “(...) ‘flexibilização’ (da produção, das relações de trabalho), da ‘desregulamentação’ (das relações comerciais e dos circuitos financeiros) e da ‘privatização’ (do patrimônio estatal)”. (PAULO NETTO, 2012, p. 417).

De efeito, o projeto neoliberal ganhou ainda mais força e passou a investir no capital financeiro, intensificando “a especulação financeira com a geração de capital fictício, aumentando o poder do capital bancário e financeiro” (DA SILVA SANTOS, 2019, p. 287). Essa ampliação do capital financeiro no período de crise se mantém por

meio de valorizações fraudulentas de ações, falsos enriquecimentos, inflação e outros, que, quando entram em crise, por serem bastante especulativos, recorrem aos Estados nacionais para socorrerem e ao crescimento da exploração da mais-valia relativa e, principalmente, absoluta, produzida pelo trabalho vivo.

Assim, há uma intensificação da precarização das relações e condições de trabalho e o uso do fundo público para socorrer os capitalistas, entendendo-se, assim, que esse “Estado mínimo” é apenas para as intervenções no campo social, porque para o capital ele é elevado. O “Estado mínimo” significa, na prática, ainda mais recursos públicos transferidos para o setor privado, uma vez que o Estado deixa de ser o financiador principal das políticas sociais e passa a transferir recursos públicos cada vez mais no setor privado (BEHRING, 2009).

Neste sentido, aproveitamos para destacar que, na nossa concepção de fundo público, este é um lugar da disputa de classes como expresso por Boschetti e Behring (2011), no qual os trabalhadores buscam assegurar essas verbas para o financiamento das políticas sociais, porém, de outro lado, os capitalistas tentam se utilizar desse para assegurar a sua reprodução no mercado, usando do discurso de que é preciso gastar cada vez mais com o pagamento da dívida pública. Assim, em períodos de crises, percebemos que a utilização do fundo público é ainda mais acentuada em políticas de subsídios econômicos, em contrapartida aos cortes nas políticas sociais e retrocessos no campo dos direitos sociais, isto é, um amplo, profundo e permanente processo de contrarreformas.

Todo esse movimento do capitalismo pós-1973 cria as condições político-econômicas para expansão e avanço do neoliberalismo no mundo. Nesse sentido, as medidas utilizadas pelos capitalistas que interferem no âmbito das relações entre Estado e sociedade civil fazem parte do ideário neoliberal. Segundo Anderson (1995), o neoliberalismo é compreendido como uma oposição ao Estado intervencionista e de Bem-estar social pensado por Keynes. Dessa maneira, para os neoliberais, o Estado não deveria mais interferir, ampliadamente, na economia e na questão social, e que ele deveria realizar uma série de ajustes e “reformas” fiscais, ou seja, possibilitar as condições favoráveis aos processos de exploração e acumulação capitalista.

Essas contrarreformas vêm sendo realizadas na realidade brasileira desde o advento do projeto neoliberal dos anos de 1990 até a contemporaneidade. Os gastos sociais foram reduzidos, os direitos trabalhistas estão sendo esvaídos, processos de privatização de empresas estatais, grandes taxas de desemprego e trabalho informal, dentre outras consequências. Essas “reformas” (segundo os discursos governamentais) são essenciais para a retomada das taxas de lucro que compõem o

projeto e processo da contrarreforma do Estado (BEHRING, 2008) que apenas, sobretudo, a classe trabalhadora pela crise do capital.

Com a contrarreforma do Estado (BEHRING, 2008), as políticas sociais assumem como principais características as tendências de privatização, focalização e descentralização, passando por um processo chamado de publicização “que se expressou na criação de agências executivas e das organizações sociais bem como da regulamentação do chamado Terceiro Setor para a execução das políticas públicas”. (BEHRING, 2019, p. 49). Desse jeito, um movimento que descaracteriza as políticas sociais como mediações de acesso e garantia dos direitos sociais expressos na Constituição Federal de 1988, no qual entre esses direitos está o acesso à educação.

É importante pontuar, no entanto, que os retrocessos no âmbito da educação superior não se dão isoladamente. No campo da seguridade social, em particular, houve ampliação e precarização da política de assistência social que é voltada exclusivamente para aqueles que não conseguem ou não estão inseridos no mercado de trabalho; e a privatização das demais políticas sociais, como as políticas de saúde e previdência social, porque a lógica é acessar via mercado. Esse movimento é expresso:

- a) na mercantilização das políticas e dos direitos sociais em serviços privados e, b) na redução padronizada dos sistemas de proteção social, antes operados como equipamentos sociais universais e atualmente como benefícios pauperizados mediados pelo cartão magnético, expressão monetarizada do direito. (GRANEMANN, 2007, p. 64).

É dentro de todo esse cenário que se encontra a educação pública, em particular, a política de educação superior, uma das políticas sociais que sofre as implicações do processo de contrarreforma, tendo seus recursos públicos cada vez mais reduzidos e inserindo a educação em processos de sucateamento, precarização e privatização.

## **CONTRARREFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA REALIDADE BRASILEIRA**

A partir dos anos 1990 e com a hegemonia do projeto neoliberal da realidade brasileira, a educação é requisitada para atender aos ideais e necessidades do capital. Seguindo as orientações de organismos financeiros internacionais, e com destaque para as diretrizes do Banco Mundial, ficou ainda mais evidente que a educação superior é compreendida como uma mercadoria e foi recomendando o uso das tecnologias de informação e comunicação (TIC's) para a sua oferta. Deixando de lado,

assim, a função social que a educação pública e de nível superior tem se tornado para tais organismos uma “educação terciária”, que tem como bases principais:

- a) ao estímulo ao empresariamento da educação superior; b) à ampliação da privatização interna das universidades públicas e c) ao estabelecimento de contratos de gestão que alteram o financiamento e as diretrizes político-pedagógicas das universidades públicas, especialmente das universidades federais. (LIMA, 2011, p. 87).

De tal modo, com essas medidas sendo implantadas, cada vez mais ficou distante o número de universidades públicas para o quantitativo de universidades/faculdades privadas, o que descaracteriza a educação como um direito social previsto na Constituição Federal de 1988. Esse processo se tornou algo essencial para o Banco Mundial, uma vez que, dessa maneira, estimula a entrada do capital no ramo da educação, além de utilizar grande porcentagem do fundo público para a iniciativa privada, pois o Estado passa a pagar bolsas de estudos para estudantes na rede privada, e realiza isenções fiscais às instituições privadas no lugar de investir e ampliar os recursos para as Instituições de Ensino Superior (IES) federais. Como exemplos dessas iniciativas estatais que favorecem o setor privado da educação, destacamos o Programa Universidade para Todos (ProUni) e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES).

Além disso, o Banco Mundial preconiza como recomendações para a educação superior: incentivo ao aligeiramento dos cursos; que a modalidade EaD se expanda cada vez ou o “ensino híbrido” mediado pelo uso das TIC’s; que a educação deixe de ser obrigação do Estado e passe a ser do mercado; que haja uma ampliação de faculdades privadas, que se resume a educação somente ao ensino, desconsiderando a sua articulação com as dimensões da pesquisa e da extensão. Isto fortalece a lógica do mercado dentro da educação e retira mais uma vez a sua função social, voltando-a exclusivamente para o trabalho, produtividade e crescimento econômico, segundo a perspectiva neoliberal (SGUISSARDI, 2000).

A contrarreforma da educação superior (LIMA, 2011) vêm sendo implementada legalmente por via dos inúmeros programas, projetos, leis e decretos que evidenciam cada vez mais sobre qual lado está o Estado, ou seja, cada decisão vem de um posicionamento político. Assim, foi instaurado, no curso dos anos, um conjunto de medidas jurídico-normativas que fragilizam e reconfiguram o papel da universidade pública, retirando cada vez mais sua autonomia e seu papel na efetivação de conhecimentos.

Nessas circunstâncias, surgiram o projeto de Parceria Público-Privado (PPP), Lei de Inovação Tecnológica que se resume em uma parceria entre universidades e empresas privadas; o ProUni que amplia ainda mais as isenções fiscais para as IES privadas; e a expansão da política de educação a distância (EaD), entre outras. Esse pacote representa o distanciamento do Estado ante a manutenção e ampliação da educação para todos e de forma gratuita, além de incentivar o redirecionamento às pesquisas e à produção de conhecimento para as necessidades do mercado (LIMA, 2011). Esse pacote de medidas foi realizado seguindo as orientações do Banco Mundial, pois

O Banco considera que a participação do governo na educação superior tem sido excessiva na maioria dos países e ineficiente e que este deveria criar políticas favoráveis ao desenvolvimento de IES tanto públicas como privadas (SGUISSARDI, 2000, p.7).

Dessa maneira, a educação pública se encontra em um estágio de precarização, sem recursos suficientes para a sua plena realização, e, por outro lado, avança o processo de contrarreforma da educação superior (LIMA, 2011), um projeto político que só beneficia os grandes capitalistas do setor educacional. Os dados do ensino superior de 1998 já indicavam que cerca de 79,3% das matrículas do ensino superior foram realizadas no setor privado, e apenas 20,7% no público (SGUISSARDI, 2000). Foi uma tendência que se aprofundou ainda mais a partir dos anos 2000, transformando, assim, a educação em mercadoria e sendo direcionada para quem pode pagar por ela e de forma aligeirada, com redução de carga horária, na modalidade a distância e sem a obrigatoriedade do tripé ensino, pesquisa e extensão.

A universidade pública é um direito constitucional que o Estado deve por obrigação promover e incentivar com a participação da sociedade. Reconhecida constitucionalmente, essa instituição que implementa a política de educação superior é objeto de algumas implicações da crise do capital e de contrarreformas. Para entender melhor essas transformações no campo universitário, deve-se estudar a concepção da universidade operacional e os impactos que o neoliberalismo dita sobre a produção e a direção dos saberes, o lugar e o sentido da universidade.

O Estado, por meio das suas contrarreformas, começou a definir a universidade como uma organização social, ou seja, o que era para ser uma instituição social se tornou um negócio lucrativo para a classe burguesa em articulação com o Estado. Essa ideia só ocorre porque a existência de uma organização social só depende da sua adaptação às mudanças rápidas, e é notoriamente questionável a sua existência. Segundo Chauí (2003), designa-se como universidade operacional a

universidade típica do neoliberalismo. Em outras palavras, a universidade é inserida em um jogo estratégico para competidores no mercado, onde a sua produtividade é privatizada e a maior parte de suas pesquisas é definida por exigências do mercado e colocada por financiadores. Existe uma grande flexibilidade na escolha da contratação dos seus docentes, em decorrência da pressão imediata de estar inserido nesse mercado capitalista, colocando-a em uma posição inferior, em que, daqui a alguns anos, caso não estiver inserida, será visto como algo descartável e sem utilidade.

Na contemporaneidade, sob uma perspectiva operacional, a universidade pública corre um sério risco, subsidiada por duas ideias: “sociedade do conhecimento” e uma “nova concepção da educação permanente e continuada”. Para definir a primeira ideia, o seu fator mais importante do conhecimento é o uso intensivo e competitivo do conhecimento. A posse de informações (o aumento do capital financeiro) detém alcances em enormes centros de pesquisas, em que é avaliado sob um rigoroso critério de eficácia e competitividade (CHAUÍ, 2003). Assim como Harvey (1992 *apud* CHAUÍ, 2003) coloca no presente, vivemos a “era da incerteza”, falando-se, então, que essa incerteza gera uma insegurança e sabe-se que o conhecimento não se inovará com essa submissão, autoritária e conservadora.

Outrossim, vale analisar, também, a segunda ideia de “educação permanente e continuada”, constituindo-se como uma estratégia pedagógica insubstituível e de possível adaptação às mudanças inesperadas de um mundo em completa transformação globalizada, para quem quer permanecer atualmente no mercado de trabalho. Se pararmos para refletir sobre essa nova educação, vemos que se trata de uma “reciclagem”, exigida pelas conjunções do mercado de trabalho (CHAUÍ, 2003).

Para que a educação superior não seja tomada como um “serviço”, mas sim como um direito social, esta deve ser ofertada de forma gratuita, pública, presencial e de qualidade, deve haver uma relação democrática entre o Estado e a universidade. Essa relação só depende principalmente da defesa coletiva do fundo público, para que este assegure o acesso aos direitos sociais no que concerne à democratização do Estado e da universidade.

As influências do neoliberalismo nas políticas educacionais para o ensino superior, entretanto, voltam a proposta de um “Estado mínimo” para a educação superior. Em especial, a privatização que marcou o campo universitário desde os anos de 1990, que pressupõe uma redefinição da relação entre Estado-universidade. O processo de privatização interno das instituições públicas conta com a legitimação do poder público, que precisa corresponder às expectativas dos organismos internacionais, cuja orientação baseia-se na redefinição das funções do Estado no

campo da educação. A Lei nº 10.973, de dezembro de 2004, denominada Lei de Inovação Tecnológica, é um dos produtos mais gritantes em tal processo; no entanto, essa expansão não há que ser entendida como uma “democratização do ensino”. (MANCIBO; LÉDA, 2009).

Os anos de 1990 registraram a presença dos organismos internacionais que entram em cena em termos organizacionais e pedagógicos, marcados por grandes eventos, assessorias técnicas e farta produção documental. O primeiro desses eventos compreende a: “Conferência Mundial sobre Educação para Todos” realizada em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990, que inaugurou um grande projeto de educação em nível mundial para a década que se iniciava (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 97).

Com a onda da “globalização”, principalmente nos países periféricos e dependentes, como no caso do Brasil, os impactos são ainda maiores no que tange às políticas sociais, dentre elas a política educacional. Assim, “tais medidas no âmbito da educação, têm sido viabilizadas pelas chamadas reformas neoliberais impostas pelas corporações e pelas instituições financeiras internacionais”. (LIBÂNEO, 2012, p. 65). Neste contexto de transformações, a avaliação educacional tanto pode ser uma forma de controle e de regulação do Estado, como mecanismo da própria lógica do mercado.

Assim, a educação passa a assumir forma de mercadoria ou serviço que se compra e vende, e não de direito universal, o que leva a fragmentação, competitividade e seletividade. A educação agora passa a ter um papel estratégico para o projeto neoliberal, onde os sistemas educacionais são consorciados às empresas privadas, que acaba por ajustar a educação para servir a reestruturação produtiva, de acordo com as mudanças organizacionais e de base técnico-científica à nova divisão internacional do trabalho (AHLERT, 2003). Para compreender os efeitos que se fizeram na política de educação brasileira nos últimos anos, se faz necessária uma leitura prévia do golpe de 2016 contra a Presidenta Dilma Rousseff (PT) e seus desdobramentos seguintes, bem como as medidas tomadas no âmbito educativo pelo governo ilegítimo que se seguiu ao golpe, e as diferentes iniciativas que se encadeiam à política de educação. Em razão disso, mencionamos o aumento das passagens de ônibus em 2013, quando os grupos de direita se utilizaram da pauta, desviando para o antipetismo, antimovimentos sociais, antiesquerda e depois se estendendo para o golpe da ex-Presidenta (BARNABÉ FILHO; *et al*, 2013).

Segundo Lima e Maciel (2018), uma das consequências desse processo é a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que instituiu um novo regime fiscal, limitando por 20 anos os gastos primários e que guarda intenções de apenas

reduzir gastos primários como saúde, educação, segurança. Segundo os autores, nos últimos anos, os gastos primários do Estado brasileiro têm sido muito inferiores ao arrecadado. Logo, não haveria crise financeira, nem fiscal, e sim uma crise do capital que exige a permanência da lógica parasitária que, desde os anos 1980, mas sobretudo a partir de 2007, combina baixa tributação do capital especulativo com rolagem e ampliação da dívida pública.

O golpe de 2016 foi um atentado à democracia, contra a chegada de representantes do povo brasileiro no poder do Estado e contra o exercício de participação política das massas na ordem democrática e no capitalismo global, na verdade, expressa os limites da democracia na periferia do mundo e em um país com a marca histórica do passado colonial e do autoritarismo presente e enraizado na sociedade brasileira. Como, entretanto, manter esse processo a longo prazo? Essa nova etapa de incisão já estava planejada para ser colocada em prática nas eleições de 2018, como foi a “Operação Bolsonaro”.

Segundo Piolli (2019), a combinação dos fatores acima descritos, atrelada ao falacioso discurso da falta de recursos, está sendo usada para justificar a aceleração de contrarreformas educacionais voltadas para o mercado. No ensino superior, há o movimento de privatização da educação com a transferência de recursos públicos para a iniciativa privada. Esses estímulos são expressivos e envolvem o acesso ao crédito e às bolsas, a exemplo dos programas FIES e do ProUni, como citado anteriormente.

Esse processo incide também sobre a educação básica, na qual grandes grupos privados de capital aberto, a exemplo de Anhanguera, Anima, Estácio, Kroton e Ser, se movimentam, focalizando a educação básica para atender os novos requisitos fixados pela Base Nacional Comum Curricular e a Reforma do Ensino Médio. São também expressões da contrarreforma educacional as parcerias público-privado, a direta privatização e a terceirização dos serviços educacionais, o agravamento do quadro de precarização do trabalho dos professores no setor público, além de intensificar a fragilização dos direitos de forma geral (ALBUQUERQUE; PEREIRA, 2015).

Ademais, as instituições privadas educacionais sem fins lucrativos também obtiveram isenções fiscais e receberam recursos públicos. Hoje a maioria dessas instituições privadas de ensino superior no Brasil tem finalidade lucrativa. O rápido crescimento privado no ensino superior das grandes redes privadas, sendo a maioria de caráter internacional, provoca grandes mudanças no âmbito do próprio setor e traz novas questões para se somar às velhas no debate sobre o ensino superior no País (SAMPAIO, 2011).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realidade demonstra, portanto, os elementos que contribuíram para fortalecer o setor privado e mercantilizado da educação, expressando o projeto e processo de contrarreforma da educação superior na realidade brasileira. Essa contrarreforma impõe novos desafios na contemporaneidade no cenário pós-golpe de 2016, com o reforço contínuo do discurso falacioso de falta de recursos e que vem sendo utilizado para justificar a aceleração de contrarreformas educacionais voltadas para o mercado que pautam sobretudo o desfinanciamento da educação pública associado às medidas autoritárias sobre a universidade. No ensino superior, os estímulos são expressivos e envolvem o acesso ao crédito e bolsas, dentro do programa FIES e do PROUNI, que favorecem grandes empresas do setor e contribuem com a privatização da educação, e, mais recentemente, com o Programa *Future-se* defendido pelo governo Bolsonaro.

Toda esse arcabouço jurídico-normativo legitimado pelo Estado promoveu ampla reestruturação da educação superior no País, em um processo que restringiu a atuação da esfera pública e ampliou a ação do setor privado, alterando de maneira significativa a identidade das IES, procurando tornar a educação um bem que se adquire no mercado educacional. O estreito vínculo do conhecimento e a economia gera uma tendência à comercialização e privatização da educação superior, que se manifesta no desdobramento espacial das instituições, na redução do estudante ao *status* de “cliente” e “consumidor”, na diminuição dos financiamentos do Estado para os setores públicos.

A educação superior é um patrimônio público, na medida em que exerce funções de caráter social e ético-político, muito mais do que uma simples função instrumental de capacitação técnica e treinamento de profissionais para as empresas. Portanto, o que estamos assistindo nesses últimos anos é a um grande processo que poderá levar a submissão total aos interesses privados o que colocaria em risco, no futuro próximo, os princípios democráticos da oferta da educação como um direito público fundamental.

Por fim, em tempos tão duros e perversos de banalização da vida e do meio ambiente, associado ao avanço de conservadorismos, fundamentalismos e violências, é necessário que todos lutem em defesa da educação pública, gratuita e de qualidade, com gestão e financiamento públicos e democráticos, socialmente referenciada nos interesses, necessidades e anseios do conjunto da classe trabalhadora. Esses são alguns dos desafios do nosso tempo!

## REFERÊNCIAS

- AHLERT, Alvori. Políticas públicas e educação na construção de uma cidadania participativa no contexto do debate sobre ciência e tecnologia. **Educere** - Revista da Educação, p. 129-148, vol. 3, n.2, jul./dez. 2003. Disponível em: <https://revistas.unipar.br/index.php/educere/article/download/186/160>. Acesso em: 13 de Set. de 2020.
- ALBUQUERQUE, Cynthia, PEREIRA, Evelyne. Transformações Contemporâneas e Política Educacional no Brasil: Formação Profissional em Serviço Social na Experiência do IFCE. **Revista Labor**, nº 14, v. 02, 2015. Disponível em: [http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/23604/1/2015\\_art\\_empereiracsalbuquerque.pdf](http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/23604/1/2015_art_empereiracsalbuquerque.pdf). Acesso em 17 de Set. de 2020.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.) **Pós-Neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1996.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 2006.
- BARNABÉ FILHO, Medeiros; LOMBARDI, José Claudinei. **O Golpe de 2016 e a Educação no Brasil**. Minas Gerais: Editora Navegando, 2016. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?down=105859>. Acesso em: 19 de Set. de 2020.
- BEHRING, Elaine. Ajuste permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. In: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita (Orgs.). **Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2019.
- BEHRING, Elaine. As novas configurações do Estado e da sociedade civil no contexto da crise do capital. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço Social: Direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS-CEAD-UNB, 2009.
- BEHRING, Elaine. **Brasil em Contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2008.
- BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2011.
- CHAUÍ, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, N° 24. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a02.pdf>. Acesso em: 14 set. 2020.
- DA SILVA SANTOS, M. Financeirização do Capital. "Reformas" Estruturais e Seguridade Social no Brasil. **Revista Ser Social**, v. 21, n. 45, p. 283-300, 31 jul. 2019. Disponível em: [https://doi.org/10.26512/ser\\_social.v21i45.23287](https://doi.org/10.26512/ser_social.v21i45.23287) acesso em: 15 de Set. 2020.
- FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. **Educação Básica no Brasil na Década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado**. Vol. 24 n.82, p. 93-130, abril de

2003. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a05v24n82.pdf>> Acesso em 02 de Set. de 2020.

GRANEMANN, Sara. Políticas Sociais e Financeirização dos Direitos do Trabalho. Revista **Em Pauta**, n. 20, p. 57-68, 2007. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/viewFile/159/184> Acesso em: 15 de Set. 2020.

HARVEY, David. **Condição Pós-moderna**. São Paulo: Ed. Loyola, 2010.

LIBÂNIO, José Carlos. **Educação Escolar**: políticas, estrutura e organização. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, Kátia Regina de Souza. O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. Revista **Katálysis**. 2011, vol.14, n.1, pp.86-94. ISSN 1982-0259. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S141449802011000100010&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S141449802011000100010&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 15 de Set. de 2020.

LIMA, Kátia Regina Rodrigues. A Desconstitucionalização dos Direitos Sociais em Tempos de Retrocessos: O Desmonte da Educação Brasileira. Universidade Regional do Cariri-URCA. **Anais** da VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2017. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8643831>. Acesso em 09 de Set. de 2020.

LIMA, M.; MACIEL, S. L. A Reforma do Ensino Médio do governo Temer: corrosão do direito à educação no contexto de crise do capital no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, v. 23. UFES, Vitória, ES, Brasil. IFES, São Mateus, ES, Brasil, 2018. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782018000100245](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782018000100245) . Acesso em: 09 de Set. de 2020.

MANCEBO, Deise; LÉDA, Denise Bessa. A privatização da educação superior no Brasil: impasses e desafios das políticas educacionais no estado neoliberal. **Anais** da VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2009. Disponível em: [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/11\\_educacao/a-privatizacao-da-educacao-superior-no-brasil-impasses-e-desafios-das-politicas-educacionais-n.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/11_educacao/a-privatizacao-da-educacao-superior-no-brasil-impasses-e-desafios-das-politicas-educacionais-n.pdf). Acesso em: 14 set. 2020.

MÉSZÁROS, István. **A Crise Estrutural do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

PAULO NETTO, José. Crise do capital e as consequências societárias. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 111, p. 413-429, jul./set. 2012. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010166282012000300002](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010166282012000300002). Acesso em: 15 de Set de 2020.

PIOLLI, Evaldo. O processo de mercantilização da educação e o novo ciclo de reformas educacionais no Brasil pós-golpe institucional de 2016. **Revista Exitus**, Santarém/Pará, v. 9, n. p. 17-33, 2019. Disponível em: <http://ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/article/view/714/414>. Acesso em: 18 de Set. 2020.

SAMPAIO, Helena. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidade e transformações. **Revista Ensino Superior/Unicamp**. São Paulo: Fapesp/Hucitec,

2000. Disponível em:  
[http://www.gr.unicamp.br/ceav/revistaensinosuperior/edicoes/ed04\\_outubro2011/05\\_ARTIGO\\_PRINCIPAL.pdf](http://www.gr.unicamp.br/ceav/revistaensinosuperior/edicoes/ed04_outubro2011/05_ARTIGO_PRINCIPAL.pdf) . Acesso em: 14 de Set. de 2020.

SGUISSARDI, Valdemar. O Banco Mundial e a educação superior: revisando teses e posições. **Universidade e Sociedade**, Brasília, n. 22, p. 01-20, nov. 2000. Disponível em: <https://document.onl/documents/1111t-o-banco-mundial-e-a-educacao-superior-de-acordo-com-o-convenio-constitutivo.html>. Acesso em 15 de Set. de 2020.

## CAPÍTULO 13

# CONDIÇÕES ATUAIS DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA

*Eneas Arrais de Araújo Neto  
Jerciano Pinheiro Feijó  
Suilane Chavier da Silva*

Este capítulo é fruto do debate realizado no âmbito do Núcleo de Pesquisa em Educação Profissional do Instituto Federal do Ceará - IFCE, do Laboratório de Estudos em Qualificação Profissional e Formação dos Trabalhadores, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da UFC, e do Curso de Serviço Social do *Campus Iguatu* do IFCE. Começamos com a indagação: no contexto recente da Educação Profissional e Tecnológica no Brasil, é possível dizer que caminhamos para uma formação que conduza à emancipação do trabalhador?

Apesar de o debate haver consumido um amplo tempo e ainda perdurar, colocamos aqui algumas das impressões que devem contribuir para o debate em torno da formação de trabalhadores no Brasil e do desenvolvimento, não somente dos Institutos Federais como política pública, mas também o tema da educação profissional.

Este é um estudo bibliográfico, isto é, realizado a com apoio na leitura contínua e programada de materiais, os mais recentes possíveis, realizados por estudiosos do tempo, tanto consagrados, como Tonet (2018) e Nosella (2016 e 2020), quanto por pesquisadores que buscam em suas dissertações e teses trazer o assunto, entre os quais destacamos Santos (2018) e Feijó (2018). Para a análise desses materiais, utilizamos como referência o pensamento de Gramsci (2011) e Coutinho (2011), que nos levam a conduzir nossa reflexão e proposição debatendo e confrontando os pensamentos dos autores com a realidades histórica e social concretas, isto é, fundamentadas na realidade atual.

Assim, introduzimos nessa um breve resgate histórico do percurso da educação profissional como política pública, desde o início do século XX até a atualidade. O Brasil é um país de capitalismo dependente<sup>30</sup>, o que significa que

---

<sup>30</sup> A teoria do capitalismo dependente afirma que o processo de industrialização dos países latino-americanos e o desenvolvimento econômico-cultural-social como um todo for marcado pelo controle das economias centrais, de forma a que estes países fossem desprovidos de autonomia cultural e capacidade de autossuficiência econômica, ficando assim, dependentes dos ditames dos grandes centros capitalistas. Apesar de importante não é o tema desse artigo, para maior aprofundamento ver: FERNANDES, F. **Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina**. São Paulo: Global Editora, 2009.

organismos internacionais impõem questões de seus interesses, como, por exemplo, as reformas que vêm ocorrendo na educação brasileira desde 2016. Tais reformas fortalecem o pensamento empresarial, cujo cerne, associado às reformas no campo da legislação trabalhista e previdenciária, provoca o aumento da extração da mais-valia sobre o trabalhador. O modo de produção vigente articula-se em todos os campos. A educação é, ou pode ser, imprescindível para reprodução dessa ideologia, a depender do viés teórico-ideológico no qual se fundamenta.

Um modelo educacional alicerçado no pensamento meritocrático que não considera a desigualdade de condições sociais e faz dos sujeitos responsáveis exclusivos por tal tem levado vantagem no debate da educação nacional quase sempre (TONET, 2018). Fato é que a Teoria do Capital Humano, volta e meia, retorna com força total, pois nunca desapareceu completamente em nenhum momento desde os anos de 1960 (FEIJÓ, 2018). Desde a ascensão do governo Temer (2016-2018), na gestão Mendonça Filho no Ministério da Educação, esse sistema pauta as reformas que deram origem às atuais BNCC e Novo Ensino Médio (SANTOS, 2018).

Ponto a ser introduzido neste debate, cuja influência sobre os rumos das políticas públicas em educação, consiste na alocação de recursos financeiros destinados ao desenvolvimento do setor educacional público que, assim como para outras áreas dos direitos sociais, como saúde e assistência social, quando comparada ao valor atribuído ao capital financeiro, para pagamentos de juros e amortizações da dívida externa, são parcelas ínfimas. Com efeito, aspectos que dizem respeito à qualidade da educação, como investimento na qualificação dos professores, por exemplo, não têm a devida importância por parte do Estado (SANTOS, 2018).

As condições atuais da Educação Profissional e Tecnológica são reflexos de uma série de imposições colocadas pela classe dominante, cujo objetivo é a manutenção da sociedade de classes. No Brasil, à extensão de sua história, a educação sempre esteve sob os interesses de uma classe, no que diz respeito à formação de trabalhadores, os líderes políticos sempre se preocuparam em manter aqueles sob controle e vigilância, nos últimos tempos não somente com o domínio de seus corpos, atualmente, sobretudo, de suas mentes, algo já presente no modelo que cria a atual rede federal de educação profissional, acentua-se após a reforma do ensino médio (2016) e a introdução dos novos currículos para esta modalidade de ensino (NASCIMENTO, 2020).

Este tema, como bem coloca o professor Nosella (2010), está em debate há décadas e não se esgotará neste texto, é profícuo em variáveis e seus rumos são diretamente influenciados pela correlação de forças históricas ou pelo bloco histórico,

como diria Gramsci (2011). Espera-se que a contribuição aqui pretendida leve à compreensão de que o caminho para uma educação profissional alicerçada na emancipação humana não anda separado da transformação de toda a sociedade e que os leitores, não somente, apreciem a reflexão, como, com suporte nela, avancem na transformação de nossa sociedade.

Para discutir sobre educação e o modo como esta ocorre e, mais especificamente, a educação profissional e tecnológica, é necessário compreender o que é o trabalho, que possui dois sentidos: um ontológico e um histórico.

O trabalho ontológico refere-se à forma como os seres humanos se relacionam com a natureza para sua sobrevivência. Sem ele não havia existência humana. Esta é inerente à natureza, pois é desta que o ser humano extrai seus meios de vida. Acerca disso Santos (2018) faz uso das palavras de Frigotto (2012), ao afirmar que “...o trabalho só pode deixar de existir se os seres humanos desaparecerem ou se transmutarem em ‘anjos’” (FRIGOTTO, 2012, p. 59 *apud* SANTOS, 2017, p. 239).

Já a dimensão histórica diz respeito às relações econômicas que se dão entre os homens com procedência na organização da sociedade em classes. E é partindo da sociedade de classes que surgem as desigualdades sociais. Considerando que estas incidem inclusive no campo educacional e que são utilizadas para reproduzir no próprio campo da educação a ideologia necessária à sociedade de classes, a escola pode, portanto, “[...] produzir um cidadão incapaz de pensar por si e que está disposto a reproduzir o sistema vigente.” (FEIJÓ, 2018, p. 142). Assim, a escola apresenta uma tendência de reprodução do sistema, que, para se manter, necessita assegurar a separação de classes.

Ao largo da história, se reproduz, no terreno educacional, um modelo escolar em que se separa a formação para o trabalho manual da formação para o trabalho intelectual. Isto é, os indivíduos são classificados segundo o lugar que irão ocupar no mundo do trabalho - os filhos da classe trabalhadora serão direcionados, predominantemente, a estudarem em escolas cuja finalidade é levá-los diretamente ao emprego/trabalho, enquanto os filhos das classes detentoras de capitais serão direcionados às escolas cuja formação lhe abrirão horizontes o mais amplo possível, dando-lhes diversas opções de atuação profissional. Essa separação tendo por base a condição material dos indivíduos perpetua o modo de produção capitalista, isto é, pereniza a exploração como uma condição “natural” da realidade social.

É bem verdade que esta escolha não ocorre diretamente ou como um “concurso”, ela existe na prática, isto é, na realidade concreta vivida no dia a dia. Apesar de ocorrerem historicamente mudanças no sistema educacional, os

fundamentos mantêm-se regularmente voltados para formar as pessoas, visando à continuidade dessa dualidade estrutural, no entanto, contrária a este viés educacional, que é embasado na ideologia capitalista, grupos sociais defendem uma educação de cunho humanista, que luta por uma sociedade sem exploração (NOSELLA, 2010).

## **A INSISTENTE REPRODUÇÃO DO DUALISMO NO CAMPO EDUCACIONAL AO LONGO DA HISTÓRIA**

No decorrer da história do Brasil, foram muitas as ações para garantir a reprodução da educação embasada na produtividade do trabalho. Entre estas estão a criação dos Liceus de Arte e Ofícios, em 1909, que se dá na justificativa de fazer os pobres úteis ao País, a formação do sistema S, em 1940, e a transformação desses Liceus em escolas federais, e, ainda, a Lei nº 5.692/71, que buscou inserir em todas as escolas o ensino técnico profissionalizante no sentido de formar para uma profissão, para atender as demandas do período ditatorial (FEIJÓ, 2018). Assim, não se evidencia importância em inserir na sociedade uma educação que seja contrária ao *status quo*, que vise a uma emancipação humana.

Segundo Souza e Sales (2018) ditames externos sempre interferiram na economia e na educação do Brasil. Nesse sentido, vale destacar a educação jesuítica na era colonial (XVI - XIX), a qual era levada na perspectiva de catequização dos índios, negros e brancos. Para isso, construíram escolas, igrejas, coordenaram aldeias, levando mensagens que favoreciam a organização do País em prol dos interesses de uma minoria.

[...] sob o plano pedagógico, até a chegada dos jesuítas, estávamos diante de uma sociedade em que as instituições escolares eram ainda desconhecidas, respondendo por um analfabetismo quase absoluto no meio colonial. Onde o que prevalecia para a coroa portuguesa não era a construção de escolas ou universidades, mas sim o controle ideológico da futura nação ali encontrada. (SOUSA; SALES, 2018, p. 100).

A educação jesuítica, todavia, foi tomando outros caminhos. Já não havia tanto interesse no público inicial. O interesse voltou-se para a classe que detinha o poder. Escolas são então construídas nesse período para atender tal interesse e preparar este público para a direção da sociedade.

Após o fim da educação jesuítica, a partir de 1759, são fundadas as primeiras instituições públicas. Estas são objetivadas para o nível superior, visando à qualificação para o exercício de funções do exército e da administração do Estado. Além disso, para formação primária e secundária direcionada aos estudos propedêuticos.

Todas essas questões são controladas pela Coroa portuguesa, que busca moldar o ensino aos seus interesses. Deste modo, percebe-se que a educação no Brasil já surge ligada às intenções de domínio de uma classe.

Nesse ínterim, surge o ensino profissional, que

[...] de um lado, esteve vinculado à filantropia e à benemerência como forma de prevenção da desordem e regeneração moral, e de outro, buscou a formação da força de trabalho para atividades que não estavam diretamente ligadas ao setor produtivo escravista, mas de apoio a este por contribuir para preservação do status e dos privilégios da classe aristocrática agrária brasileira. (SOUSA; SALES, 2018, p. 102).

Um exemplo foi a criação de instituições de ensino no período colonial, pautado na obediência, como o Asilo dos Meninos Desvalidos no Rio de Janeiro, que funcionava como uma casa de correção para as crianças de 6 a 12 anos que vagavam pela rua. Essas crianças eram levadas para esses espaços para exercerem trabalhos manuais, sem qualquer relação com outros conhecimentos, a não ser de cunho religioso e de teor moralista. Assim sendo, o surgimento da Educação Profissional no Brasil se dá pela mediação do Estado na manutenção da ordem social.

O desenvolvimento da educação profissional passa por muitos caminhos, sempre sob a tentativa de uma classe em ajustá-la ao atendimento dos seus interesses. Nesse sentido, muitos discursos contribuem na reprodução dessas ideias.

Apesar da perpetuação dessas ideias, entretanto, houve um período no Brasil em que se produziram grandes discussões acerca da relação da escola com a sociedade no sentido humanista.

Nosella (2010) afirma que, de 1955 a 1965, fizeram-se importantes debates acerca da educação nos campos da Sociologia e das Ciências Sociais. Segundo o autor, isso foi possível pela elevação do número de publicações e debates, contribuídos pela criação de cinco Centros Regionais de Pesquisa pelo Instituto Nacional de Educação e Pesquisa (INEP) na gestão de Anísio Teixeira, e do Centro Brasileiro de Pesquisa Educacional (CBPE). Nesse período, ainda, houve a criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), que permitiu um número maior de publicações e debates de caráter político que traziam a educação, não no sentido de desempenho, mas ligada a ideias de emancipação humana, e ainda uma expansão do ensino superior pelo País.

Esses debates encontram obstáculos no período ditatorial, quando ocorre a inserção da Teoria do Capital Humano, que ideologiza que a condição material do sujeito depende da sua capacidade de conhecimento e de produção. Nessa linha, reproduz-se também o discurso da meritocracia, em que as condições sociais humanas são simplesmente questão de mérito. Portanto, essa ideologia cria no sujeito a

compreensão de que o fato de não conseguir se colocar bem socioeconomicamente decorre de sua incompetência.

Assim, a Teoria do Capital Humano visualiza a ascensão individual como meta, culpabilizando o sujeito pelas suas condições sociais, sem considerar a estruturação social desigual e desumana na qual vivemos.

Ainda no cenário da ditadura, especificamente em fins dos anos 1970, se tem a expansão da rede federal de ensino. É quando surgem os Centros Federais de Educação Tecnológica, os CEFET's, que passam a ofertar, além de ensino médio técnico e profissionalizante, cursos de graduação e pós-graduação.

Mesmo o período da redemocratização trazendo muitas conquistas para a classe trabalhadora, nesse contexto, a educação passa por um momento de enfraquecimento no que diz respeito ao ensino profissionalizante, e, no decorrer dos anos 1990, esse quadro piora.

Com a entrada do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), inicia-se o incentivo à educação profissional no setor privado, fato que contribui na reprodução da Teoria do Capital Humano, considerando que no ensino privado há uma maior relação com o lucro. Em 1997, o dualismo na educação foi intensificado com o Decreto n° 2.208/1997. Neste, houve uma separação oficial da educação básica em relação à educação profissional (NASCIMENTO; CAVALCANTI; OSTERMANN, 2020)

A anulação do Decreto n° 2.208/97, que visava à educação apenas no sentido da produtividade do trabalho, se deu no governo de Luís Inácio Lula da Silva. No lugar dele entra em vigor o Decreto n° 5.154/04, o qual permite um outro sentido para o ensino profissional (FEIJÓ, 2018). Ganha espaço, então, a possibilidade de formação humana.

Também no governo Lula tem-se a promulgação da Lei n° 11.892/2008, que cria a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e os institutos federais de educação, ciência e tecnologia, os IF's. O objetivo principal dos institutos federais é "derrubar as barreiras entre o ensino técnico e o científico, articulando trabalho, ciência e cultura na perspectiva da emancipação humana". (PACHECO, 2010, p. 14 *apud* NASCIMENTO; CAVALCANTI; OSTERMANN, 2020, p. 121).

Sendo assim, a educação profissional e tecnológica tem destaque na gestão Lula, em que há uma tentativa de associação entre trabalho manual e intelectual. Neste sentido, considera-se que foi uma ação de grande relevância para a educação brasileira, tendo em vista que a unificação entre trabalho manual e intelectual é um meio pelo qual é constituída uma educação que vise à emancipação humana.

Com a institucionalização da rede federal de ensino, algumas das escolas agrotécnicas passaram a funcionar como instrumentos que propiciam conhecimento não só no sentido da técnica, do trabalho manual, mas considerando o ensino em sua modalidade intelectual.

Outra ação do Estado na educação profissional foi o Pronatec, programa criado no governo da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), projetada pela necessidade de atender as demandas de trabalho para o público jovem oferecendo cursos técnicos. Dessa forma, a centralidade do Pronatec na busca do desempenho individual não foi contributiva para a educação de cunho humanista, ao contrário, objetivando formar jovens competentes no trabalho, essa ação foi eficaz na reprodução do modo de produção vigente. Pode-se dizer que o Pronatec foi formado sob “A alma do ‘desempenho’ [que] é uma alma tecnocrata [e] “que transfere as técnicas empresariais de aumento de produtividade mercadológica como solução para o ofício peculiar de educar” (RICCI, 2010 *apud* NOSELLA, 2010, p. 40).

É importante considerar o avanço, proporcionado pela criação do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica - FUNDEB, por meio da lei 11.494/2007, conjunto de fundos contábeis em cada um dos 26 Estados e do Distrito federal, juntos são responsáveis por promover financiamento da educação pública básica atendendo desde o ensino infantil, passando pelo fundamental, até o médio, indo além, com programas como Brasil Alfabetizado, educação para jovens e adultos e outros, incluindo a educação profissional de nível médio.

Desta maneira, considerando o percurso histórico da Educação Profissional e Tecnológica e como esta se encontra nos dias atuais, ainda há muito a avançar, principalmente quando se leva em conta que há contrarreformas que vêm freando o avanço no rumo do que poderia chegar a uma educação emancipadora.

Ditada por organismos internacionais, essas ações violam os direitos sociais, que, apesar de serem marcas de uma sociedade desigual, oferecem caminhos para uma transformação social. À medida que se reproduz uma educação com a ideia do desempenho, há mais exploração do trabalho e, conseqüentemente, se tem mais extração de lucro. E é visando à extração de lucros que o capital faz essas determinações.

Uma dessas imposições foi a Contrarreforma do Ensino Médio no governo de Michel Temer, que, com a edição da Medida Provisória nº 746/2016, aprova a Lei nº 13.415/2017. Em seu Art. 36:

O currículo do ensino médio será composto pela Base Nacional Comum Curricular e por itinerários formativos, que deverão ser organizados por

meio da oferta de diferentes arranjos curriculares, conforme a relevância para o contexto local e a possibilidade dos sistemas de ensino [...] (BRASIL, 2017, s/p).

O ensino médio passa a ser estruturado com amparo na Base Nacional Comum Curricular e por itinerários formativos, os quais são utilizados para aumentar o peso das disciplinas que repercutem nas avaliações aplicadas anualmente para medir o desempenho dos estudantes. É então uma tentativa de redução do tempo para as disciplinas que colaboram com a construção de um pensamento crítico, “[...] os alunos escolherão de acordo com seu interesse e afinidade, e é nessa liberdade de escolha que se pauta a propaganda ideológica do governo.” (SANTOS; AZEVEDO, 2018, p. 87)

Para ser de qualidade a educação precisa de investimento em estrutura, formação docente e tornar acessível outro viés educacional, que seja contrário à concepção educacional competitiva imposta pelo capitalismo.

## **A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA NA REPRODUÇÃO DA DUALIDADE EDUCACIONAL E OUTRAS POSSIBILIDADES**

A Educação Profissional “[...] prepara os trabalhadores para ganharem sua própria subsistência e, conseqüentemente, alcançar a dignidade, o autorrespeito e o reconhecimento social como seres produtivos.” (LIBÂNEO, 2001 *apud* SOUSA; SALES, 2018, p. 112). Assim, aliada a discussão e ação direcionadas para as concepções humanistas, a Educação Profissional é parte constituinte de uma sociedade com emancipação humana, tendo em vista que o trabalho é intrínseco à existência.

Nesta perspectiva, a educação constitui um espaço de emancipação ou de manutenção da ordem, a depender do viés ideológico em que é embasada, se humanista ou capitalista.

A educação, pois, no sentido reproduzido pelo capital é mais presente. Ela “[...] enche as falas de políticos, os planos educacionais, as iniciativas dos governos e dos gestores da educação.” (NOSELLA, 2010, p. 41). Exemplo disso são as diversas avaliações que são aplicadas, tanto no plano estadual como nacional, no intuito de medir o desempenho dos estudantes.

Nesta lógica, colocam os professores como os principais responsáveis pela falta de desempenho dos alunos. Nosella (2010) debate acerca disso, quando cita um livro intitulado *Educação Básica no Brasil: construindo o país do futuro*, que é uma das referências usadas na educação básica de São Paulo para o Exame de Mérito dos supervisores. Neste livro, encontra-se o seguinte texto:

O Brasil terá de adotar mudanças importantes na área de ensino em relação às práticas vigentes tradicionalmente. Em particular uma melhora conjunta do desempenho, não só dos alunos, como também dos professores. (...) Será importante desenvolver mecanismos de estímulos à melhoria do desempenho dos professores, vinculados ao aprendizado e às notas dos alunos. A proliferação dessa cultura de incentivos tem o potencial de constituir uma verdadeira revolução (sic) no campo da educação brasileira. (...). (VELOSO, 2009 *apud* NOSELLA, 2010, p. 42)

Dessa maneira, além da ideia de meritocracia que condena as pessoas pela não ascensão social, também os professores são culpados pelo não desempenho dos alunos. Não se percebe, entretanto, um posicionamento do Estado sobre seu papel de educar. E quando ocorre é no sentido de competitividade. Logo, o Estado centra-se em avaliar o desempenho individual dos estudantes e esse cunho avaliador não considera as diversas particularidades dos alunos.

Não se vê na fala de representantes políticos algum discurso de educação humanística, pois o que importa para o Estado é assegurar que os donos do capital obtenham seus lucros, e isso realiza-se com a manutenção da dualidade no âmbito educacional.

Se, por um lado, a Teoria do Capital Humano se alicerça na meritocracia e produz maior alienação do trabalhador em relação ao fruto de seu trabalho, o que pretende a escola universalista é exatamente a desalienação, a emancipação humana ante a exploração da sociedade capitalista. (FEIJÓ, 2018, p. 142).

É neste sentido que se embasa a proposta de integração entre educação profissional e ensino médio, sendo baseada nas ideias de Antonio Gramsci, com as suas categorias teóricas de hegemonia, nas concepções de politecnicidade de Demerval Saviani e nas propostas de escola politécnica de pedagogos soviéticos, como Pistrak, que visavam a uma formação que tinha trabalho e vida como indissociáveis (FEIJÓ, 2018).

Gramsci foi um jornalista militante, que criou a proposta de Escola Unitária. Sua enorme contribuição na educação se deu em decorrência da educação que recebeu. Como criança, conheceu as dificuldades vivenciadas pelos habitantes de Sardenha, sua terra natal. Em sua formação de ensino médio pelos estudos humanistas clássicos e na academia tendo participação na militância do Partido Socialista Italiano, Gramsci percebeu a relevância do acesso à educação humanística.

Para ele, o ensino deve empoderar os trabalhadores para o surgimento de intelectuais dentro da classe trabalhadora, que possam encampar a transformação do ideário capitalista, contribuindo, desse modo, para evitar que indivíduos ou grupos explorem o trabalho dos outros. (SANTOS; AZEVEDO, 2018, p. 241-242).

No que concerne à educação humanística de Gramsci, a educação precisa ser embasada na busca de ruptura com ideologia do capital, para, assim, tentar extinguir qualquer forma de exploração, que tenha como alvo principal a vida de todos os seres e não a apropriação privada da riqueza produzida. E o meio pelo qual isso pode ser feito é na integração entre trabalho intelectual e manual.

A concepção de ensino politécnico defendida por Demerval Saviani (2003), que é antagônica ao ensino instaurado na ditadura, coloca a educação como algo que não deve se ligar apenas à preparação para um ofício. Nessa ideia, é mister que as pessoas sejam capacitadas para que desenvolvam outros conhecimentos além da execução de tarefas, para que sejam participantes também de processos de planejamento. Saviani (2003) propõe e discute, portanto, uma escola pautada na emancipação humana, nomeada por ele de politecnia. Essa proposta politecnista tem como intuito fazer essa conexão entre o trabalho manual e intelectual.

[...] a perspectiva da Politecnia quer a superação da separação entre disciplinas propedêuticas e técnicas, porém, a ausência de condições objetivas para essa superação não é impedimento para a construção de uma etapa transitória que não perde de vista esse horizonte. (MOURA; LIMA FILHO; SILVA, 2015 *apud* SANTOS; AZEVEDO, 2018, p. 85).

Apesar de o trabalho ter um caráter de produtividade ao longo da história e, mais ainda contemporaneamente aos moldes do capital, segundo Frigotto (2012) *apud* Santos (2017), ele possui um caráter educativo. Portanto, por interferir na/e transformar a natureza, o trabalho, conseqüentemente, transforma as relações entre os seres humanos e entre esses e a natureza. Com amparo em tais ideias, surgem meios de vida e valores que vão além do que é reproduzido pela sociedade do capital.

Ainda há, contudo, muito caminho para que o trabalho seja colocado como tendo esse caráter educativo, porque o sistema capitalista se harmoniza às manifestações e necessidades da classe que vive do trabalho. Ao passo que a sociedade civil luta por direitos, há a satisfação com o que é oferecido pela burguesia. Segundo Tonet (2018), isso é o que se chama de emancipação política. Há, portanto, a necessidade de estabelecer uma sociedade que vise à emancipação humana, que difere de emancipação política. Esta é base para manutenção da sociedade de classes e, conseqüentemente, para manter a dualidade no campo da educação. A emancipação humana visa a romper com todas as desigualdades impostas pela exploração do trabalho. Nas palavras de Tonet (2018), “A emancipação humana é uma forma de liberdade radicalmente diferente e superior à liberdade expressa pela emancipação política, e é a forma mais autêntica de liberdade que o ser humano pode ter.” (P. 4).

Ainda acerca disso o autor afirma:

O capitalismo em sua plenitude não pode funcionar sem uma dose de cidadania e democracia, sem a emancipação política. A emancipação política é a expressão dessa desigualdade social típica do capitalismo. Então, temos numa ponta a desigualdade social e na outra a igualdade formal, a liberdade formal e a fraternidade formal, que se chama solidariedade. (TONET, 2018, p. 10).

Assim, não é só a luta por mais ou melhores direitos, a dualidade na educação só deixará de existir quando não mais houver o sistema capitalista, de sorte que, enquanto este perdura, resta continuar na luta por uma educação universalista, que venha romper com a dualidade educacional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Ex expositis*, percebe-se que, à extensão da história, a educação para a classe dos trabalhadores sempre teve como objetivo a formação para o desenvolvimento da produtividade. Já o estrato dominante sempre teve acesso à educação com o conhecimento pendido para a intelectualidade, portanto tendo como intuito preparar para a dominação da sociedade.

As mudanças que vem ocorrendo desde o governo de FHC com a introdução à iniciativa privada, passando pela oferta de cursos pelo programa Pronatec, no governo Dilma, e a contrarreforma que alterou o ensino médio, no governo de Temer, intensificaram essa dualidade.

A Educação Profissional e Tecnológica tem sido utilizada com a finalidade de promover mais ainda a desvinculação entre trabalho intelectual e manual. É necessário romper essa dualidade educacional que o capital insiste em reproduzir. É mister estabelecer uma sociedade que aponte para o fim da exploração do trabalho pelo capital e isso tem base na educação.

Para constituir outra sociabilidade, é necessário ir além da luta por direitos. É imprescindível tentar formular uma educação que não seja expressa na cultura do desempenho, que nega as pessoas como seres humanos.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO NETO, Enéas Arrais. Ensino Médio e a Formação do Trabalhador: competências para quem e para que? *In*: SOUSA, Antonia de Abreu (org.). **Educação Profissional**: análise contextualizada. Fortaleza: CEFET-CE, 2005.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 13.415/2017, de 13 de fevereiro de 2017, Altera as Leis nos 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de

Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e o Decreto-Lei no 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei no 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13415.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13415.htm). Acesso em: 10 mai. 2017.

COUTINHO, Carlos Nelson. **O leitor de Gramsci**: escritos escolhidos: 1916-1935. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

FEIJÓ, Jerciano Pinheiro. Formação humana ou para trabalhar? Um outro caminho é necessário. **Revista Labor** Fortaleza/CE, jul/dez 2018 nº 20, Vol. 01, pp. 135-144 ISSN 1983-5000

NASCIMENTO, Matheus Monteiro; CAVALCANTI, Cláudio José de Holanda; OSTERMANN, Fernanda. Dez anos de instituição da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica: o papel social dos institutos federais. **Rev. bras. Estud. pedagog.**, Brasília, v. 101, n. 257, p. 118-143, jan./abr. 2020

NOSELLA, Paolo. A atual política para a educação no Brasil: a escola e a cultura do desempenho. **Revista Faz Ciência**, v.12, n.16 Jul./dez. 2010, pp. 37-56

NOSELLA, Paolo. Formação escolar de Gramsci: escolha da profissão (Sardenha e Turim, 1891-1915). In: **Rivista di studi italiani**, Anno XXXIV, nº 3, Dicembre 2016 Disponível em <http://www.rivistadistudiitaliani.it/rivista.php>, sob o título "Gramsci a scuola-Sardenha e Torino 1891-1915".

OLIVEIRA, Elenilce Gomes de. Novos caminhos na Educação Profissional Brasileira? In: SOUSA, Antonia de Abreu (org.). **Educação Profissional**: análise contextualizada. Fortaleza: CEFET-CE, 2005.

SANTOS, Juliana de Almeida Pereira e. Educação profissional: "o trabalho dignifica o homem?". **Revista Labor** Edição Especial Fortaleza/CE, Novembro de 2017 Vol. 02, nº 18, p. 236-248 ISSN 1983-5000

SANTOS, Shilton Roque dos; AZEVEDO, Márcio Adriano. A Contrarreforma do ensino médio e os rumos da educação profissional no Brasil. **Revista Labor** Fortaleza/CE, jul/dez 2018 nº 20, Vol. 01, pp. 78-95 ISSN 1983-5000

SAVIANI, Demerval. O choque teórico da politécnica. In: **Educação, Trabalho e Saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV/FIOCRUZ, 2003.

SOUSA, Tássia Pinheiro de; SALES, Francisco José Lima. As políticas de educação profissional no Brasil e a qualificação dos trabalhadores. **Revista Labor**, Fortaleza/CE, jan/jun 2018 nº 21, Vol. 01, pp. 98-118 ISSN 1983-5000

TONET, Ivo. Um novo horizonte para a educação. **Revista Amazônida**, v. 3, n. 2, 2018.

## CAPÍTULO 14

# ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: CRISE CONTEMPORÂNEA E RETROCESSOS NAS CONQUISTAS PELA GARANTIA DE DIREITOS NA EDUCAÇÃO

*Eliza Marta Gonçalves Ferreira  
Marcones da Silva Nascimento  
Myrla Alves de Oliveira*

“A gente não quer só dinheiro, a gente quer dinheiro e felicidade. A gente não quer só dinheiro, a gente quer inteiro e não pela metade” (TITÃS, 1987).

A formulação das políticas sociais ocorre mediante lutas de agentes diversificados, que visam à conquista e garantia de seus direitos. A assistência estudantil segue esse compasso com um percurso de avanços e retrocessos, acompanhando distintos momentos históricos. Embora os fatos históricos tenham uma continuidade, é possível visualizar algumas fases desse movimento até chegarmos à política de assistência estudantil tal como a temos hoje.

A fase inicial das políticas de assistência estudantil reside em ações pontuais, sem um planejamento e um estudo adequado da realidade educacional do País. O segundo momento é marcado pela redemocratização, processo pelo qual se torna possível pensar uma sociedade que inclua as pessoas nos vários espaços democráticos. Somente na terceira fase, percebem-se as políticas de assistência estudantil com os contornos orçamentários delimitados e ações definidas para o acesso e permanência dos estudantes nas Instituições de Ensino Superior (IES) públicas brasileiras (KOWALSKI, 2012).

No presente momento, a Assistência Estudantil (AE) está formalizada no Programa Nacional de Assistência Estudantil, disposto no Decreto nº 7234/2010. Como política pública, a AE necessita de investimentos que acompanhem a expansão das instituições federais de ensino e as necessidades dos estudantes, visando a atender o acesso, a permanência e o êxito no percurso formativo.

Ao enfatizarmos a constituição histórica das políticas, entram em análise o atual governo e a situação de crise econômica e social enfrentada pelo País. Surge, então, a necessidade de retomarmos o histórico difícil de conquistas dos direitos sociais para pensarmos em como o atual contexto tem interferência na retirada de direitos duramente conquistados, especialmente no que tange à educação.

Neste contexto, este capítulo tem como objetivo discutir o Programa Nacional de Assistência Estudantil como política social direcionada aos estudantes, seu histórico e efetivação no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará - IFCE, bem como os atuais retrocessos impostos pelo atual governo, os quais trazem como consequências a retirada dos direitos garantidos pela assistência estudantil e a precarização das políticas no âmbito da educação.

### **CONTEXTUALIZANDO A CRIAÇÃO DO PNAES: AS FASES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL E SUA INSERÇÃO NO IFCE**

Pensar na constituição das políticas de assistência estudantil implica demarcá-las com procedência em lutas sociais em distintos momentos históricos. No contexto brasileiro, diz-se que a assistência estudantil iniciou seu percurso em fases conectadas às transformações sociopolíticas do País.

O primeiro momento tem início com a criação da Casa do Estudante Brasileiro, em Paris, que buscava abrigar jovens que iam estudar na França, direcionando recursos para uma parcela da população que compunha a elite brasileira. Em seguida, no Governo de Getúlio Vargas (1930), há uma proposta de reforma da educação, com a consolidação das primeiras universidades e uma tentativa de regulamentação da Assistência Estudantil (NASCIMENTO, 2013). Esta, por sua vez, passa a integrar a CF de 1934, que, em seu artigo 157, propõe os benefícios de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica a estudantes.

Um dos grandes marcos desse período foi a criação da UNE - União Nacional dos Estudantes, em 1937, apoiada pelo Ministério da Educação. É importante evidenciar que nem todos os estudantes concordavam com a forma como ocorreu essa criação, devido a possibilidade de aparelhamento do Estado. Assim, a UNE só foi reconhecida oficialmente em 1938 durante o II Congresso Nacional dos Estudantes (UNE, 2007). Nesse evento, houve a aprovação de um Plano de Reforma Educacional, que pretendia solucionar problemas educacionais e auxiliar os estudantes com dificuldades econômicas.

No que se refere às universidades, houve uma expansão, desde 1940, explicada pelo contexto de pós-guerra, quando a sociedade brasileira passou por um processo de urbanização e desenvolvimento que possibilitou o aumento das necessidades de investimento em profissionais para atuarem no mercado. Seguindo o mesmo lastro, a assistência estudantil passa a ter caráter de obrigatoriedade garantida na legislação para todos os níveis de ensino. Em 1961, a UNE realizou um Seminário Nacional de Reforma Universitária, e, a partir deste, é elaborado um documento solicitando que as universidades fossem espaços de todos, mediante a

criação de cursos acessíveis. Neste mesmo ano, a Lei nº 4.024/61 - Lei de Diretrizes e Bases - estabelece em seu artigo 90 a assistência médico-odontológica e de enfermagem aos alunos e, no artigo 91, oferece aos educandos bolsas para custeio total ou parcial dos estudos (BRASIL, 1961).

Durante o período da República populista, houve um movimento de criação das cidades universitárias inspiradas no modelo estadunidense de *campus*. Essas universidades ocupariam espaços próximos às periferias, pois eram os terrenos disponíveis para construção; entretanto, isso não significava que a população periférica tivesse acesso à universidade.

Em 1964, com a ditadura civil-militar, o Estado Brasileiro assumiu o controle de várias instituições, orientou gastos, buscou estreitar relações - principalmente com o setor privado - impulsionando a criação de instituições particulares. No ano de 1970, na tentativa de estruturação da Assistência Estudantil em âmbito nacional, o Governo federal criou o Departamento de Assistência Estudantil - DAE, vinculado ao MEC, que possibilitou uma política de assistência estudantil para graduandos em nível nacional, dando ênfase para os programas de alimentação, moradia e assistência médico-odontológica (NASCIMENTO, 2013).

O Governo passou a ter uma maior preocupação com as políticas de assistência estudantil no final dos anos de 1970 e 1980. Até o momento, as políticas de AE tinham um caráter pontual e voltavam-se para a elite. Não havia uma política no plano nacional estruturada para a eficácia da assistência estudantil. Esse direcionamento vem ocorrer apenas no final da segunda fase da assistência estudantil, a qual se inicia com o processo de redemocratização da sociedade brasileira no pós-ditadura, que ocorre principalmente devido a uma grande crise econômica no governo militar.

A segunda fase das políticas voltadas a assistência estudantil é marcada por um momento em que a sociedade entra em processo de democratização. No mundo há uma forte tendência para pensar a inclusão dos indivíduos na sociedade como um todo, sendo a educação um dos seus maiores enfoques. (COSTA, 2009, p. 12).

Essa organização da sociedade, com pautas políticas voltadas para a garantia de direitos, culmina na Constituição Federal de 1988, estabelecendo um profundo diálogo sobre os princípios democráticos, dentre os quais a educação, que passa a ser pensada sob um viés mais equitativo, em que se compreende que políticas para a permanência nas universidades são necessárias. É importante destacar o fato de que, no ano anterior, em 1987, foi criado o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE) com o objetivo de propor ao MEC

políticas de apoio ao estudante (FONAPRACE, 2012). O FONAPRACE somou-se à luta dos estudantes para tentar garantir uma política de AE mais consistente.

Ainda na segunda fase, encontramos a aprovação do Prouni (Programa Universidade para todos) e do o Fies (Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior). O Fies é um programa que financia cursos de graduação no ensino superior, para estudantes que não possuem condições financeiras de arcar com os custos de sua formação profissional. O programa foi criado em 1999, pela Medida Provisória nº 1.827 e estabelece que os estudantes, após a conclusão do curso, efetuam o pagamento parcelado do valor que foi financiado (BRASIL, 1999). Nesta mesma direção, o Prouni, criado em 2004 com a lei nº 11.096, visa a promover o acesso a universidades particulares brasileiras por meio da concessão de bolsas de estudos parciais ou integrais em cursos de graduação, oferecendo isenção de tributos às instituições que aderirem (BRASIL, 2005).

Os programas FIES e Prouni, estão direcionados ao financiamento de mensalidades, facilitando o acesso de estudantes em instituições privadas de ensino, porém não preveem ações para sua permanência. Em meio ao governo de Fernando Henrique Cardoso, houve uma limitação dos recursos para a assistência estudantil, a qual avançou nas discussões sobre acesso e permanência do estudante, mas estava se desenvolvendo por meio de iniciativas isoladas em determinadas instituições (KOWALSKI, 2012). Com o objetivo de constituir uma política nacional de assistência ao estudante, o FONAPRACE elaborou o Plano Nacional de Assistência Estudantil que, junto às lutas estudantis, conduziu o MEC para aprovação de uma política de AE como direito dos estudantes.

Neste momento, inicia-se a terceira fase das políticas de AE, tendo como marco a criação do REUNI por meio do decreto de nº 6.096/2007. O REUNI tem como objetivo dar condições para a expansão das universidades federais, ampliando o acesso e garantindo a permanência dos estudantes nos espaços de formação profissional (MEC, 2007). Conjuntamente ao REUNI, foi criado o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), por meio da Portaria normativa nº 39, de 2007. O programa, implementado em 2008, enfatiza a assistência estudantil para combate às desigualdades sociais e visa a criar condições para a permanência dos estudantes nas instituições públicas de ensino superior (BRASIL, 2007). Conforme o plano, as ações de assistência estudantil devem ser desenvolvidas nas seguintes áreas: moradia estudantil, transporte, alimentação, assistência à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico.

Transformado em decreto no ano de 2010, o Programa de Nacional de Assistência Estudantil representou um avanço nos mecanismos de inclusão e acesso à universidade, na medida em que destina recursos e desenvolve ações para o atendimento a estudantes especialmente oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar *per capita* de até um salário-mínimo e meio. Além das ações já previstas para o PNAES, o Decreto nº 7234/2010 inclui o acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação como área de atuação da assistência estudantil.

No que se refere ao Instituto Federal, Ferreira (2018) relata que sua origem se deu em 1909, quando instituída a Rede Federal de Escolas Industriais, também chamadas de Escolas de Aprendizes e Artífices. Estas escolas eram destinadas aos desfavorecidos da sorte. Ao longo dos seus 110 anos, a Rede Federal foi modificando sua nomenclatura em consonância com o contexto social, político e econômico: Escola Técnica Federal nos anos de 1950; Centro Federal de Educação Profissional e Tecnológica (CEFET) em 1993. No ano de 2008, é criado o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, incorporando na sua estrutura as Escolas Agrotécnicas. Desde os primórdios, a AE - com feições de benemerência - está presente, sendo evidenciada pela oferta de serviços (alimentação; transporte; moradia estudantil; atendimentos médicos, odontológico, de enfermagem; livro didático) e programas (como o Programa Bolsa de Trabalho). Após a instituição do PNAES, em 2010, quando a AE é aquilatada à condição de política pública, estas ofertas passam a se configurar como direito social e, outros serviços, programas, projetos e ações de atenção às demandas estudantis são introduzidos no cronograma institucional.

Visando a atender aos objetivos estabelecidos no Decreto nº 7234/2010, no ano de 2015, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará - IFCE aprova a Política de Assistência Estudantil por meio da Resolução nº 024. Neste mesmo ano, foi publicado seu regulamento, constituído por princípios, diretrizes e objetivos direcionados ao acesso, permanência e êxito dos estudantes na instituição.

A política é operacionalizada em cada *campus* por meio de programas e serviços desenvolvidos por uma equipe multidisciplinar mínima constituída por pedagogo, assistente social, psicólogo, enfermeiro e nutricionista, podendo ser acrescida dos seguintes profissionais: educador físico, médico, odontólogo, assistente de alunos e técnico em assuntos educacionais.

Os programas desenvolvidos pela AE têm caráter universal, conforme descrito no regulamento, e dividem-se nas seguintes áreas: trabalho, educação e cidadania;

saúde; alimentação e nutrição; cultura, arte, desporto e lazer; e auxílios em forma de pecúnia.

A assistência estudantil teve longo histórico de ampliação acompanhando a estruturação das políticas e democratização da educação. Foi Nos anos de 2000 que essas ações foram ampliadas, considerando a conjuntura de neodesenvolvimentismo. Este modelo, no entanto, se exaure à proporção dos anos, substituído por outro modelo, totalmente privatista neoliberal, que busca não só privatizar as estatais, mas sim a privatização dos direitos sociais adquiridos na CF de 1988.

### **CRISE CONTEMPORÂNEA E RETROCESSOS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS, COM ÊNFASE NO PNAES**

A história mostra, que no contexto de cada crise, o capital busca se reinventar e sobreviver. No ato da sua reinvenção, notadamente, aumentam as desigualdades sociais, marca própria e originária das relações capitalistas de produção e reprodução. Os Estados, especialmente aqueles em condição periférica, se aliam e se subordinam aos detentores dos meios de produção por meio da adoção de medidas (políticas) econômicas e sociais, capazes de dar sustentação ao desenvolvimento da acumulação do sistema que se efetiva pelo viés da exploração do trabalho - a qual se manifesta na agudização das situações de pobreza, no desemprego e subemprego, na retirada de direitos. As saídas sempre apontam para medidas que privilegiam o econômico em detrimento do social (FERREIRA, 2018).

Em suas considerações teóricas sobre fundo público e políticas sociais no capitalismo, R. S. Filho (2016, p. 320-321), explicita:

[...] as políticas sociais atendem de forma direta a necessidade de reprodução da força de trabalho (educação, saúde, lazer, moradia, transporte, entre outras) atuando assim como salário indireto. Simultaneamente, contribuem para a reprodução do capital, na medida em que criam uma série de demandas materiais que serão adquiridas pelo fundo público, junto às empresas capitalistas, para a efetivação dos bens e serviços sociais.

Apreende-se, pelo exposto, que o capital não pode prescindir das políticas sociais. A Educação se inscreve como necessária à reprodução da força de trabalho, na profissionalização, no aperfeiçoamento técnico de trabalhadores, na criação de tecnologias e de novos produtos (mercadorias), por exemplo. Quanto à reprodução do capital, a necessidade da Política de Educação se materializa na contratação de empresas da área da construção, transporte, alimentação, produção de livros, dentre outros. Os programas desenvolvidos em diferentes momentos da Assistência Estudantil evidenciam a utilização dos recursos públicos muito mais no sentido de

favorecer o aspecto econômico (abrigado na reprodução do capital) do que os interesses e necessidades de trabalhadores, ainda que esta relação esteja imbricada organicamente. Ou seja, no cumprimento da sua função na sociedade capitalista, o fundo público atende a reivindicações de classes antagônicas no financiamento das políticas sociais; por exemplo: para atender a demanda por livro didático o estado investe recurso na compra de livros, atendendo, pois, a interesses econômicos (e políticos) de editoras.

O claro posicionamento do Estado em defesa dos interesses econômicos em detrimento dos legítimos interesses dos organismos sociais por um sistema educacional que garanta o acesso, a permanência e a qualidade da educação para todos é retratado por Almeida (2000), quando cita a aprovação da LDB/1996 como uma investida no plano das decisões superestruturais, as quais desconsideram as reivindicações e cerceiam as possibilidades de modelos de educação que contemplem as reais necessidades das populações alijadas da escolarização. Segundo o autor:

O viés autoritário que vem marcando esta atuação *do Estado* não se expressa somente através das intervenções ditatoriais e militares, mas também dos projetos econômicos e sociais e em manobras legislativas que sobrepõem o primado da legalidade ao da discussão e participação social mais ampla. (ALMEIDA, 2000, p.63, grifo nosso).

Em outras palavras, a aprovação repentina da LDB/1996 para dar satisfação política a um determinado grupo, garantindo território eleitoral, não considerou as proposições elaboradas por educadores/estudiosos da política de educação. Um exemplo ilustrativo dessa dinâmica é a escolha dos municípios onde são instaladas unidades dos Institutos Federais. Esta tem sido a tônica das legislações no âmbito da política de educação desde os primórdios até os dias atuais: quando *assistimos* (passivamente) à aprovação da reforma do ensino médio, o congelamento de investimentos em políticas sociais por 20 vinte anos, a proposta da escola sem partido. A situação torna-se mais grave se olharmos para outras políticas setoriais, com as quais ocorrem processos semelhantes.

A Carta Magna de 1988 e a LDB de 1996 reafirmam (as Constituições de 1934, 1946 e 1967 já afirmavam) a educação como direito; todavia, confirmam o dualismo e o traço assistencial que historicamente assinalam a política educacional brasileira. A consolidação do capital monopolista e a dependência política e econômica, tanto interna quanto externa, colocam as políticas sociais num estado de ambiguidade, pois, ao tempo em que atendem reivindicações de organismos sociais, criam espaço político e mercado consumidor para o capital (SOUZA, 1987).

Os registros históricos clarificam a impossibilidade de desassociar a política de educação (e demais políticas sociais) das relações que se estabelecem no modo de produção capitalista; bem como as sucessivas perdas com as medidas econômicas adotadas pelo Governo brasileiro sob a orientação do Estado Mínimo imposto pelos organismos internacionais. Por meio da adoção de políticas de caráter compensatório e a convocação ao envolvimento da sociedade civil – representada por fundações, associações, ONGs – no sentido de minimizar os efeitos das desigualdades e da exploração, o Estado escamoteia as relações, oferecendo possibilidades de acesso a bens e serviços aos indivíduos espoliados da sua condição de cidadãos.

O significado histórico do modelo assistencial presente nas políticas sociais, como forma de enfrentamento das situações de aviltamento da pessoa humana, se configura para o Estado como compensação de carências; para o indivíduo, como possibilidade de acesso a bens e serviços. Não se pode perder de vista que as questões estruturais não são alteradas pelo assistencial, outrossim, este não pode ser desqualificado, pois, as políticas públicas

[...] buscam responder a interesses contraditórios, engendrados por diferentes instâncias da sociedade, e assim não se configuram como simples produtos dos interesses dos “de cima”, mas como espaço onde também estão presentes os interesses dos subalternizados da sociedade. (YAZBEK, 2016, p. 70).

Esta chamada de atenção de Yazbek (2016) é carregada de sentido quando se trata de analisar as infiltrações de corte assistencial na política de educação, de modo particular, no atual cenário político, econômico e sanitário brasileiro, marcado por retrocessos no campo dos direitos humanos e sociais. A partir do golpe jurídico-parlamentar de 2016 e, com a instalação de um (des)governo de feições fascista, a classe trabalhadora vem acumulando perdas de direitos duramente conquistados, a exemplo das Reformas Trabalhista e da Previdência, e perdas também na qualidade de vida: reflexo da aprovação da EC n.º 95 do teto dos gastos públicos, que congela, por 20 anos, investimentos em políticas primárias, e a Reforma Administrativa (na espreita pela aprovação) que traz enormes prejuízos não apenas para o servidor público, mas para toda a sociedade usuária dos seus serviços.

Nessas contradições, está inserida a Assistência Estudantil, a qual se consolidou com o processo de redemocratização e expansão das universidades públicas brasileiras, mas ainda necessita da ampliação de recursos orçamentários que atendam às crescentes demandas dos programas e ações direcionados ao acesso e permanência dos estudantes (DUTRA; SANTOS, 2017).

Percebe-se é que o momento político demarcado a partir de 2016 com o processo de *impeachment* da então Presidente desencadeou uma série de cortes orçamentários básicos e necessários à sobrevivência dos direitos sociais tão duramente conquistados. A Assistência Estudantil sofre respingos desse corte, especialmente, se a tomarmos para além da provisão material e reconhecermos a importância da sua efetivação mediada pela prestação de serviços por equipe multiprofissional, pela realização de ações (encontros, campanhas, eventos), programas e projetos de cunho educativo/formativo. No contexto da educação escolarizada, para dar visibilidade ao caráter integral da educação, respeitando o educando nas suas outras dimensões e não apenas a cognitiva e técnica, é preciso fazer o movimento de abrir e de extrapolar os limites da sala de aula, dando lugar para discussões em torno da realidade vivida pela comunidade discente que influencia seu percurso formativo.

A execução de programas e de serviços, ante os constantes contingenciamentos a que a Política de Educação está submetida sob a alegação da “falta de recursos”, não corresponde às demandas dos estudantes. Como visto anteriormente, as políticas públicas são resultado de conquistas a partir de lutas travadas coletivamente; as possibilidades, pois, de reconhecimento da legitimidade e atendimento das demandas de estudantes deve ser traçada por eles próprios a partir do fortalecimento de conquistas já efetivadas e com o olhar para a boa qualidade da educação.

Enfatiza-se que a Assistência Estudantil não há de perder de vista o debate de sua universalização por meio de ações que visem à ampliação de direitos. A elaboração de uma política de assistência estudantil deve ir além do assistencial, na medida em que contempla não somente as condições objetivas, mas a educação como direito universal (CISLAGHI; SILVA, 2013). Assim, o assistencial, operado como medida ativa e positiva, repercute na conquista, no fortalecimento e na ampliação de direitos de cidadania. O recorte assistencial da política de educação - inscrito na AE - não se traduz tão somente como concessão de auxílios a estudantes carentes/em situação de vulnerabilidade socioeconômica, mas incorpora possibilidades do efetivo exercício da cidadania, especialmente por meio dos organismos estudantis.

*Ex positis*, é reconhecida a necessidade de que os trabalhadores e trabalhadoras da educação e da assistência estudantil, bem como os demais agentes sociais repitam o seu histórico de lutas pelas conquistas e, sobretudo, pela garantia dos direitos tão duramente apreendidos pelas políticas sociais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A expansão das IES ampliou consideravelmente as possibilidades de acesso, manifestadas na oferta de vagas e de novos cursos, entretanto, não se investiu na mesma proporção em condições de permanência. Devemos atentar para o fato de que as condições de permanência não dizem respeito tão somente ao acesso a transporte, moradia e outras modalidades de auxílios garantidos pelo PNAES, mas, sobretudo, às condições de aprendizagens que repercutem na formação cidadã, para que suscitem no estudante o desejo do envolvimento em práticas sociais e atribuam significado a sua escolarização, provocando o atendimento a outras necessidades. Para tanto, é imprescindível luta coletiva para o estabelecimento de políticas que se articulem em nível de macroestrutura.

Creditar à educação, por meio de modelos educacionais concebidos sob a lógica mercadológica e produtivista a responsabilidade pela superação da pobreza, das desigualdades, é, no mínimo, ingênua. Nesse ínterim e considerando a dinâmica do percurso histórico, nos concentramos na perspectiva de que a assistência estudantil ainda está em elaboração, portanto, tem um caminho a percorrer no sentido de fortalecimento de direitos conquistados e na organização de novas lutas.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira. Educação pública e Serviço Social. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 63, p. 62-75, julho de 2000.

BRASIL - Ministério da Educação [MEC]. REUNI. **Reestruturação e expansão das universidades Federais. Diretrizes Gerais**. Acesso em 02 set. 2020. Disponível: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>. 2007.

BRASIL. **Decreto no. 7.234**, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm).

BRASIL. **Lei nº 11. 096**, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI. Brasília, 2005.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, 27 dez. 1961.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.827**, de 27 de maio de 1999. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Brasília, 1999.

BRASIL. Ministério da Educação [MEC] (2007b). **Portaria Normativa nº. 39**, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Disponível: [http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria\\_pnaes.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf).

BRASIL. Ministério de Educação e Cultura. **LDB - Lei nº 9394/96**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1996.

CISLAGHI, J. F. & SILVA, M. T. O Plano Nacional de Assistência Estudantil: Ampliação de Vagas X Garantia de Permanência. **Revista SER Social**, 14(31), 473-496.2013.

COSTA, Simone Gomes. **A permanência na educação superior no Brasil**: uma análise das políticas de assistência estudantil. IX Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul. Florianópolis - Brasil, 25 a 29 de novembro de 2009.

DUTRA, N. G. R. SANTOS, M. F. S. Assistência Estudantil sob múltiplos olhares: a disputa de concepções. **Ensaio: aval. pol. públi. Educ.**, Rio de Janeiro, v.25, n.94, p. 148-181, jan./mar. 2017.

FERREIRA, E.M.G. **O recorte assistencial da educação agrícola como estratégia de permanência dos estudantes do curso Integrado em Agropecuária no Instituto Federal do Ceará Campus Iguatu**. 2018. 99 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Educação Agrícola, Rio de Janeiro, 2018.

FONAPRACE. **Revista Comemorativa**: 25 anos: histórias, memórias e múltiplos olhares. Minas Gerais: UFU - PROEX, 2012.

KOWALSKI . Aline Viero. **Os (des)caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos**. Tese de doutoramento. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande Do Sul/ Faculdade de Serviço Social/Programa de PósGraduação em Serviço Social Doutorado em Serviço Social. Porto Alegre, 2012.

NASCIMENTO, C. M. **Assistência estudantil e contrarreforma universitária nos anos 2000**. 2013. 157 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. Fundo público e políticas sociais no capitalismo: considerações teóricas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.126, p.318-339, maio/ago. 2016.

SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimento de comunidade e participação**. São Paulo: Cortez, 1987.

UNE. Nasce a UNE. **Revista Movimento**. São Paulo. nov. 2007. Acesso em: 02 de set. 2020. Disponível em:file:///C:/Users/MYRLA/Downloads/UNE-18%C2%BA-Novembro-2007.pdf.

YASBECK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 9 ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2016.

## CAPÍTULO 15

# A AÇÃO ORÇAMENTÁRIA 2994 NO CONTEXTO DOS INSTITUTOS FEDERAIS: RETRATO ORÇAMENTÁRIO DO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DE 2014 A 2019

*Sandy Andreza de Lavor Araújo  
Sheila de Sousa Teodósio  
Maria Jarlene de Sousa  
Luana Henrique de Lima*

O ensaio ora relatado versa sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) no que diz respeito ao seu significado sócio-histórico no campo da política de educação, especificamente no contexto do ensino superior brasileiro e dos Institutos Federais (IFs), entendendo o elemento que lhe permite se materializar nas instituições públicas de ensino: o seu orçamento.

Como locus de análise, são considerados os Institutos Federais (IFs), os quais são instituições que têm determinadas especificidades na constituição e materialização do programa em questão. Abordaremos o orçamento do PNAES nos Institutos Federais e os elementos que o perpassam, buscando identificar os principais desafios que permeiam essa seara.

Concordando com Conti (2016, p. 29), “cada vez mais a preocupação com o bom uso dos recursos públicos se intensifica”, isso se deve ao fato da necessidade do controle social na fiscalização e luta por mais eficiência no gasto dos recursos públicos já tão escassos. Martins et.al. (2019), ao estudarem o orçamento do PNAES em uma instituição referente ao período de 2010 a 2018, argumentam que a divulgação das informações sobre o volume de recursos e sua execução justifica-se em decorrência do risco de retrocesso social promovido pelos grupos políticos neoliberais.

Com isso, este capítulo objetiva descrever e problematizar o comportamento do orçamento de despesa do Programa Nacional de Assistência Estudantil destinado aos Institutos Federais no período de 2014 a 2019, com o intuito de explicitar os elementos de despesa por ele executados, o grau de execução orçamentária e os principais desafios desse processo de planejamento e execução do orçamento, com base nos dados quantitativos extraídos do Portal da Transparência do Governo Federal e considerando as principais discussões e referências que vem trabalhando o tema.

O tipo de estudo se caracteriza como quantiquantitativo, o qual abordará aspectos qualitativos para a compreensão do objeto e empregará dados quantitativos para compreender o comportamento do objeto em um determinado espaço, nos Institutos Federais, e em um determinado período de 2014 a 2019. Concordamos com Martinelli (1999, p. 27), ao dizer que “a relação entre pesquisa quantitativa e qualitativa não é de oposição, mas de complementaridade e de articulação”.

Caracteriza-se por ser de tipo exploratório e descritivo com o uso de pesquisa documental e bibliográfica no desvelamento das relações, estrutura e implicações do objeto em estudo. “Pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato” (GIL, p. 27, 2008).

## **O PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL (PNAES) E SEUS SIGNIFICADOS**

A constituição da Assistência Estudantil no Brasil como direito social é marcada pelos mais variados interesses que se consubstanciam e podem ser resumidos no trinômio-chave: luta dos estudantes, principalmente via União Nacional dos Estudantes (UNE), pelo direito à permanência no ensino superior a partir do acesso a serviços e benefícios sociais que os possibilitasse permanecer e concluir seus cursos; a preocupação cada vez mais crescente dos gestores institucionais da educação superior com o crescente e contínuo processo de não permanência (evasão) dos estudantes nesse nível de ensino; e a sistematização de necessidades, demandas e interesses desses sujeitos pelo Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis a partir dos anos 1980.

Esse processo de lutas, desafios e interesses diversos, e ao mesmo tempo convergentes, resultaram na promulgação, em 2007, do primeiro ato que normatizava a assistência estudantil como programa específico e voltado à permanência no ensino superior, a Portaria do Ministério da Educação nº 39 de 12 de dezembro de 2007.

Como resultado dos trabalhos no âmbito do FONAPRACE tem-se em julho de 2007, a proposta do Plano Nacional de Assistência Estudantil que, somado ao Plano apresentado pela ANDIFES, deu embasamento para a Portaria Normativa nº 39 do MEC, de dezembro de 2007, que institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). (NASCIMENTO e SANTOS, 2014, p. 95).

O marco seguinte que consagrou a assistência estudantil no campo das políticas públicas e ampliou as possibilidades e público anteriormente estabelecido na

portaria do MEC nº 39/2007, foi a publicação do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, que estabeleceu o Programa Nacional de Assistência Estudantil com dez (10) eixos de atuação possíveis, e definiu de forma específica o público prioritário, estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar *per capita* de até um salário-mínimo e meio e passou a abranger os Institutos Federais como instituições de ensino superior contempladas pelo programa sob comentário.

A institucionalização do PNAES na agenda governamental a partir da mencionada portaria 39/2007 e posteriormente sua transformação em decreto lei 7234/2010 significou uma grande conquista tanto para os estudantes quanto para todos aqueles que lutam no âmbito da educação brasileira pela garantia de condições de permanência para os estudantes que, apesar de conseguirem ingressar nas instituições escolares brasileiras, especificamente nas IES públicas, não conseguem permanecer por falta de condições socioeconômicas. (ARAÚJO, 2018, p. 87).

O PNAES, cujo objetivo é de assegurar condições de permanência no ensino superior público federal com base em dez áreas de atuação - moradia, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e apoio a estudantes com deficiências, transtornos ou superdotação - se caracteriza como o documento norteador para o desenvolvimento da assistência estudantil como política pública pelas instituições de ensino superior públicas.

Nacionalmente, percebe-se que ele é conceitualmente um Programa, embora nas instituições de ensino superior públicas ele se materialize como uma política pública, havendo uma variedade de ações, serviços e programas a depender de cada instituição e, obviamente, sendo financiadas pelos recursos aprovados anualmente para a ação 2994 no caso dos Institutos Federais, e 4002 no caso das Universidades Federais.

De acordo com Imperatori (2017), o PNAES caracteriza-se por uma execução descentralizada, apesar de ser um programa de âmbito federal, uma vez que cada instituição tem autonomia em gestão para utilizar os recursos disponibilizados de acordo com suas necessidades e demandas locais e que isso permite maior eficiência. Ou seja, embora cada instituição estabeleça e tenha uma política interna de assistência estudantil, todas elas consubstanciam ações, serviços, programas e projetos que se coadunam com os eixos de atuação previstos no PNAES. De acordo com Martins *et. al.* (2019, p.153),

Embora a assistência deva ser ampla e tenha de abranger diversas áreas, não há recursos orçamentários para o atendimento global, por isso, torna-se necessária a criação de formas para reconhecer quais as áreas devem ter prioridade de atendimento.

É importante situar historicamente o PNAES como elemento associado ao contexto histórico das legislações e preocupações que perpassaram a educação nacional à época. O cuidado com a evasão no ensino superior e ao mesmo tempo a pressão estudantil por permanência, os avanços e aprovação de algumas legislações, foram solo fértil para o decreto do PNAES. Para Martins *et.al.* (2019), o PNAES, por meio de seu objetivo de garantia das condições de permanência no ensino superior e igualdade nas condições de acesso, salvaguarda o direito humano fundamental à educação.

A constituição do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, e o Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, que cria Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), foram impulsionadores do PNAES, uma vez que a ampliação do acesso não é autossuficiente para garantir o sucesso e melhores indicadores para a educação superior; no entanto, o acesso se colocou/coloca como central nesse processo, haja vista a necessidade de garantia da permanência dos mais variados perfis de estudantes que ingressam no ensino superior, principalmente os socioeconomicamente vulneráveis.

## **OS INSTITUTOS FEDERAIS E O PNAES**

A história da assistência estudantil nos Institutos Federais, assim como foi nas universidades, constituiu-se inicialmente de ações isoladas, fragmentadas e sem uma coordenação nacional, como, por exemplo, ações de moradia estudantil e alimentação escolar. Enquanto os hoje Institutos Federais eram instituições as mais variadas, Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), Escolas Técnicas Vinculadas a Universidades, e Escolas Agrotécnicas, as ações de assistência estudantil existiam, mas não eram organizadas como política públicas.

Ao se transformarem em Institutos Federais em 2008, por meio da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, esses ainda não eram instituições oficialmente cobertas pelo referido programa de Assistência Estudantil instituído pela Portaria nº 39/2007 do MEC. Somente com o Decreto nº 7.234/2010, foi que os IFs passaram a fazer parte do Programa Nacional de Assistência Estudantil por serem instituições de ensino superior.

E aqui reside uma peculiaridade. Enquanto nas universidades só existe o nível superior de ensino, nos Institutos Federais há cursos de nível médio/técnico e

superior, o que implica uma diversificação maior ainda de público e conseqüentemente de demandas postas à política de assistência estudantil.

Outro fator que consideramos como desafio a mais para os Institutos Federais é o processo de interiorização, ou seja, por estarem em interiores pelo País – isto é, fora das capitais, no Brasil, as maiores cidades – isso coloca uma demanda a mais: atender a um percentual considerável da população mais empobrecida e mais vulnerável em termos econômicos e sociais, considerando nesse processo a enorme diversidade cultural, regional e econômica dessas populações e suas demandas.

## O ORÇAMENTO PÚBLICO: CONCEITOS E ELEMENTOS

Para adentrar essa seara do orçamento público, explicitamos alguns conceitos, o primeiro é orçamento, que, segundo Santos (2014, p. 23) “a origem da palavra orçamento é de origem italiana: “orzare”, que “significa fazer cálculos”, sendo considerada uma técnica que consiste precisamente em ligar os sistemas de planejamento e de finanças”.

Conti (2020, p. 32) *apud* Torres (2014, p. 769) ressalta que o orçamento público “é o grande instrumento de ação dos governos e da sociedade para efetivar direitos e consagrar a justiça econômica, social e financeira em nosso País”.

Destacamos com suporte em Santos (2014, p. 17) que a “administração pública é o instrumento do Estado de colocar em prática as políticas e os programas de governo, executando tarefas que os órgãos governamentais do Estado lhe conferem”.

O que torna viável a materialização das políticas sociais e com isso a efetivação dos direitos sociais, como por exemplo, o direito à educação, são os recursos do fundo público, operacionalizados sobre a forma de orçamento público gerido por processos de administração e planejamento realizado nas instituições a que se destinam.

De que é constituído esse fundo público<sup>31</sup>? Santos (2014) reafirma que:

De uma visão macroeconômica [...] os mecanismos de financiamento do setor público [são] impostos, taxas, incentivos fiscais, contribuições, dívida pública, fundos especiais, emissão de moeda e de títulos, venda de produtos e serviços, repartição de receitas, divisão de encargos,

---

31O conceito técnico de fundo público e orçamento adotado neste trabalho não exclui a dimensão política desses dois elementos, uma vez que o fundo público é composto de mais-valia, mais valor excedente gerado pelo trabalho, e o orçamento é peça técnico-política composta de recursos do fundo público e inserida no âmbito da luta de classes que perpassa a divisão, alocação e execução desses recursos. Por uma limitação de espaço, pela natureza do objeto e pela quantidade significativa de trabalhos que abordam esta dimensão política, optamos pelo enfoque na dimensão técnica.

transferências governamentais entre União, estados e municípios. (P. 174).

É importante ressaltar que o orçamento, além de uma ferramenta jurídica e política, é também um processo, o qual se opera por meio de leis e instrumentos que o planejam, executam, controlam e avaliam. O orçamento público é regido pela Constituição Federal e leis subjacentes como a Lei Orçamentária, o Plano Plurianual, a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre outras, que em seu conjunto preveem princípios e objetivos claros quanto ao orçamento. Todo esse arcabouço jurídico preconiza a fiscalização dos gastos públicos e a eficiência deste como elementos necessários e fundamentais.

“Dentre as importantes funções da lei orçamentária, destacam-se as de planejamento, gestão e controle” (CONTI, 2016, p. 29). Sobre a lei orçamentária o mesmo autor define:

Hoje, é instrumento fundamental para o planejamento, o que, no ordenamento jurídico brasileiro, a insere em um sistema mais amplo, que abrange também outras leis de natureza orçamentária: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual - o orçamento propriamente dito. (CONTI, 2016, p. 29).

“O planejamento não substitui a boa organização, a coordenação adequada, o controle eficaz e os fluxos ágeis e eficientes da comunicação, mas deve ser usado como instrumento que estrutura e estabelece condições de aplicar todos os fatores anteriores” (SANTOS, 2014, p. 62).

Cumprе ressaltar, nesse contexto, que, no Brasil, o orçamento é autorizativo; a esse respeito, conforme observam Oliveira & Ferreira (2017), o orçamento tem caráter autorizativo e ainda continua sendo trabalhado como política de governo, em propostas, muitas vezes sem aplicação prática, e não como instrumento para concretização dos direitos sociais. (MARTINS *et.al.*, 2019, p. 154).

O papel de planejamento dotado de clareza e transparência é imprescindível na garantia de uma gestão eficiente com o correto e proveitoso uso dos recursos públicos, o que prescinde da escolha de prioridades a serem atendidas, de maneira que atualmente é plenamente concebido o planejamento como a função por excelência dos orçamentos públicos (CONTI, 2016).

Sobre a transparência, Matias-Pereira (2020) ressaltar que essa contribui para o fortalecimento da cidadania e da democracia, por permitir a visibilidade do funcionamento do Estado, sendo elemento essencial para a substituição de controles burocráticos por controles sociais. Ou seja, a transparência é o elemento *sine qua non*

para assegurar uma maior possibilidade de controle da sociedade sobre as ações do Estado, e com isso sobre o planejamento e execução do orçamento público.

Importa notar, entretanto, que os dados publicados como resultado da tentativa de garantir transparência aos atos administrativos devem ser explicitados de forma clara e compreensível para a sociedade em geral. Observamos que, nem sempre, ocorre assim. O amontoado de dados governamentais disponíveis na maioria das vezes é compreendido apenas por pessoas dotas no conteúdo explicitado, e as formas de acesso nem sempre são tão “publicizadas”, ao ponto de incentivar a sociedade a saber e a acessar esses veículos de transparência, a exemplo os Portais da Transparência municipais, estaduais e federal.

### **O ORÇAMENTO DO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DOS INSTITUTOS FEDERAIS: realidade, necessidades e contradições**

Os Institutos Federais, na qualidade de instituições públicas de educação profissional e tecnológica, e por isso também de ensino superior, são vinculados ao Ministério da Educação, logo recebem a fatia que lhes é devida de parte do orçamento deste Órgão do Estado.

Dentre as ações orçamentárias, existe a ação objeto deste estudo, a 2994 que se refere à Assistência Estudantil, ou seja, é essa ação orçamentária que financia a execução do Programa Nacional de Assistência Estudantil nos Institutos Federais.

### **A AÇÃO 2994 DE 2014 A 2019 NOS INSTITUTOS FEDERAIS**

A ação 2994 visa a assegurar a oferta de programas, projetos, serviços e ações aos estudantes, com foco no fornecimento de alimentação, atendimento médico-odontológico, moradia, transporte, dentre outras ações próprias da assistência estudantil. Anualmente, os Institutos Federais recebem os repasses da mencionada ação para executar com programas, serviços e ações que visem a assegurar aos estudantes a permanência e o êxito no seu processo formativo.

Como regra da Contabilidade pública, cada ação orçamentária tem seus respectivos elementos de despesa. Embora cada Instituto Federal tenha seus respectivos elementos de despesa, em levantamento realizado de 2014 a 2019, observamos no período que o orçamento da ação 2994 foi executado em vinte e dois (22) elementos de despesa. Observe-se a tabela abaixo.

É nítido que existe maior concentração do orçamento no elemento de despesa Auxílio Financeiro a estudantes, o que demonstra uma concentração do orçamento da assistência estudantil na execução do programa de auxílios financeiros, uma vez que em todos os Institutos Federais existe orçamento alocado nesse elemento em quantidade maiores do que a alocação em qualquer outro.

Os demais elementos variam entre instituições, pois a alocação dos recursos da ação 2994 em elementos de despesa obedecem às prioridades identificadas e priorizadas em cada Instituto Federal.

Com a normatização da assistência estudantil pelo Decreto nº 7.234/2010, houve uma abrangência das ações a serem desenvolvidas pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e consecutivamente o programa de auxílios estudantis também agregou a oferta de outras modalidades de auxílios. Nesse processo, também houve uma financeirização do mencionado programa, visto que boa parte dos auxílios passou a ser ofertada na modalidade de pecúnia.

Sobre isso, Araújo (2018) ressalta que, assim como na política de Assistência Social há a centralidade nos programas de transferência de renda, na Assistência Estudantil ocorre essa centralidade no programa de auxílios financeiros que constituem a transferência direta de renda aos estudantes no âmbito do PNAES.

Isso se dá em razão das necessidades e urgências socioeconômicas dos estudantes colocadas às instituições. Dada a crise social e econômica cada vez mais aprofundada e estrutural que assola a vida cotidiana da população, cada vez mais a necessidade de renda para prover o acesso a condições básicas como moradia, transporte, alimentação, dentre outros, se coloca como demanda às instituições de ensino.

Explicitamos que o programa de auxílios estudantis atualmente possui uma abrangência ampla, na qual Taufick (2013) aponta três categorias que normalmente são definidas nos IFs, que são os benefícios sociais, os universais e os acadêmicos. Abordaremos os dois primeiros, visto que são financiados com recursos da ação 2994, os primeiros se destinam ao atendimento dos discentes em situação de vulnerabilidade social, ou seja, têm prioridade os estudantes com renda não superior a um salário-mínimo e meio e oriundos de escolas públicas; o segundo está aberto a todos os estudantes do ensino técnico e superior dos IFs.

Assim, o objetivo dos auxílios é subsidiar a permanência dos estudantes das IFES, com as condições socioeconômicas desfavoráveis, no seu percurso formativo. Taufick (2013) lista os principais auxílios ofertados pelos Institutos Federais, que são moradia, alimentação e transporte, considerados os essenciais e podem ser ofertados

na modalidade pecúnia ou em serviço; ainda constam os auxílios creche, uniforme, material escolar e emergencial.

A autora evidencia que os Institutos Federais ampliaram a oferta de benefícios para além dos propostos pelo PNAES. Esses auxílios são custeados com recursos governamentais, repassados para as instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT), na ação orçamentária 2994, mais especificamente no elemento de despesa Auxílio Financeiro a Estudantes.

De acordo com a Portaria Interministerial nº 103/2001, que dispõe sobre as normas gerais de consolidação das contas públicas, o elemento de despesa de código 18, que se refere ao “Auxílio Financeiro a Estudantes”, é definido como “Despesa com ajuda financeira concedida pelo Estado a estudantes comprovadamente carentes, e concessão de auxílio para o desenvolvimento de estudos e pesquisas de natureza científica, realizadas por pessoas físicas na condição de estudante. (TAUFICK, 2013, p. 85).

Ao mesmo tempo, esse processo de financeirização da Assistência Estudantil coloca-se como um retrocesso ao ponto em que serviços com qualidade e de responsabilidade do Estado - como residência estudantil, restaurantes e refeitórios, transporte escolar etc. - estão sendo substituídos por auxílios financeiros que responsabilizam o estudante pelo provimento dessas condições, o que, ao mesmo tempo, reduz a responsabilidade do Estado em assegurar tais condições de forma ampla e completa. A maioria de auxílios pagos não supre totalmente a despesa do estudante, sendo em muitos casos um auxílio parcial. Dumaresq (2014) ressalta muito bem a dimensão de integralidade e intersetorialidade que deve ter a política de assistência estudantil:

A política de assistência estudantil, embora não possa prescindir da questão financeira, deve ser trabalhada em consonância com os aspectos pedagógicos e psicossociais, ou seja, com suporte em uma política pública de assistência estudantil não apenas voltada para a subsistência material, mas também preocupada com as questões emocionais, pensando a pessoa como um todo. (P. 45).

Para que, no entanto, as necessidades materiais e biopsicossociais dos estudantes sejam atendidas, implica necessariamente um planejamento estratégico e participativo, onde as prioridades incorporadas pelo orçamento reflitam as reais necessidades postas e, para isso, se requer necessariamente um orçamento que seja proporcional às necessidades e ao mesmo tempo uma qualidade significativa de execução orçamentária aliada a um orçamento descontingenciado, transparente e contínuo.

Os cenários traçados nos últimos anos colocam enormes e inúmeros desafios às instituições públicas e, no caso em estudo, aos Institutos Federais. A realidade de contingenciamento orçamentário vem ao longo dos anos impactando decisivamente no processo de execução orçamentária e minando o planejamento institucional.

Ao analisarmos o orçamento aprovado para os Institutos Federais de 2014 a 2019, observamos no Gráfico 1 a realidade em que, no período 2014-2019 o orçamento aprovado foi crescente, notando-se um sensível aumento de um ano para o outro; entretanto, a partir de 2019, ou seja, de 2019 para 2020, o orçamento dos Institutos Federais sofre uma significativa redução, passando de R\$ 449.000.018,00 (2019) para R\$ 438.672.868,00 (2020), o que significou uma redução de R\$ 10.327.150,00, ou percentualmente uma redução de 2,3%.

Isso é preocupante, uma vez que a demanda por mais serviços e benefícios socioassistenciais no campo da Política de Assistência Estudantil só tem aumentado na atual conjuntura de crise estrutural do capitalismo, na qual a sombra e a realidade do desemprego e da massiva pauperização da população constituem realidade diária na vida dos estudantes brasileiros. Em tempo, Iamamoto (2012, p.147) aponta que

As mais importantes expressões da questão social são: o retrocesso no emprego, a distribuição regressiva da renda e a ampliação da pobreza, acentuando as desigualdades nos estratos socioeconômicos, de gênero e localização geográfica urbana e rural, além da queda dos níveis educacionais dos jovens.

Esse processo contextual e estrutural reverbera a situação desafiadora em que, de acordo com Iamamoto (2012, p. 148), “um lado ampliam-se as necessidades não atendidas da maioria da população, pressionando as instituições públicas por uma demanda crescente de serviços sociais”, enquanto que por outro lado, essa situação “choca-se com a restrição de recursos para as políticas sociais governamentais, coerente com os postulados neoliberais para a área social”, de forma que cada vez mais temos no cenário das políticas sociais a seletividade impregnada nos programas sociais de combate à pobreza e a mercantilização e financeirização dos serviços sociais (IAMAMOTO, 2012).

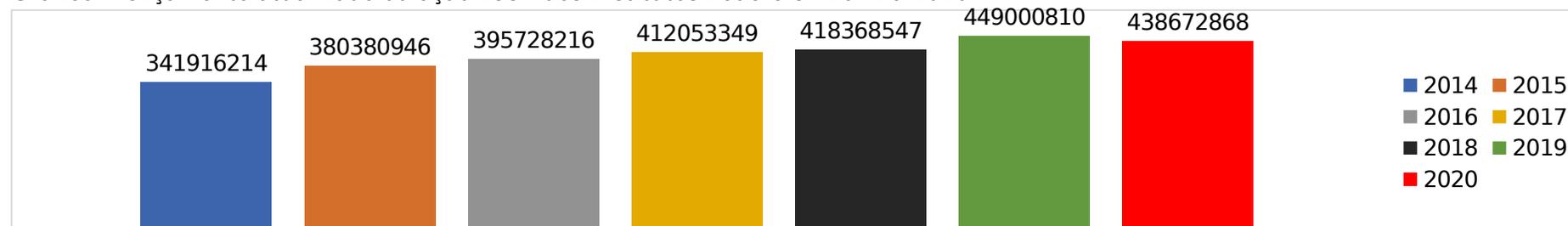
Tabela 1 - Orçamento da ação 2994 dos Institutos Federais de 2014 a 2019

<b>ORÇAMENTO DA AÇÃO 2994 DOS INSTITUTOS FEDERAIS POR ELEMENTO DE DESPESA 2014 A 2019</b>							
<b>ELEMENTO DE DESPESA</b>	<b>2014 (R\$)</b>	<b>2015 (R\$)</b>	<b>2016 (R\$)</b>	<b>2017 (R\$)</b>	<b>2018 (R\$)</b>	<b>2019 (R\$)</b>	<b>Total Geral (R\$)</b>
Auxílio Financeiro a Estudantes	247.733.246,27	279.760.052,55	301.500.582,93	305.134.192,46	321.513.083,96	328.262.113,13	1.783.903.271,30
Auxílio Financeiro a Pesquisadores	48.000,00	339.515,22	17.367,55	56.787,20	4.500,00	3.942,10	470.112,07
Auxílio Transporte	480.796,18	529.801,59	507.238,76	435.109,28	571.197,46	657.845,61	3.181.988,88
Despesas de Exercícios Anteriores	59.311,87	553.757,20	286.815,63	351.106,31	771.779,52	505.117,35	2.527.887,88
Diárias Civil		28.888,00		27.231,76	4.594,91	1.384,80	62.099,47
Equipamentos e Material Permanente	3.151.220,99	3.430.023,33	8.764.483,98	6.664.327,06	3.145.792,68	4.873.063,98	30.028.912,02
Indenizações e Restituições	24.499,25	18.200,50	9.207,58	188.815,84	32.907,52	9.457,32	283.088,01
Locação de Mão de Obra	6.476.751,71	7.306.118,97	9.274.188,87	16.371.460,35	17.341.342,01	26.177.024,09	82.946.886,00
Material de Consumo	29.076.504,73	30.549.178,72	37.859.779,75	40.813.248,11	37.616.656,23	42.646.454,87	218.561.822,41
Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita	10.201.170,32	9.085.298,07	13.487.522,51	20.685.658,75	23.314.099,82	25.572.265,37	102.346.014,84
Não informado	36.448.904,77	42.802.214,4	17.751.164,2	18.004.984,86	2.808.477,92	4.332.036,86	122.147.783,04
Obras e Instalações	6.333.630,11	5.231.947,02	651.289,35	2.742.033,33	1.110.677,37	684.901,54	18.754.478,72
Obrigações Tributárias e Contributivas	20.207,36	44.145,82	54.159,83	19.402,14	10.930,35	7.019,29	155.864,79
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização				4.988,20			4.988,20
Outros Auxílios Financeiros a	132.536,36	287.526,01	40.408,06	15.015,00	9.208,00	97.371,00	582.064,43

Pessoas Físicas							
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	634.476,52	472.491,74	630.533,91	340.344,40	287.054,92	267.642,72	2.632.544,21
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	28.488.550,71	37.732.422,26	R\$ 43.231.573,82	36.924.485,22	43.905.941,69	52.168.415,03	242.451.388,73
Passagens e Despesas com Locomoção	4.183.536,17	5.507.985,68	R\$ 6.112.039,88	5.604.778,67	5.379.783,20	6.044.703,36	32.832.826,96
Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas e Outras	33.118,68	68.829,90	R\$ 105.253,38	108.186,06	159.488,67	120.435,65	595.312,34
Seguro-desemprego e Abono Salarial					1.179,99		1.179,99
Serviços de Consultoria				45.792,00	3.996,00		49.788,00
Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação					94.943,78	181.139,93	276.083,7
<b>Total</b>	<b>373.526.462,00</b>	<b>423.748.397,00</b>	<b>442.283.610,00</b>	<b>454.537.947,00</b>	<b>458.087.636,00</b>	<b>492.612.334,00</b>	<b>2.644.796.386,00</b>

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de dados do portal da transparência

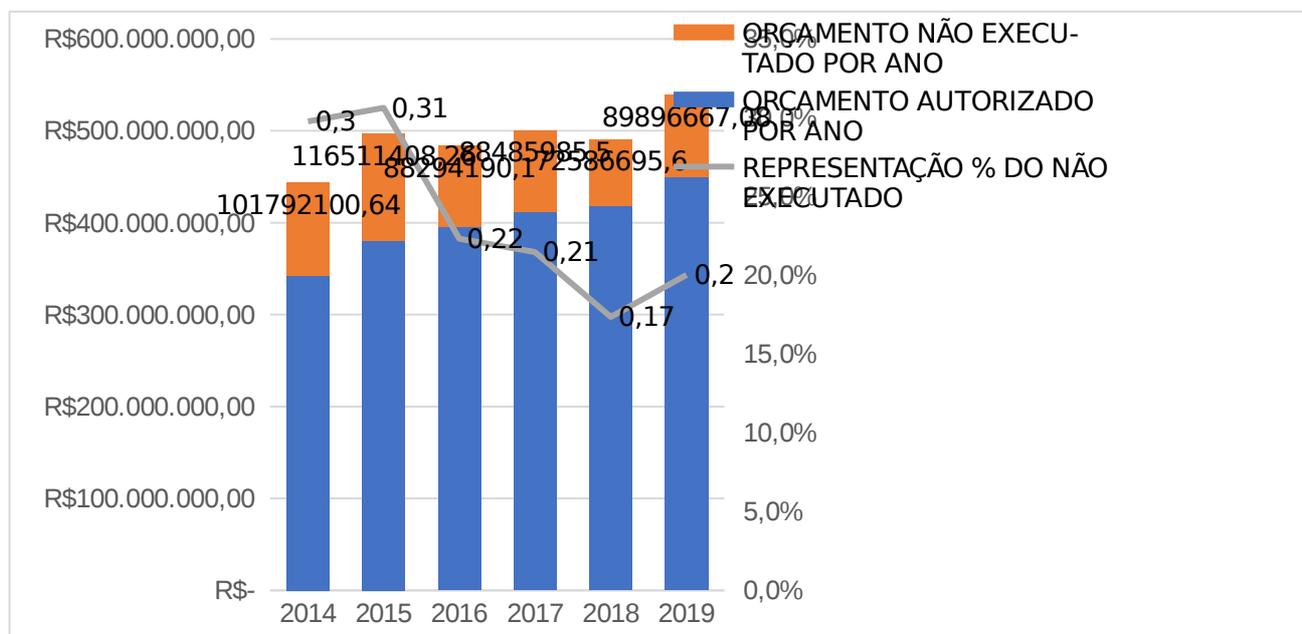
Gráfico 1 Orçamento atualizado da ação 2994 dos Institutos Federais - 2014 a 2020



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de dados do Portal da Transparência do Governo Federal

Após avaliarmos um pouco mais a fundo os desafios e contradições que perpassam o orçamento público, e aqui no caso o orçamento da política de assistência estudantil dos Institutos Federais, deparamos um elemento de grande destaque para a análise: a inexecução orçamentária.

Gráfico 2 Execução orçamentária da ação 2994 nos Institutos Federais de 2014 a 2019



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir dos dados do Portal da Transparência do Governo Federal.

Ao analisarmos o Gráfico 2, observamos claramente a inexecução presente no contexto orçamentário da Assistência Estudantil nos Institutos Federais. Percebemos que em 2015 a inexecução chegou a 30,6% do orçamento total atualizado. Considerando o período analisado, é nítida uma melhoria da taxa de execução dos recursos, entre alguns anos.

De 2014 para 2015, a inexecução aumentou de 29,8% para 30,6%, regredindo para 22,3% em 2016, 21,5% em 2017, chegando a 17,3% em 2018 e retornando para uma taxa de 20% em 2019. Se somarmos a inexecução do período R\$ R\$ 557.567.047,18 (quinhentos e cinquenta e sete milhões, quinhentos e sessenta e sete mil, quarenta e sete reais e dezoito centavos), e o orçamento atualizado do período R\$ R\$ 2.397.448.082,00 (dois bilhões, trezentos e noventa e sete milhões, quatrocentos e quarenta e oito mil, e oitenta e dois reais), constatamos um percentual de total de inexecução de aproximadamente 23,3% no período.

Cabe observar que, nacionalmente, há uma variação na taxa de execução orçamentária entre os Institutos Federais, e variando entre os distintos elementos de despesa, enquanto alguns elementos conseguem ter uma maior taxa de execução

outros não. E aqui residem umas das contradições mais estruturais desse processo, uma vez que: se existem inúmeras necessidades estudantis não supridas, se existe uma enorme demanda reprimida por serviços e programas no campo da assistência estudantil, se a situação de precarização e pauperização da população está cada vez pior, por que a alta taxa de inexecução do orçamento da assistência estudantil nessas instituições?

Para Conti (2016), o papel da execução orçamentária é cumprir, com a maior fidelidade possível, o orçamento aprovado, de modo que se façam apenas os ajustes necessários para adequar a aplicação das receitas arrecadadas no atendimento às necessidades públicas, mas jamais descaracterizando o aprovado na Lei Orçamentária Anual.

Pinto (2006), ao tratar disso, alerta para o fato de insuficiência no controle da execução orçamentária federal brasileira, dados o caráter autorizativo dos orçamentos anuais e o uso abusivo da figura da limitação de empenhos e de movimentação financeira prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A autora defende o argumento de que existe “esvaziamento da função legislativa quanto ao planejamento e ao controle das ações governamentais inscritas na lei orçamentária” (p. 2), e que, ao mesmo tempo, existe o caráter arbitrário e inconstitucional dos contingenciamentos preventivos no orçamento da União, “os quais, por negarem faticamente ao orçamento o cumprimento da finalidade de priorização alocativa nas diversas políticas públicas, fazem um verdadeiro redesenho – porquanto “discricionário” alheio ao Legislativo – da lei orçamentária anual”(P. 2).

Tal inexecução parcial e, por vezes, integral dos programas de trabalho inscritos na lei anual de orçamento advém tanto de falhas no planejamento e nos atos administrativos de execução do gasto (solicitação da compra, serviço ou obra; licitação; contrato ou convênio; empenho; liquidação e pagamento); como, na grande maioria dos casos, decorrem do contingenciamento preventivo de despesas, para formação de superávits primários superiores às metas fiscais inscritas na LDO. (PINTO, 2006, p. 10).

Conti (2016) ressalta que, na conta da inexecução orçamentária, pode ser colocada também a baixa qualificação em gestão de uma parcela considerável dos gestores públicos. Todo o processo de crise estrutural do capital, que pressiona cada vez mais os Estados nacionais a fazerem superávit primários cada vez mais robustos, executados via contingenciamento e corte de gastos, impacta direta e profundamente as políticas sociais, dentre elas a política de Educação e o Programa Nacional de Assistência Estudantil.

Cabe observar, ainda, que, além dos elementos citados, coloca-se como central e essencial de ser discutido o fato de quais processos de planejamento e controle social têm sido engendrados nas instituições públicas brasileiras, no caso aqui, nos Institutos Federais.

Constatamos que o contingenciamento é considerado como um elemento político, econômico e cultural que perpassa a dinâmica de execução do orçamento público. Inferimos, então, que o processo de planejamento tem que se caracterizar como estratégico e inovador, tendo como objetivo o enfrentamento e a superação, ainda que em muitos casos parcial, desses desafios, dentre eles o contingenciamento.

E, nessa seara, coloca-se o planejamento como peça-chave, como elaboração de estratégias democráticas e participativas que engendrem processos de tensão e superação da atual lógica de inexecução orçamentária na qual os Institutos Federais estão imersos. É inconcebível que a quantidade insuficiente de orçamento, associada a inúmeras necessidades que são postas pelos estudantes a essas instituições, tenha como resultante o atendimento parcial e a inexecução orçamentária.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Consideramos nítidas a importância e a necessidade de fortalecimento do Programa Nacional de Assistência Estudantil, ao passo que se estabeleçam mecanismos de planejamento estratégicos que priorizem as necessidades estudantis e, ao mesmo tempo, se façam caminhos de uma execução orçamentária mais eficiente e com menores taxas de inexecução.

Constatamos a necessidade de se discutir, estratégica, transparente e participativamente, a realidade orçamentária dos Institutos Federais, especificamente o programa aqui analisado. Ressaltamos a extrema importância de constituir saídas coletivas e democráticas para o atual contexto de redução de investimentos públicos, notadamente no Programa Nacional de Assistência Estudantil, e, ao mesmo tempo, a urgência em se discutir e criar mecanismos de superação da atual lógica de contingenciamento e inexecução orçamentária que permeia esta senda atualmente.

Consideramos que processos mais democráticos de planejamento e avaliação desse Programa, associados a maior competência técnica dos gestores e ordenadores de despesa, são capazes de contribuir para uma gestão orçamentária mais participativa, democrática e mais eficiente. Discutir, dar publicidade de maneira simplificada, tensionar o aumento de recursos e garantir uma execução orçamentária com o grau máximo de qualidade são tarefas urgentes e necessárias no campo do

orçamento público, especificamente, no terreno do orçamento do Programa Nacional de Assistência Estudantil dos Institutos Federais.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, Sandy Andreza de Lavor. **Análise da efetividade da política de assistência estudantil do Instituto Federal do Ceará Campus Iguatu, na garantia das condições de permanência no ensino superior.** 2018. 210f. - Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, Fortaleza (CE), 2018.

CONTI, José Mauricio. **O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil.** - 1. ed. - São Paulo: Blucher Open Access, 2020. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/o-planejamento-orcamentario-da-administracao-publica-no-brasil-1640>

CONTI, José Mauricio. Orçamento, planejamento e gestão: desafios e perspectivas. In: **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 17, nº 45, p. 29-40, Outubro - Dezembro/2016.

CONTI, José Maurício. "Não falta dinheiro à administração pública, falta gestão". In: **Levando o direito financeiro a sério.** São Paulo: Blucher, p. 167 -170, 2016. Disponível em: <https://openaccess.blucher.com.br/article-details/nao-falta-dinheiro-a-administracao-publica-falta-gestao-19854>. Acessado em: 26/09/2020.

DUMARESQ, Zandra Maria Ribeiro Mendes. **Análise da política de Assistência Estudantil no âmbito do Instituto Federal do Ceará - Campus de Fortaleza - sob o olhar dos discentes.** Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, Fortaleza, 2014.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche:** capital financeiro, trabalho e questão social. - 7. ed. - São Paulo: Cortez, 2012.

IMPERATORI, Thaís Kristosch. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. In: **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 129, p. 285-303, maio/ago. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n129/0101-6628-sssoc-129-0285.pdf>.

MARTINELLI, Maria Lúcia. O uso de abordagens qualitativas na pesquisa em serviço social. In: **Pesquisa qualitativa:** um instigante desafio. São Paulo. Veras Editora. (Série Núcleo de Pesquisa; 1), 1999.

MARTINS, Paulo Fernando de Melo; ARAÚJO Jr., Carlos Alberto Moreira de; RODRIGUES, Jacqueline Araújo. **Orçamento público para financiamento da assistência estudantil no ensino superior sob a perspectiva do direito humano fundamental à educação.** Vol. 16, n. 2, jul./dez. 2019 ISSN: 2527-2551 (online).

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública contemporânea.** 6.ed., rev. e atual. - São Paulo, Atlas, 2020.

NASCIMENTO, Ana Paula Leite; SANTOS, Josiane Soares. **Assistência Estudantil no IFS**. Aracaju. Edifs, 2014.

PINTO, Graziane Élide. Discricionariedade, contingenciamento e controle orçamentário. **Revista Gestão e Tecnologia**. V.6 n. 2. (2006). Disponível em: <http://revistagt.fpl.edu.br/get/article/view/183>. Acessado em: 26/09/2020.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Brasil); CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. Portal da Transparência do Governo Federal. **Orçamento de Despesa**. Disponível em: <http://www3.transparencia.gov.br/orcamento/lista-consultas>. Acesso em: 24 de julho de 2020.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução a Gestão Pública**. 2 ed. - São Paulo. Saraiva, 2014.

TAUFICK, Ana Luiza de Oliveira Lima. **Avaliação da Política de Assistência Estudantil dos Institutos Federais para o Proeja**. Universidade Federal de Juiz de Fora, (Dissertação de Mestrado), 2013

**PARTE IV**  
**TEMAS ATUAIS**

## CAPÍTULO 16

### “TANTA GENTE SEM CASA E TANTA CASA SEM GENTE”: REFLEXÕES SOBRE O DIREITO À MORADIA E A LÓGICA HABITACIONAL DO MERCADO EM IGUATU/CE

*Maria Keile Pinheiro  
Ana Clara Queiroz de Carvalho  
Cícera Yanka de Souza Dias  
Isamara Rodrigues de Souza  
Marciana Fernandes da Silva*

O capítulo ora relatado tem como objetivo principal analisar o direito à moradia regulamentado, a participação histórica dos movimentos sociais nessa questão e a lógica habitacional desenvolvida pelo mercado. Assim, com fins de nos aproximarmos de respostas para as reflexões no tocante à concepção de direito à moradia adequada, a articulação e atuação dos movimentos sociais em luta pela democratização do solo urbano e pelo direito à moradia na história brasileira, e a particularidade da lógica habitacional desenvolvida na realidade de Iguatu, município do Ceará, buscamos suporte no método histórico e dialético.

A abordagem priorizada observou a pesquisa-exposição qualitativa, para a qual utilizamos como técnicas a pesquisa bibliográfica e documental, além da tentativa do diálogo por meio telefônico com a Coordenadoria de Habitação da cidade estudada, pesquisa não presencial tendo em vista o contexto de pandemia do novo coronavírus.

Nos tópicos que se seguem, problematizamos como o Estado, em síntese, deve garantir o acesso à moradia, esta que vai além de “paredes e teto”, deve atender às necessidades sociais das pessoas, como alimentação, saúde, lazer, educação, transporte e tudo o que tenha relação com os princípios da dignidade humana.

Apresentamos como a classe operária é afetada de maneira perversa pela questão habitacional, no processo de desenvolvimento capitalista. Nessas relações, a intervenção do Estado no sentido da garantia de direitos, particularmente o direito à moradia, torna-se urgente, entretanto, as ações diante dessa problemática são escassas e insuficientes, quando não contribuem diretamente com a lógica do mercado que lucra com a elevação do custo de vida e com a especulação fundiária e imobiliária, fazendo com que os trabalhadores se desloquem dos espaços centrais para locais cada vez mais distantes e carentes.

Ainda refletimos como a situação atual da política habitacional no Brasil transita por uma série de retrocessos desde o golpe de 2016, por meio das contrarreformas que vêm sendo aplicadas desde então, o que evidencia a urgência do fortalecimento das organizações populares para o enfrentamento desses retrocessos.

Com efeito, o estudo em questão busca contribuir para aprofundar o entendimento sobre a lógica habitacional, com destaque para o Município de Iguatu/CE, e refletir os temas apresentados nesta introdução de modo coerente, demonstrando como a situação nas cidades brasileiras também impactam nas cidades médias, e como isto não é um problema que surgiu na atualidade, mas se conforma como expressão da “questão social”.

### **MORADIA ADEQUADA: DE QUAL DIREITO FALAMOS? ONDE ESSE DIREITO ESTÁ EXPRESSO?**

A análise do caráter legal acerca do direito à moradia adequada é questão essencial para entender o porquê de ainda hoje não ser efetivado, pois não devemos imaginar que esse direito tem relação com o acesso à casa via endividamento ou pagamento de aluguéis onerosos ou mesmo que, na sociabilidade comandada pelo capital, um direito em perspectiva ampliada alcançará materialidade.

Em síntese, o direito à moradia foi inserido na Constituição Federativa do Brasil no ano de 1988, e qualificado pela implantação da Emenda constitucional nº 26/2000, em seu artigo 6º, que contempla as seguintes informações: " São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição". (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Como mostra o referido documento, o Estado tem por obrigação garantir não só a habitação, mas todo um conjunto de elementos que assegurem o bem-estar, a saúde, a educação, a alimentação, o lazer e a tudo que tenha uma relação direta aos princípios da dignidade do ser humano, estes que conformam o direito à moradia adequada. Evidenciando o Comentário nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, em publicação sobre o Direito à Moradia, evidencia que:

[...] o direito à habitação não deveria ser interpretado em um sentido estreito ou restrito que o equipara com, por exemplo, o abrigo provido meramente de um teto sobre a cabeça dos indivíduos, ou julga o abrigo exclusivamente como uma mercadoria. Diferentemente, isso deveria ser visto mais propriamente como um direito a viver, onde quer que seja, com segurança, paz e dignidade. (SDH/PR, 2013, p. 34).

Apesar desse avanço legal, ao analisar todo o contexto histórico e social, é possível perceber que a questão habitacional sempre foi alvo de muita fragilidade para a classe trabalhadora, visto que surge junto às relações sociais de trabalho sob a lógica da exploração e expropriação na sociedade capitalista.

Na medida em que a indústria e o comércio se desenvolvem nas grandes cidades, emergem também mais nitidamente, as consequências de tal desenvolvimento sobre o proletariado. As casas dos operários estão mal localizadas, são mal construídas, mal-conservadas, mal arejadas, úmidas e insalubres; seus habitantes são confinados num espaço mínimo (ENGELS, 2008, p.115).

Isto é, com a consolidação desse sistema de produção, a questão habitacional passa a ter ligação direta com as bases de manutenção da lógica capitalista, quando esse sistema desenvolve uma divisão social do trabalho que coloca a classe operária em condições precárias de sobrevivência, ao reproduzir relações em que a produção da riqueza é social, mas sua apropriação é realizada de maneira privada pela classe dominante.

No desenvolvimento da sociedade urbana sob a égide do capital, o custo de vida elevado nos centros urbanos e a exploração desmedida da força de trabalho impelem a classe trabalhadora a se deslocar para regiões distantes e carentes de infraestrutura, questões que se aprofundam na dependência das particularidades de cada território. No caso do Brasil, que desenvolveu, conforme Fernandes (2006), relações periféricas e heteronômicas, fica ainda mais entendível a não materialidade do direito à moradia conformado às condições necessárias para uma moradia adequada, conforme destacam há pouco.

Na verdade, nem mesmo o acesso à casa vem sendo alcançado. Segundo pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) 2009, atualmente no Brasil o *déficit* habitacional equivale a 7,9 milhões de pessoas vivendo em situações precárias de moradia.

Portanto, a questão da moradia deve ser entendida necessariamente como uma expressão da “questão social”, esta que, segundo Iamamoto (2001, p. 16), “diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado”.

Como se observa, o Estado, que por obrigação de seu mandato deveria ser um defensor de políticas sociais públicas capazes de atender diretamente a essa questão, passa a ser um dos principais responsáveis pela falta de moradia, ao se subordinar à classe dominante representada na contemporaneidade pela elite financeira.

Com base nos consensos legais, quando observamos que o direito à moradia adequada deve viabilizar a segurança legal da posse, a disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura, as condições de habitabilidade, acessibilidade, localização que permita o acesso a opções de trabalho, serviços de saúde, educação, creches e outras, além da livre expressão da identidade e diversidade cultural (SDH/PR, 2013, p. 35, 36), concluímos que, conforme vimos problematizando, apesar dessas garantias no âmbito jurídico, não alcançaremos sua efetivação definitiva neste paradigma, pois, “não é a questão da moradia que leva simultaneamente à solução da “questão social”, mas é pela solução da “questão social”, isto é, pela abolição desse paradigma, que se viabiliza concomitantemente a solução da questão da moradia (ENGELS, 2015, p. 80).

## **CONTEXTUALIZAÇÃO SÓCIO-HISTÓRICA DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL: RESULTADO DAS ORGANIZAÇÕES POPULARES EM DISPUTA DO SOLO URBANO E NA LUTA PELO DIREITO À MORADIA**

No contexto histórico brasileiro, o processo de industrialização se deu de forma tardia e dependente, pois o período considerado mais intenso da industrialização brasileira, compreendendo o estágio de “industrialização pesada”, se deu a partir da segunda metade do século XX, no decurso de 1956-1961 no governo de Juscelino Kubitschek, com a intensificação da industrialização do País, um grande investimento por parte do Estado e abertura para as multinacionais. Nisso tivemos um agravamento do problema de habitação, sobretudo nas grandes cidades, com ênfase no Sudeste, onde se concentravam as indústrias. As periferias das grandes cidades tiveram um excessivo aumento, só que de forma desorganizada e sem infraestrutura. Gohn (1995, p. 109) relata que

[...] os loteamentos eram feitos segundo os interesses dos loteadores, sem nenhuma legislação que o regulamentasse, quer quanto a seus aspectos urbanísticos (existência de infraestrutura urbana mínima), quer quanto a seus aspectos legais (estrutura fundiária da terra, sua legalização etc.). As áreas periféricas eram loteadas e vendidas em prestações acima de cinco anos, pois não havia política para a casa popular (sabemos que o BNH e outros atendiam às faixas médias da população).

Nisto, as pessoas enfrentaram muitos problemas também como consequência da clandestinidade desses loteamentos. Consideramos importante citar esses aspectos dentro da contextualização desta temática, pois dessa realidade surgiram movimentos

e pastorais sociais que foram impulsionadores das grandes lutas em torno dos solos urbanos, pautando o direito à terra e a moradia.

Nos anos de 1954-1964, tivemos no Brasil o surgimento de “Movimentos de Associações de Moradores” em decorrência da falta de infraestrutura urbana, melhoramento urbano em troca de voto e o próprio interesse do povo em participar da vida política (GOHN, 1995). Outros movimentos relacionados à luta pela moradia foram os “Movimentos pela Casa Própria”, 1960-61, pois, como relatado há instantes, nas compras dos lotes para “autoconstrução da casa própria”, existiram pessoas sem condições de adquiri-los (GOHN, 1995, p. 97).

Com o surgimento das Cebs<sup>32</sup>, surgiu também o Movimento dos Loteamentos Clandestinos, em 1972, o qual conseguiu conquistar a regulamentação para loteamentos e como consequência teve “quase total o desaparecimento da modalidade ‘loteamento popular’”. (GOHN, 1995, p. 110).

Ao largo do tempo, foram surgindo outros motos, como Movimento das Favelas em 1979; Movimento de Luta pela Moradia das Associações Comunitárias da Zona Sul de São Paulo em 1983; Movimento dos Mutuários do BNH – Banco Nacional de Habitação em 1984; Movimento dos Sem-casas no ano de 1986; Movimento de Invasões de Terras em São Paulo em 1988; não deixaríamos de destacar aqui a relevância do MTST (Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto), surgido no final dos anos de 1990, existente até hoje, como organização da classe trabalhadora em nível nacional que realiza enfrentamentos à problemática do acesso ao direito à moradia e à cidade (PINHEIRO 2015, p. 65).

Ainda no tocante às considerações históricas, observamos que o período da ditadura civil-militar, sendo ele um período de recessão e perda de direitos, foi ao mesmo tempo intenso de lutas e organizações populares, também pela moradia. Nesse contexto, tivemos a ação dos motos supracitados, além de outras paredes e organizações populares que pautaram a luta pela moradia, essa que no período também se manifestava como disputa do solo urbano para a autoconstrução da casa própria.

No tocante à disputa do solo urbano para viabilização da moradia e sua importância para projetos voltados à habitação, entendemos que o acesso à terra

[...] deva ser um dos componentes essenciais da política e que sua disponibilidade em quantidade e condições adequadas para a promoção de programas e projetos de moradia é condição fundamental para seu êxito. No entanto, políticas de solo voltadas para dar suporte a

---

32 As Comunidades Eclesiais de Base surgiram em 1968, fruto do Concílio Vaticano II, o mesmo efetivado na América Latina por meio da Conferência de Medellín, tendo como fio condutor a Teologia da Libertação.

programas de promoção habitacional raramente escaparam do binômio desapropriação/localização periférica, muitas vezes através de operações de conversão de solo rural em urbano. Na experiência brasileira, desde os arranjos financeiros formulados nos anos 1960 no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), o componente solo - condicionante da localização dos empreendimentos, da sua inserção na cidade e do acesso a equipamentos e serviços - foi delegado aos municípios e aos agentes promotores dos conjuntos habitacionais. Mesmo durante os dez anos (1976-1986) em que o Banco Nacional da Habitação (BNH) implementou uma política de terras, esta foi focalizada na aquisição de terrenos, através de financiamentos específicos para formação de bancos de terras por parte dos agentes do SFH e compras diretas pelo BNH, não chegando a impactar de forma significativa a localização e inserção dos conjuntos nas cidades [...] (ROLNIK, CYMBALISTA, NAKANO, 2011, p. 1).

Ao citar esta problemática, sempre existente na realidade brasileira, como método de segregação da classe mais pobre, sobretudo dos negros, nos processos de favelização por consequência da escravidão a que foram submetidos e da libertação apenas formal desse regime, entendemos que, com base na crescente especulação fundiária e imobiliária amparadas pelo Estado, salve alguns poucos projetos feitos utilizando áreas destinadas a direitos sociais, como nos relata os autores anteriormente citados, a questão do acesso à terra continua em aberto.

Em 1963 foi realizado o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, como resultado e parte do modelo adotado pela Política Nacional de Habitação. Em 1964 foi criado BNH vinculado ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), ele teve um curto tempo sendo extinto em 1974. Uma forma de fragmentação desse modelo foi dispor apenas do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) e Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) deixando a gestão concentrada no BNH, “com metas quantitativas de produção na área de habitação e saneamento”, subordinando totalmente os serviços ao setor imobiliário (ROLNIK, CYMBALISTA, NAKANO, 2011, p. 1-2). Ainda de acordo com os autores citados,

A combinação destas condições é o conhecido quadro de ausência de políticas fundiárias redistributivas ou de ampliação de acesso à terra para moradia popular a nível federal nem como conteúdo do planejamento e gestão locais. Este quadro permaneceu inalterado, tendo sido impactado nos anos 80, pela falência do BNH e queda no nível de investimentos no setor, e, do ponto de vista político, pelo movimento pela redemocratização do país, no qual os movimentos sociais urbanos constituíram parte de sua base popular. (ROLNIK, CYMBALISTA, NAKANO, 2011, p. 2).

Nos anos de 1980, houve o enfraquecimento do regime militar e o processo de redemocratização. Neste período, o “Movimento pela Reforma Urbana lutou pela criação de um novo marco regulatório para a política urbana”, reivindicando pautas como: “o reconhecimento dos direitos de posse e de integração à cidade daqueles que constituíram as favelas e ocupações e o combate à retenção especulativa de terrenos” foram instrumentos impulsionadores da luta; no entanto, o que fez deste movimento um marco na política urbana e habitacional foi a inserção no texto da Assembleia Constituinte de 1988 da Emenda Popular da Reforma Urbana, resultando no capítulo de Política Urbana. A luta não parou por aí, pois, com a aprovação da CF 88, veio o processo de regulamentação da Lei (ROLNIK, CYMBALISTA, NAKANO, 2011, p.129 e 130).

Em 2001, foi aprovada no Congresso Nacional a Lei nº 10.257, que teve como resultado a criação do Estatuto da Cidade, com as “diretrizes e instrumentos de cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, do direito à cidade e da gestão democrática das cidades”, resultando na reformulação do Plano Diretor, visto como fundamental na política urbana. Outros marcos da Política de Habitação foram a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e a realização da I Conferência Nacional das Cidades, donde saiu o Conselho Nacional das Cidades, significando avanço quanto à democratização e participação popular no planejamento, elaboração, execução e acompanhamento desta política, envolvendo os três níveis de governo. Como ganho, tivemos também a presença da temática habitacional nos planos diretores e como eixos estruturantes a questão fundiária e habitacional (ROLNIK, CYMBALISTA, NAKANO, 2011, p. 131). Daí surgiram, também,

[...] a Política Nacional de Habitação - PNH criada em 2004, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS-, primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular, criado no ano de 2005, assim como, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS - e o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - CGFNHIS, Lei nº 11.124/2005 [...] a mesma preconiza que para receber os recursos do FNHIS, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem firmar Termo de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação, ou seja, criar um fundo com dotação orçamentária própria reservado para a realização da Política de Habitação de Interesse Social e o recebimento dos recursos do FNHIS [...]. (PINHEIRO 2015, p. 78-79).

Com os avanços na Política Habitacional e diante da crise de 2008, o setor empresarial sugeriu ao ministro da Fazenda um projeto habitacional incluindo subsídio direto ao comprador, surgindo desta proposta o *Programa Minha Casa Minha Vida* (PMCMV) em 2009 (IPEA, 2018). Este apresenta o objetivo de redução do déficit

habitacional no País, mas perceptivelmente atende aos interesses de enfrentamento à crise por parte do capital financeiro, das empresas ligadas ao ramo imobiliário e de construção civil. É preciso reconhecer, no entanto, que o programa teve grande êxito no acesso à casa, ainda que sob a forma do endividamento e com pouco acesso pela camada mais popular (IPEA 2018, p. 64).

O jornal *Brasil de Fato* (2019) traz a problemática atual a respeito das novas propostas do presidente Bolsonaro ao PMCMV. Nesse sentido, o MTST considera um grande retrocesso para a política de habitação popular, pois as mudanças se referem à Faixa 1 do referido programa, essa que é a mais prejudicada e a que atende a população mais carente, na qual está localizado o maior número do déficit habitacional, compreendendo 80% deste público, com renda de até R\$ 1.800,00<sup>33</sup>.

Os retrocessos atuais representam a soma dos desmontes de direitos que vem acontecendo desde os anos de 1990 e se aprofundam com o golpe de 2016, com as contrarreformas implementadas, com o avanço da extrema direita no País e seu pacote neoliberal<sup>34</sup>, com as políticas entreguistas e de privatizações, subordinando mais ainda o Brasil aos interesses estrangeiros, com o enfraquecimento da sua política econômica e com a limitação dos investimentos nas políticas sociais levadas a cabo pela Emenda Constitucional n.º 95. Nesse contexto, ainda tivemos mudanças no financiamento que representam o fim do MCMV Faixa 1 e a extinção do Conselho das Cidades, enfraquecendo ainda mais a política habitacional que já não atende a demanda por moradia no País, além do avanço da especulação financeira e imobiliária que se apossa da cidade para atender aos interesses lucrativos e alimentar o capital financeiro.

Entendendo que os direitos são sempre resultados de processos históricos de lutas e organizações da classe trabalhadora em pressão ao Estado e ao poder hegemônico, ao mesmo tempo em que essa resistência é fundamental na conquista de direitos, também é na formação da consciência como classe e sujeitos políticos. Sendo

---

33 Para mais informações, acessar: <https://www.brasildefato.com.br/2019/06/05/mtst-critica-mudancas-no-minha-casa-minha-vida-na-faixa-de-familias-de-baixa-renda>.

34 Dentro do pacote neoliberal, observamos ataques diretos aos direitos sociais, intensificados a partir da EC 95, que estabelece um teto de gastos para as Políticas Sociais e não para a economia, uma forma de apropriação do fundo público em benefício do capital financeiro; a reforma da CLT precarizando ainda mais as condições e relações de trabalho; entrega dos recursos naturais. Em seguida, temos o governo Bolsonaro dando continuidade às contrarreformas com a “Reforma da Previdência Social e desmonte do INSS, a extinção do Ministério do Trabalho, o sucateamento do Sistema Único de Saúde (SUS), os ataques do próprio governo à Funai, ao Ibama, às universidades públicas e às instituições públicas de pesquisa (INPE, Fiocruz e outras)”, desmontes dos espaços de participação política da classe trabalhadora como a extinção de alguns conselhos, a desobrigatoriedade da contribuição sindical, desmontes dos nossos direitos sociais, ataques à educação, ao Programa Bolsa Família, ao funcionalismo público, ao Programa MCMV, dentre outros.

assim, é urgente a criação de estratégias de fortalecimento das organizações populares e de enfrentamento aos retrocessos em curso no País, esses que agravam diretamente a questão urbana, habitacional, agrária e ambiental, como processos e expressões da “questão social”.

### **“MUITA CASA SEM GENTE E MUITA GENTE SEM CASA”: EXPRESSÕES E PARTICULARIDADES DA DINÂMICA HABITACIONAL NA REALIDADE DE IGUATU-CE**

Nota-se que a questão habitacional é também um problema relacionado a estrutura e formação das cidades, o que foi intensificado pelo desenvolvimento do capitalismo e, conseqüentemente, das fábricas, como já disposto anteriormente. Essa problemática vem se destacando e alcançando vários centros de debate devido a sua agudização, bem como como expressão da luta cotidiana travada pelos movimentos sociais que reivindicam esse direito.

O Brasil é um dos países que denota imenso déficit habitacional, segundo estudo realizado pela Fundação João Pinheiro, embasado em dados obtidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015, revelando que esse déficit habitacional correspondia a aproximadamente 6,355 milhões de domicílios<sup>35</sup>. É importante destacar que esse número se concentra principalmente na zona urbana, uma vez que as pessoas se deslocam do campo para as cidades, buscando trabalho e melhores condições de vida, o que provoca o fenômeno conhecido como êxodo rural.

Outro dado mais recente, e importante de destacar aqui, foi publicado em maio de 2018 por BCC News, onde indica que o número de imóveis desocupados no País seria quase suficiente para suprir exponencialmente esse déficit em relação aos domicílios, considerando que “o país tem, pelo menos, 6,9 milhões de famílias sem casa para morar. Tem também cerca de 6,05 milhões de imóveis desocupados há décadas”.

Atualmente a região Nordeste é uma das mais afetadas em relação à questão habitacional, região esta que já enfrenta uma série de outras problemáticas em comparação com as demais regiões do país, a exemplo da seca. Em 2013, o Diário do Nordeste, jornal de Fortaleza, publicou dados que evidenciam essa afirmação:

Em todo o Nordeste, o déficit atinge aproximadamente 1,61 milhões de domicílios, concentrados nos estados do Maranhão (25%) e Bahia (22%),

---

35 Para mais informações, consultar: Déficit habitacional no Brasil 2015/ Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. - Belo Horizonte: FJP, 2018.

Ceará e de Pernambuco, ambos com aproximadamente 15% do total da região.

Diante do exposto, observamos que, em relação ao Nordeste, o Estado do Ceará, apesar de não apresentar o maior número, é uma das unidades federadas que se destaca na questão habitacional. Pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro (2015, p. 68) revelou que o Estado expressa números preocupantes em relação aos seguintes pontos:

[...] inadequação dos domicílios quanto a carência de infraestrutura urbana, caracterizada por quatro serviços básicos: iluminação elétrica, abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo regular pelo menos duas vezes por semana. [...] [Considerando que o] Ceará têm 35,3% dos domicílios particulares permanentes urbanos com pelo menos um tipo de carência de infraestrutura. (Grifamos).

O Ceará, assim como outros estados, foi beneficiado com a implantação do *Programa Minha Casa Minha Vida*. Em Fortaleza, o portal do Governo divulgou que em 2019 foram entregues 1.760 unidades habitacionais, o que favoreceria cerca de 7 mil pessoas; no entanto, essa política habitacional ainda é insuficiente para reduzir o déficit habitacional na Capital, uma vez que, para ter acesso à casa por meio deste programa, é necessário comprá-la e muitas pessoas não podem arcar com o ônus das prestações (mesmo sendo de um “baixo valor”) e despesas fixas, como água, energia elétrica e alimentação. Assim, muitas famílias continuam em locais insalubres e tentam acessar esse direito por meio das habitações de interesse popular. Como aponta o jornal *Diário do Nordeste* (2019), segundo informações recolhidas na Habitafor - Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza - 160 mil pessoas fizeram o cadastro para ter acesso a moradias de interesse popular.

Atualmente essa realidade não é característica somente da Capital e região metropolitana, pois os demais 183 municípios do interior e do litoral do Estado também estão vivenciando um relativo aumento desse problema. Alguns centros urbanos de médio porte, que são mais desenvolvidos e oferecem mais possibilidades de emprego, são potenciais atrativos para as pessoas da zona rural e das cidades próximas menos desenvolvidas.

O Município de Iguatu é um exemplo desses, pois, “segundo o Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS, Etapa II (2011), a demanda registrada no Cadastro Habitacional da Secretaria Municipal de Habitação, no processo de elaboração do documento, apresenta um contingente de 7.286 famílias” (PINHEIRO, 2015, p. 22).

Iguatu é localizado na região centro-sul do Ceará. Segundo dados do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010) - tem 103.074 pessoas, população estimada para o ano de 2020, concentrando a maior parte dessa população na zona urbana e sua extensão territorial é de 992,208 km<sup>2</sup>. Importante é destacar que a maior parte desse território era formado por lagoas e que foram quase todas aterradas em razão do crescente processo da construção civil.

Iguatu, não diferente dos demais municípios do País, apresenta desde o início de sua formação uma profunda desigualdade de apropriação territorial, considerando que tal particularidade faz parte do contexto histórico do Brasil, originada no próprio processo de invasão europeia.

Essa desigualdade e tal segregação social no Município se intensificaram com a grande produção de algodão, sendo um importante exportador do produto, na época. Em decorrência da implantação de várias usinas de algodão, o crescimento econômico se ampliou, o que deslocava mais pessoas para Iguatu em busca de melhores condições de vida e trabalho. É importante destacar que a parte central da cidade sempre concentrou os principais equipamentos de melhor infraestrutura, bem como a parcela mais rica e abastada da sociedade. As famílias mais pobres que não tinham condição de acessar uma moradia no centro eram obrigadas a construir suas casas nas áreas mais distantes, formando as partes periféricas que conhecemos até hoje.

O Município, todavia, sempre foi palco de conflitos em relação à desigual distribuição das terras urbanas, onde uma pequena parcela da população se apropriou de grandes porções, enquanto a classe mais pauperizada permaneceu sem acesso à moradia digna. Este fato observa-se atualmente, sendo ainda mais agudizado, uma vez que o setor imobiliário se alavancou no Município e poucas pessoas, em continuidade às relações coronelistas, construíram “mini-impérios” de casas disponíveis ao aluguel.

Nos últimos anos, com esse crescimento intenso do setor imobiliário e da especulação, o acesso à casa, mesmo que por meio do aluguel, se tornou impossível para a população de baixa renda, considerando que o valor dos aluguéis na Sede está cada vez mais alto e oneroso, como é possível constatar nos *sites* das principais imobiliárias que o custo fica numa média de R\$300,00 a R\$600,00.

A conjuntura problematizada foi grande potencializadora para o *boom* de ocupações que se disseminaram na cidade, especialmente a partir de 2015, como supracitado. Com o surgimento de 06 (seis) ocupações em Iguatu, ficou completamente exposta a necessidade de uma intervenção imediata do Estado em relação à questão habitacional, esta denunciada pela existência de centenas de pessoas que não tinham acesso ao mínimo dos direitos sociais.

A política habitacional desenvolvida no Município não é capaz de dar vazão ao déficit habitacional que vivencia, em especial agora que o PMCMV passou por uma série de restrições e reduziu as construções de habitações na faixa 1, burocratizou e restringiu ainda mais o acesso à casa por meio do financiamento na Caixa Econômica Federal, financiamento este que, de um lado, facilitou a compra de uma casa para muitas pessoas, mas, de outro, beneficiou principalmente o setor imobiliário do País. Importa reafirmar que o referido Programa, independentemente da faixa, está diretamente vinculado ao mercado, e não é uma perspectiva de política pública - o que se busca para amenizar a deficiência habitacional.

Atualmente, em Iguatu foi construído um conjunto habitacional com 900 unidades pelo PMCMV faixa 1, que beneficia famílias com renda de até R\$ 1800,00, que foram entregues no decorrer do ano de 2020. Das 900 habitações, 74 ainda não foram ocupadas<sup>36</sup>; no entanto, mesmo com essa construção e o número de apartamentos disponíveis, algumas famílias que realizaram ocupações em terrenos públicos permanecem ali. Dentre as diversas questões que complexificam o acesso à casa nessa modalidade, está o elemento mercadológico, pois as famílias, independentemente de terem ou não renda fixa, devem pagar a prestação e o condomínio. Outra dificuldade encontrada pelas famílias se refere à localização periférica do condomínio, a ausência de transporte público e gratuito e o distanciamento do conjunto em relação à cidade e as possibilidades de emprego, entre outras garantias que compõem o direito à moradia.

Sobre a área destinada para Habitações de Interesse Social e as construções nessa modalidade, observamos, de acordo com Pinheiro (2015), que a única área demarcada como Área Habitacional de Interesse Social (AHIS) compreende o Conjunto Habitacional Novo Iguatu, este que, conforme o Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) do citado Conjunto, “tem previsão estimada para a construção de 1000 unidades habitacionais no prazo de 10 anos - 2012 a 2022 - com possibilidade de prorrogação por mais 05 anos” (PTTS *apud* PINHEIRO 2015, p. 95). Apesar dessa previsão, até o momento apenas 177 foram construídas.

Considerando o exposto neste texto, compreendemos que o déficit habitacional, seja na cidade de Iguatu ou em qualquer território, não será resolvido com ações que não conseguem chegar à raiz do problema, com políticas que minimizam os dados, mas não modificam de fato a realidade dessas pessoas, pois, como citado, o acesso à moradia adequada envolve muitos outros componentes “além de paredes e teto”.

---

36 Informação colhida na Secretaria de Trabalho, Habitação e Assistência Social do Município, via ligação telefônica, realizada em set. 2020.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O material a que tivemos acesso nesse breve levantamento bibliográfico e documental reforçou um entendimento ampliado acerca da problemática habitacional e o quão é necessário o debate a esse respeito, especialmente ao considerar a demanda crescente por uma série de elementos garantes de direitos, esses que somente serão possíveis quando também alcançarmos a superação da “questão social”.

Discorreremos no curso deste estudo sobre como o contexto histórico e o desenvolvimento da industrialização, tardia, favoreceram o agravamento da questão habitacional no Brasil. Problematizamos acerca da construção de loteamentos no decorrer do século XX, estes que eram feitos como queria o locador, sem qualquer legislação regulamentadora, o que favoreceu o surgimento de movimentos e pastorais sociais que faziam a disputa pelo solo urbano e reivindicavam o direito à terra e à moradia, motos estes que alcançaram várias conquistas, a exemplo da regulamentação para loteamentos e a incorporação legal de garantias que compõem o direito à moradia e foram base para o tensionamento e surgimento das políticas de habitação no País, tendo como marco a contribuição na redação da CF 88, no que compete ao direito à cidade.

Conforme incansavelmente discutido, o problema da falta de moradia é uma expressão da “questão social”, por entendermos que as mazelas sociais são inerentes ao Modo de Produção Capitalista, que, quanto mais produz riqueza, produz mais ainda pobreza e desigualdade social. Ao pesquisarmos a intervenção do Estado ao extenso da história numa tentativa de dar respostas ao problema da moradia, notamos que, mesmo sendo de fundamental importância, não foi uma bondade, mas foi por pressão da classe trabalhadora.

A perspectiva do direito à moradia vem sendo disputada pelo capital e perpassada por processos de criminalização das lutas, ordens de despejos e repressão por parte do Estado. Recentemente, novos ataques são desferidos a este direito, esses que se aprofundaram no governo Temer e têm continuidade no governo Bolsonaro com o desmonte da faixa 1 do PMCMV.

O *locus* desta pesquisa, que é o Município de Iguatu/Ceará, não difere da realidade nacional quanto à questão habitacional. Ao longo da história, Iguatu vem enfrentando, dentre outras probleoas sociais, a falta de habitação e de moradia adequada, o que é notório, na atualidade quando observamos que a especulação imobiliária coloca quase mil famílias distantes do centro urbano sem as condições

necessárias de mobilidade e outros acessos referentes ao direito à cidade, à moradia, ao trabalho, quando da destinação do espaço para construções da faixa 1 do PMCMV.

Por outro lado, também apreendemos a negligência e morosidade do Município para responder a esta problemática, onde tivemos apenas a construção de 177 Habitações de Interesse Social em um espaço de tempo de 10 anos, tempo durante o qual deveriam ter sido construídas e entregues 1000 unidades habitacionais. Este é o caso do Novo Iguatu, que, em decorrência das poucas unidades habitacionais construídas e do atraso na construção dessas, houve por parte da população, que não tem acesso à casa própria nem condições de arcar com o ônus do aluguel, duas ocupações, forçando a conclusão da obra ou até mesmo os próprios ocupantes, em mutirão, terminaram as casas.

Outro problema do Município em relação à falta de habitação é a especulação fundiária imobiliária, o que tem relação direta com os altos preços dos aluguéis, tornando impossível para as famílias pobres pagar. Este foi um dos motivos pelo qual 1085 famílias ocuparam terrenos públicos no ano de 2015 como forma de pressionar o Município nesta demanda.

Esperamos, como contribuição deste estudo, o despertar para as questões relacionadas ao direito à moradia, e não apenas em sentido limitado, mas no que se refere às garantias, estas, inclusive, já previstas legalmente, que conformam a moradia adequada. Além disso, com base nas reflexões sobre a dinâmica particular pesquisada e sua relação com às problemáticas que afetam outros territórios e produzem desigualdades sociais diversas e déficit habitacional preocupante, reafirmamos que a superação desta conjunção de problemas exige superar o sistema que a produz.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada.** – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH\\_moradia\\_final\\_internet.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf). Acesso em: 16 set. 2020.

**Contribuições de uma nova agenda urbana:** o relatório do concidades para a Conferência Habitat III. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8407/1/TD\\_2389.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8407/1/TD_2389.pdf). Acesso em 14 set. 2020.

ENGELS, Friedrich. **A Questão da Habitação.** São Paulo: Editora Acadêmica, 1988.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a Questão da Moradia**. São Paulo: Boitempo, 2015.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Editora Globo, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**/ Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. - Belo Horizonte: FJP, 2018. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76871>. Acesso em: 30 set. 2020.

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais, uma construção da cidadania dos brasileiros**. São Paulo: Edições Loyola, 1995.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. A questão social no capitalismo. **Temporalis**. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2, n. 3. Brasília, 2001.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/iguatu/panorama>. Acesso em: 17 set. 2020.

LUCIO FILHO, (ed.). **Mais de 7 mil famílias são beneficiadas com a casa própria no Conjunto Habitacional Luiz Gonzaga, em Fortaleza**. 2019. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2019/11/02/mais-de-7-mil-familias-sao-beneficiadas-com-a-casa-propria-no-conjunto-habitacional-luiz-gonzaga-em-fortaleza/>. Acesso em: 17 set. 2020.

ODILLA, Fernanda; PASSARINHO, Nathalia; BARRUCHO, Luís. **Brasil tem 6,9 milhões de famílias sem casa e 6 milhões de imóveis vazios, diz urbanista**. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44028774>. Acesso em: 18 set. 2020.

PINHEIRO, Maria Keile. **O que tem de “novo” no Novo Iguatu?** O direito à moradia entre a regulamentação e a efetividade / Maria Keile Pinheiro - Iguatu, 2015. 146 p. Monografia (Graduação em Serviço Social) - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará, Iguatu, 2015.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na Política Habitacional e Urbana do país. **Blog Raquel Rolink**. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/category/artigos-e-livros/>. Acesso em: 12 ago. 2020.

REDAÇÃO. **Déficit habitacional em Fortaleza cresce em 5 anos; índice é o 2º maior do País**. 2013. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/deficit-habitacional-em-fortaleza-cresce-em-5-anos-indice-e-o-2-maior-do-pais-1.849480>. Acesso em: 17 set. 2020.

SPAGNUOLO, Sérgio. **O déficit habitacional no Brasil em 4 gráficos**. 2018. Disponível em: <https://www.aosfatos.org/noticias/o-deficit-habitacional-no-brasil-em-4-graficos/>. Acesso em: 17 set. 2020.

VIANA, Theyse. **Fortaleza tem 130 mil famílias sem moradia adequada**. 2019. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/fortaleza-tem-130-mil-familias-sem-moradia-adequada-1.2146684>. Acesso em: 17 set. 2020.

## CAPÍTULO 17

# METAMORFOSES DAS LUTAS SOCIAIS NO BRASIL: O IMPACTO DA REOXIGENAÇÃO DA EXTREMA DIREITA

*Anderson Nayan Soares de Freitas  
Francisca Alcione da Silva Duarte  
Marciana Fernandes da Silva  
Natália Soares de Oliveira*

Neste capítulo, realizamos uma reflexão sobre as lutas sociais no Brasil contemporâneo, desde o processo de redemocratização até os dias de hoje, momento em que o mundo vê a crise estrutural do capital ser intensamente agravada por uma pandemia que escancarou todo o conjunto das desigualdades sociais na Terra. Em meio a tamanha crise, o conservadorismo oriundo da mais irracional direita em todo o Planeta vem se consolidando no último quartel. A eleição de Donald Trump para chefiar a maior economia do mundo é um dos grandes símbolos desse movimento.

A partir de um conjunto de elementos que já havia nas Jornadas de Junho de 2013 a que nos reportaremos mais adiante - do agravamento da crise econômica e política no nosso País, a presidente Dilma Rousseff democraticamente eleita em 2014 sofre um golpe em 2016 e esse episódio consolida a derrocada da democracia no País e impulsiona cada vez mais a consolidação da fétida extrema direita brasileira.

A eleição de Jair Messias Bolsonaro em 2018 é a demonstração de como o fenômeno mundial de reoxigenação do que há de mais conservador na sociedade se expressa no Brasil. Em meio a um descrédito da população em relação às forças democráticas constantemente bombardeadas pela mídia tradicional e pelas *Fake News*<sup>37</sup> disseminadas principalmente pelas redes sociais, o projeto mais atrasado possível vence o pleito e impõe um cenário totalmente adverso para a conformação de lutas sociais no País.

Dessa forma, este artigo objetiva resgatar a conformação e metamorfoses das lutas sociais no Brasil pós-ditadura civil-militar e suas principais expressões no último período. Somos orientados pelo método materialista histórico-dialético, que nos permite captar o movimento da realidade em toda a sua complexidade. Utilizamos

---

37 O termo vem do inglês *fake* (falsa/falso) e *news* (notícias). De modo que, em português, a palavra significa **notícias falsas**. E apesar de ter ganhado repercussão nos últimos anos, a expressão é do final do século XIX. Fake News são todas as informações falsas que acabam por viralizar entre as pessoas como se fossem verdades. Na atualidade, elas estão, principalmente, relacionadas às redes sociais. Disponível para consulta em: <<https://mundoeducacao.uol.com.br/curiosidades/fake-news.htm>>

pesquisa bibliográfica e documental, buscando obras mais recentes no que tange às lutas sociais no Brasil, artigos em periódicos, livros, *papers* etc. Buscamos, também, relatórios para expressar o número de greves e a participação de sindicatos e movimentos sociais organizados. A pesquisa tem caráter qualitativo, e, apesar de apresentarmos dados quantitativos, o enfoque se dá na percepção da condução das lutas sociais no País e como recebem elas influxos da conjuntura nacional.

## **LUTAS SOCIAIS NO BRASIL: DAS PELEJAS PELA REDEMOCRATIZAÇÃO ÀS JORNADAS DE JUNHO DE 2013**

Para tecer a discussão das lutas sociais é imprescindível perceber, mesmo que brevemente, o contexto histórico concreto de variados períodos do MPC (Modo de Produção Capitalista), com suas especificidades nos considerados países periféricos. Faz-se, por conseguinte, uma análise materialista histórica para compreender os determinantes dos processos constitutivos da diversificação das lutas e tensionamentos da classe trabalhadora em seus diversos modos de organização, seu campo político de resistência. É imprescindível entender como responderam a cada período, identificar o nível de consciência política, o seu reconhecimento como classe para si. Entendemos na perspectiva de que a organização enquanto classe, surge das lutas, bem como as formas de organização e enfrentamentos emergem da realidade sócio-histórica, por isso se dão em um processo dialético.

Intentando expressar como ocorreram as lutas sociais desde o período da redemocratização até a contemporaneidade, Gohn (1995) mostra um resgate histórico das lutas e dos movimentos sociais, minuciosamente, divide em várias fases, caracterizando cada período histórico. Vamos nos permitir fazer um recorte a partir da quinta fase, que compreende o período de 1975 a 1982, intitulado “Lutas pela Redemocratização”.

Com a crise estrutural do capital delineada na transição dos anos de 1960 para os de 1970, o Brasil passa também a viver período de recessão econômica, retorno da inflação, [perda da legitimidade do regime militar, que tinha no pilar econômico uma das suas principais bases de sustentação. Nesse ínterim, os movimentos sociais vão se reoxigenando e passando a assumir o protagonismo em face da autocracia burguesa. Foram realizadas grandes greves e congressos de várias categorias que conformaram a trajetória política da classe trabalhadora, formando várias lideranças do povo, em um processo de autonomia política. A conquista do pluripartidarismo também representou um ganho para as forças democráticas no País. Definitivamente, se

configurou como um período de enorme impulsionamento das lutas sociais nas suas mais variadas esferas (GOHN 1995).

De 1982-1995, temos a sexta fase, “a época da negociação e a era dos Direitos”. Ao largo dos anos de 1980, o País recebe os influxos da grande crise do capital de maneira mais direta, hiperinflação, desemprego, características fulcrais dessa conjuntura, e é diante desse conjunto de adversidades para os trabalhadores que um movimento político unificado conhecido como “Diretas Já” vem unificar os mais variados setores de luta do Brasil. Um grande marco desse consenso foi a Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (CONCLAT), encabeçada pelas centrais sindicais: Central Geral dos Trabalhadores (CGT), Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a FORÇA SINDICAL; tivemos também a criação de entidades organizativas amplas do movimento popular, como a Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais (ANAMPOS) e a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), o surgimento de inúmeros movimentos sociais em todo o território nacional<sup>38</sup>.

Dizemos que o maior expoente deste período foi a Assembleia Constituinte de 1988 com os avanços nos direitos sociais, em especial a conformação da Seguridade Social. Todas essas conquistas são constantemente atacadas via emendas, por vezes significando desmontes e ataques a nossa Constituição (GOHN 1995). Cabe destacar também a “*greve* geral de 48 horas no ano de 1989, onde 35 milhões de trabalhadores pararam, neste mesmo ano aconteceram 4 mil greves”. (MATTOS 2014, p. 86). Uma das maiores greves da história do País até hoje, o número e a intensidade das greves são um importante termômetro das lutas sociais em qualquer lugar do mundo.

Esta fase de efervescência dos movimentos e organizações da classe trabalhadora e suas conquistas de direitos não durou muito. Em 1989, na primeira eleição direta depois de 21 anos de ditadura, Luís Inácio Lula da Silva e Fernando

<sup>38</sup> Movimentos e lutas neste período: 1981 Movimentos de Invasões de Terra na Fazenda de Itapu; 1982- criação da CONAM (Conferência Nacional de Associações de Moradores), Criação da CGT - Conferência Geral dos Trabalhadores; I Encontro Nacional da CPT; 1983 - Movimento de Desempregados em S. Paulo, Quebra-quebra de trens em S. Paulo e no Rio de Janeiro, onda de Saques em Supermercados e Lojas, Criação da CUT, criação do Movimento de Luta pela Moradia das Associações Comunitárias; 1984- Movimento Diretas-já, Movimento dos Mutuários do BNH, realização de alguns Congressos dos Sem-Terra, Movimento de Assentamentos Rurais; 1985 - Romaria da Terra, movimento pela Constituinte, Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua; 1986- Movimento Negro Unificado, USIS - União dos Sindicatos Independentes, Movimento dos Inquilinos Intranquilos, Movimento dos Sem-Casa; 1987 - Criação da UDR - União Democrática Ruralista; 1988 Fórum DCA, Movimento em Defesa da Escola Pública; 1990 - Criação do ECA - Estatuto da Criança e Adolescente; 1992 - Movimento pela Ética na Política, Movimento dos Caras-Pintadas, Movimentos Ecológicos; 1993 - Primeira Delegacia Especializada em Crimes Raciais, Movimento Monarquista, Movimento Parlamentarista, Movimento Ação da Cidadania, Contra a Fome e pela Vida, Movimentos Separatistas, Movimento Cidadão Contra a Inflação; 1995 - Manifestações Populares contra a Reforma da Constituição (GOHN 1995, p.127 a 149).

Collor de Mello se enfrentaram no segundo turno que trazia com Lula de um lado representando a esperança da consolidação do que se estipulou na Carta Magna de 1988, e do outro o representante do capital que faria de tudo para atacá-la. Collor vence e passa a introduzir a cartilha neoliberal definida pelos imperialistas. As contrarreformas sofridas pelo Estado brasileiro desde o início dos anos de 1990, feitas para atender as necessidades do mercado, seguiram pelos governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, consolidando de vez o neoliberalismo no País. A defesa de um Estado máximo para o capital e mínimo para o trabalho, a financeirização do capital, com suas políticas de acordo entre sindicatos e empregadores, ditadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), aumentaram ainda mais a pobreza e a desigualdade social no Brasil.

Em relação aos poucos avanços das lutas neste período, Mattos (2014, p. 86 e 87) traz alguns dados que demonstram uma oscilação no número de greves “aconteceram 557 greves em 1992, 653 no ano seguinte, 1034 greves em 1994, 1056 em 1995 e, no ano mais agitado da década sob aspecto, em 1996, 1258 greves, que se reduziram, em 1997, para 630”, sendo que esta média nos anos 2000 caiu ainda mais.

Em relação a este recuo, diminuição das greves dos trabalhadores, o que é considerado são “os novos mecanismos de incorporação das lideranças sindicais” os novos mecanismos criados como o de “gestão tripartite tanto de conflitos entre capital trabalho quanto de fundos públicos” a negociação acontecia entre os sindicatos, empresários e Estado no intuito de conseguir concessões, como diminuição de impostos em troca de não haver greves, acordos que favoreceram nitidamente os empresários (MATTOS, 2014).

O período que compreende os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), desde 2003, se destaca pela submissão dos sindicatos ao governo. Por um lado, percebemos que havia um sentimento de que é a classe trabalhadora que está no governo, em se tratando de Lula, um sindicalista que ficou nacionalmente conhecido por sua trajetória de luta, liderando um dos principais sindicatos do Brasil. Outra questão foi a contratação/nomeação das lideranças da classe trabalhadora para atuar no governo, criando de certa forma um arrefecimento nas organizações populares. Exemplo disso, em 2003, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) se mostrou contrária às mobilizações que não eram favoráveis à contrarreforma da previdência proposta pelo governo que atingiu os servidores públicos (MATTOS 2014, p. 93).

É possível confirmar quando olhamos para o total de greves registradas na época, a iniciar pelo primeiro governo Lula, quando aconteceram no País somente 299 greves em 2005, em 2010 foram registradas 446, em 2011, já no primeiro governo

Dilma, foram 554, em 2012 registraram-se 873 greves. Observamos a grande queda nos movimentos de luta da classe trabalhadora comparada até mesmo com a década anterior. Um pouco antes de 2013 percebemos mais uma vez o crescimento dessas lutas, e, portanto, as insatisfações da população com a perda de direitos, a precarização do trabalho, entre outras questões (MATTOS, 2014). Outro fator que merece ser realçado é que estas mobilizações surgidas neste período foram independentes da presença dos sindicatos, por vezes até contra o posicionamento deles, reforçando, assim, a ideia de cooptação das centrais sindicais nos governos do PT.

Na ordem vigente, as relações sociais por vezes demonstram a contradição que existe, outras vezes essa característica é encoberta pela naturalização dessas relações ou pelo apassivamento. Mesmo assim, aconteceram variadas lutas em 2013, dentre elas: greves - por diversas categorias profissionais - e resistências diante de uma hegemonia fixada por um acordo político entre “uma pequena burguesia política representada pelo PT e setores das camadas dominantes da burguesia monopolista que impunha termos de uma democracia de cooptação, isto é, a busca de adesão das camadas proletárias e das massas urbanas e rurais à ordem burguesa [...]” (IASI, 2014, p. 51).

O capital, no intuito de se estabilizar, requer do Estado uma série de contrarreformas e uma reorganização do Estado, enxugando despesas, abrindo o caminho para “passar a boiada”. O resultado é o sucateamento das políticas públicas e compressão dos recursos investidos em ações voltadas para atender as demandas de grande parte da população, que é formada por trabalhadores.

O PT tentou realizar uma política em mão dupla que atendesse ao investimento almejado pelo capital e ao mesmo tempo investindo, ainda que de forma incompleta ou insatisfatória, em políticas de transferência de renda, compensatórias, que diminuíssem a pobreza e gerassem de alguma forma o consumo. O aumento na geração de empregos trouxe a restrição de direitos e o esmagamento dos salários, mas, de qualquer jeito, existia uma renda que seria utilizada para consumir. Já as vantagens para o capital monopolista eram bem proveitosas, pois traziam garantias para o incremento da taxa de lucros (IASI, 2014).

Iasi (2014) afirma que, para garantir a lucratividade estável do capital, existe um preço e quem paga é a classe trabalhadora, concentrando-se principalmente na camada mais vulnerável e mais assistida pelas políticas sociais que se tornam focalizadas, compensatórias e fragmentadas. No que diz respeito aos serviços públicos, estes são sucateados, trabalhando para assistir a população com recursos

minimizados, resultando em parceria com o privado, favorecendo-o ou em privatização de um serviço que era público. Então, o movimento realizado é sempre rumo à, privatização.

Acreditando que “a democracia de cooptação e o apassivamento eram seguros e estáveis como uma forma de política de perpetuação” (IASI, 2014, p. 56), a ilusão acaba em 2013 quando estouram as manifestações nas ruas, em decorrência do aumento das passagens de ônibus. E o País, com a governabilidade petista que tentou se manter diante das consequências da crise de 2008, se sobressaiu da greve dos professores e servidores públicos em 2012, ainda com boa aceitação da população e já se preparando para eleição do ano seguinte, de repente se vê em meio a protestos e manifestações.

Dentre os movimentos de 2013, o de maior destaque foi o do passe livre que tinha como lema “não é só por vinte centavos”, e uma característica declarada é que era um movimento apartidário, apesar de alguns de seus líderes, posteriormente, terem se tornado políticos. É interessante notar que é praticamente pela primeira vez na história do Brasil que tanta gente foi à rua sem a liderança de uma central sindical ou de algum movimento social consolidado. Além de uma diversidade de outros temas, houve uma centralidade no questionamento aos gastos públicos com eventos esportivos – o Brasil se preparava para sediar a Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas em 2016 – ainda questionaram a qualidade dos serviços públicos ofertados, a corrupção de modo geral. A relevância dos manifestos de 2013 repercutiu no cenário nacional e internacional.

Gohn (2019) ressalta que os jovens se tornam mais ativos nessas manifestações, além da contribuição do uso da tecnologia na propagação dos ideais em pauta. A representação populacional dentro dos protestos ganha “cara nova”, pois há um forte destaque dos sujeitos coletivos, e não somente de movimentos sociais já organizados. Os manifestantes vão além do perfil de militante e congregam também os ativistas<sup>39</sup>.

As manifestações nas ruas tornam-se comuns em “protestos contra políticas sociais vigentes nas áreas dos transportes, educação, saúde, prioridade dada aos gastos com a Copa do Mundo, entre outros motivos” (GOHN, 2019, p. 10). A partir de junho de 2013, os novos manifestantes apresentam subsídios teóricos renovados, como as teorias do autonomismo ou socialismo libertário (anarco-sindicalismo) que

---

39 O militante tem filiações e compromissos coletivos com grupos, movimentos, partidos etc. O ativista não, atua em função de causas, muitas vezes de forma individual, não tem pertencimentos fixos, atua mais em coletivos do que em movimentos já consolidados (GOHN, 2019).

tiveram seus discursos expressos em séculos passados. Outro ponto importante é a volta dos estudantes secundaristas aos protestos em defesa de uma educação de qualidade, crítica e sem preconceitos e conservadorismos (anos de 2015-2017). Mais um enfoque relevante é o despertar as emoções das pessoas tendo como aliada à propagação das informações, as redes sociais ampliadas pela tecnologia. “As emoções dos indivíduos e coletivos ganham destaque nos protestos políticos e podem assumir papel ativo da construção do social” (GONH, 2019, p. 12).

O movimento feminista que já estava na ativa desde décadas anteriores ganhou mais força. As mulheres reivindicaram mais do que o direito à formação acadêmica, ao trabalho remunerado e à igualdade de salários e empregos, pois exigiram também a igualdade de gênero, encorajaram outros coletivos como homossexuais e a luta pelo respeito às diversas raças, etnias (GONH, 2019). O movimento feminista cresceu e defrontou as desigualdades, mostrando que as diferenças não tornam as culturas, nem as raças, tampouco as pessoas mais ou menos importantes do que as outras, pois há igualdade de valores entre os diferentes e isso é normal e positivo.

[...] dados da Unesco de 2018 registrem que a igualdade de gênero não foi conquistada em nenhum país do mundo, e no Brasil, além de discriminações advindas de heranças de culturas do machismo, haja uma grande sub-representação das mulheres na política. [...] HOBBSAWM (1995) e TOURAINE (2007), reconhecem que o século XX foi o século da mulher, elas são a grande esperança de avanços nas lutas pela igualdade. (GOHN, 2019, p. 13).

Em resumo, as mobilizações de 2013 são caracterizadas por: provisoriamente e descontinuidade; comunitarismo, auto-organização e espelhamento; individualismo; horizontalidade e anti-institucionalismo e cultura antissistêmica (RICCI, 2018). Identificamos movimentos neoliberais e conservadores manifestando-se nas ruas no intuito de denunciar a corrupção e envolver mais pessoas no apoio ao *impeachment* da presidente Dilma. Observando o espectro ideológico defendido por eles, é perceptível o caráter neoliberal, visto que “defendem a desregulamentação de direitos sociais conquistados e uma menor presença do Estado no atendimento das demandas do trabalho em detrimento do capital. Mas, de fato, miram o acesso ao poder político estatal.”

Os conservadores e neoliberais são novidades após 2013 porque passaram a atuar também nas ruas, criaram organizações movimentistas que se aproximam mais de movimentos políticos do que movimentos sociais. Defendem a desregulamentação de direitos sociais conquistados e menos a presença do estado na economia. Mas, de fato, miram o acesso ao poder político estatal. Na realidade fazem parte de

uma onda mais geral no capitalismo ocidental, de retorno de grupos conservadores ao poder, de desmonte de direitos e políticas sociais progressistas das últimas décadas, num momento de crise econômica, desemprego e grandes fluxos migratórios populacionais fugindo de regimes autoritários, de toda natureza. (GOHN, 2019, p. 13)

Nesse período, vivenciam-se no Brasil muitas manifestações de interesses opostos e diversificados, porque, enquanto os movimentos sociais insistem na defesa do governo democraticamente eleito da Presidenta Dilma, os movimentos conservadores e neoliberais que se fundamentam em teorias construídas no passado para servir de coluna a suas organizações, pedem a cabeça da Presidente em enormes manifestações de rua. Nesse sentido, muitos grupos conservadores surgiram, tendo destaque entre eles: “Vem Pra Rua”, o Movimento Brasil Livre” (MBL).

A massa popular organizada tem peso e os movimentos, protestos, greves e demais modalidades de resistir aos ditames do capital são estratégias de luta que pressionam o Estado a atender as demandas, em dar respostas na forma de garantias de direitos e de políticas públicas. Visto que a todo instante o Estado atende às necessidades da burguesia tomando medidas de ajustes e reformas que se encaixem de modo a beneficiar o capital, então, a classe trabalhadora tem o dever de exigir justiça social para que seus direitos se tornem concretos dentro da realidade em que vivemos.

## **GOLPE DE 2016 E ELEIÇÕES 2018: A CONSOLIDAÇÃO DA EXTREMA DIREITA NO PODER**

Os acontecimentos de 2013 e 2014, especialmente, mudaram o curso da história brasileira e corroboraram o processo de descrédito das forças progressistas em detrimento do apoio a setores mais conservadores da política. A estruturação do golpe travestido de *impeachment* se dá em um quadro ainda mais complexo, ainda quando da reeleição de Dilma esta abandona suas promessas de campanha e adota as propostas de seu oponente, Aécio Neves, fazendo com que esta perdesse apoio da base social tradicional do PT (JINKINGS, 2016).

No segundo mandato do governo de Dilma, aparecem, mais nitidamente, os impactos da crise de 2008, refletindo na conjuntura brasileira de 2013 a 2016 diversos fatores negativos como: “ataques aos direitos sociais e trabalhistas pelos ajustes fiscais, cortes no orçamento dos programas sociais, decretos emitidos pela presidente, projetos aprovados pelo Congresso Nacional, ofensiva das empresas e do Estado de precarização do trabalho”. (ABRAMIDES, 2017, p. 370). Isto teve continuidade com traços ainda mais fortes e desastrosos com o golpe de 2016, e Michel Temer (PMDB),

então, MDB, assume a Presidência da República, fortalecendo o capital e enfraquecendo a classe trabalhadora com uma maior retirada de direitos. Na empreitada do golpe, o PMDB e o PSDB conduziram as lutas sociais de resistência dos trabalhadores e da juventude contra o governo do PT em vários Estados do Brasil, e o deputado Eduardo Cunha, antes de seu afastamento por corrupção, presidiu a sessão do *impeachment* de Dilma (ABRAMIDES, 2017). Isto parece muito contraditório, já que o PT sempre esteve com os trabalhadores e com os movimentos sociais e sua trajetória política, desde sua gênese, foi em defesa da classe trabalhadora, constituindo-se em um partido político que cresceu dentro dos movimentos populares e sociais.

Não se afirma que o *impeachment* se deu de modo homogêneo e pacífico, pois houve manifestações contrárias, e muita resistência, principalmente dos movimentos sociais organizados e dos sindicatos, que de forma unificada se articularam para mobilizar as camadas da sociedade que não compreendiam a amplitude e a seriedade do que estava acontecendo. Durante e, de maneira mais significativa, depois do golpe, foram vistas pelas ruas, e em especial nas redes sociais, estratos da sociedade, em maior número, as camadas populares e pobres, tomar as ruas sob o jargão “FORA TEMER”, como mecanismo de defesa e de descontentamento, não só com o golpe já consolidado, mas também com as medidas que vinham sendo arquitetadas, como Reforma Trabalhista e da Previdência, planejadas e construídas para atender ao projeto burguês de dominação e exploração da classe trabalhadora.

Essa “saída pelo alto” no Brasil não é uma estratégia nova, a não ser pelos meios aos quais ele se valeu para ser executado. A história registra outros momentos da nossa breve trajetória democrática com transições na base de um “grande acordo nacional”. Essa ofensiva é parte de um projeto ideológico que assombra não só o nosso País, mas também outros tantos, em especial a América Latina, palco de intensas lutas políticas. O projeto é claro: destituir governos democráticos. O ultraliberalismo econômico dos EUA necessita de governos aptos à sua dominação, que estejam dispostos a sacrificar seu povo em nome da abertura comercial, e, por que não dizer, uma livre exploração ainda mais intensa e direcionada.

Para que tal projeto seja posto em prática, faz-se necessário lançar mão de ideários mais rígidos, implantar na população sentimentos como o descrédito e a desesperança na política, que, alimentados pelo discurso anticorrupção, conservador e moralista, sejam capazes de impor uma nova ordem e um novo direcionamento político ao País, que, ao não se reconhecer mais em suas raízes, adota e defende tais perspectivas travestidas da farsa de uma nova forma de se fazer política. É

exatamente nesse cenário conturbado que vimos ser construída com mais fervor a imagem de Jair Messias Bolsonaro (até aquele momento, deputado federal) para a Presidência da República do Brasil, grande aliado e defensor da perspectiva imperialista ultraliberal estadunidense. Como nos aponta o historiador Murilo Cleto, em seu artigo datado da época do golpe de 2016, “O Triunfo da Antipolítica”,

O afastamento de um governo profundamente manchado pela corrupção para dar lugar a outro em condições ainda mais comprometedoras tende a estimular o sentimento de rejeição à política institucional, fortalecendo em seu interior personagens da direita mais reacionária. [...] Bolsonaro passou a receber boa parte dos votos antes depositados aos tucanos. Implicado na Lava Jato, Aécio Neves despencou. Geraldo Alckmin ainda não emplacou como figura de projeção nacional. E ficou muito difícil para o PSDB, principal alternativa de oposição ao PT, explicar a participação num governo que ele mesmo tentava, até ontem, derrubar na justiça. (2016, p. 48).

Os dois anos que sucederam o *impeachment* da Presidente Dilma foram marcados por intensas lutas sociais, em sua maioria mobilizados pelos movimentos sociais organizados como Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Levante Popular da Juventude, a União Nacional dos Estudantes (UNE), as comunidades eclesiais de base (CEB's), entre outras, que, descontentes com os rumos do País se organizavam e endossavam o caldo do “fora golpistas” pelas ruas das cidades brasileiras na tentativa de barrar os retrocessos e impedir a retirada de direitos da classe trabalhadora, a exemplo das diversas paralisações nacionais contra a Proposta de Emenda Constitucional N.º 241 (**PEC 241**), também chamada de PEC 55, que, aprovada no dia 13 de dezembro de 2016 (por 53 votos favoráveis a 16 contrários, estabeleceu um **teto para os gastos primários** para o Brasil, entrando em vigor a partir 2017). O fato é que o governo ilegítimo de Michel Temer foi marcado por disputas de projetos antagônicos e luta de classes, uma verdadeira queda de braço que colaborou para uma nova realidade na política brasileira, agora marcada pela reoxigenação de algumas perspectivas ideológicas que nas últimas décadas não encontravam apoio popular. A principal delas é o segmento da extrema direita reacionária com o discurso anticorrupção, ultraliberal, conservador, “que vai mudar tudo o que está aí”.

A imagem veiculada de Bolsonaro e que ganhava impulso naquele momento era o retrato fidedigno de um projeto de nação da extrema direita reacionária que se mostrava a cada dia mais insatisfeita, principalmente no que diz respeito ao avanço na garantia de direitos das camadas mais pobres e minorias sociais da população brasileira. Dado o descrédito com o contexto político e seus representantes por parte dos brasileiros, a partir do segundo mandato da presidente Dilma, não foi difícil

escolher outros nomes e “novas possibilidades” como contraposição. O povo brasileiro, em sua maioria, ansiava por mudanças e em medida estava disposta a assumir riscos e “aceitar” de bom grado as consequências. As eleições de 2018 nos mostraram um país dividido, desacreditado e desesperançoso. A vitória de Bolsonaro representou uma espécie de “chute no balde” daqueles mesmos segmentos que levaram o PT a quatro vitórias consecutivas e estavam escandalizados com as denúncias de corrupção alardeadas na grande mídia, consequências claras da falta de organização e consciência política característica de um bom trabalho de base que foi abandonado pelo próprio PT.

Já em fevereiro de 2014, o jornal *El País Brasil* publicou dois artigos sobre Bolsonaro. Em ambos os textos, sinalizava sobre a homofobia, o autoritarismo, os preconceitos, o radicalismo e o ataque aos direitos humanos como discurso fiel do Deputado. O texto torna evidentes seus posicionamentos e construindo sua trajetória política alicerçada em ideais racistas, homofóbicos, sexistas e fascistas, como nos aponta Maria Clara Aquino Bittencourt em seu artigo “A construção da figura política de Bolsonaro: um exercício metodológico para análise sobre produção de sentido no jornalismo”. Os riscos estavam dados, Bolsonaro representava, e ainda representa, um grupo que agora se sente à vontade em externar não só suas insatisfações com a política brasileira, mas também o descontentamento com a garantia de direitos das minorias sociais de nosso País, adotando uma política de ódio para com essas minorias e criminalizando ainda mais as organizações da classe trabalhadora.

Durante o pleito eleitoral, nos vimos cercados por cenários nunca vistos, como a prisão do ex-presidente Lula (PT) como estratégia para retirá-lo da corrida presidencial e garantir o avanço das forças mais conservadoras do País. Era uma situação por demais adversa para a consolidação de lutas sociais, bombardeada a todo momento pelas chamadas *Fake News*. O episódio da facada que o candidato Jair Bolsonaro sofreu foi o toque final para uma comoção por parte de sua base eleitoral. O Brasil estava dividido entre aqueles que percebiam na imagem de Bolsonaro um risco real de ainda mais retrocessos e que se organizavam nas ruas e nas redes sociais como tentativa de barrar tal ameaça, a exemplo das manifestações do movimento que ficou conhecido como “ELE NÃO”, orquestrado via grupo de *Facebook*<sup>40</sup> e que teve como protagonistas mulheres de todo o País insatisfeitas pelos discursos de ódio e misoginia do então candidato, e, do outro lado, uma gama de apoiadores cegos de Bolsonaro. Isto é o que nos evidencia Maria Clara Aquino Bittencourt:

---

40 O **Facebook** é uma rede social que permite aos sus usuárias/os conversarem com amigas/os e compartilharem mensagens, links, vídeos e fotografias. Disponível para consulta em: <https://rockcontent.com/br/blog/facebook/>.

Em setembro, um grupo de mulheres organizou o grupo no Facebook *Mulheres Unidas contra Bolsonaro* e chegou a um milhão de participantes em menos de 15 dias. O grupo virou notícia pela grande quantidade de participantes, mas, também, foi muito questionado nas redes em relação à sua legitimidade. Na época, circularam boatos que tentavam desmentir o número de participantes e havia *hashtags*, grupos contrários e até ataques cibernéticos tentando destruir o grupo. A mobilização das mulheres, no entanto, fortaleceu-se e organizou manifestações nas ruas contra o candidato, diante das recorrentes declarações machistas e misóginas. Foi nesse entremeio que o atentado a Bolsonaro, em setembro, contribuiu ainda mais para a divisão entre seus apoiadores e opositores. O caso ainda divide a população: uns acham que ele foi mesmo esfaqueado, outros acham que a facada foi uma farsa. As notícias envolvendo a compra de mensagens no *Whatsapp* também ocuparam o jornalismo enquanto a campanha acontecia, colocando, dessa forma, os eleitores em espaços de acusação e defesa de seus candidatos. Importante destacar que esses candidatos eram sempre os mesmos, de modo que a visibilidade dos outros, no primeiro turno, era sempre diminuída, principalmente em razão das questões envolvendo aqueles que estavam, supostamente, de acordo com as pesquisas, mais cotados para vitória. Assim, a captura do jornalismo por acontecimentos paralelos às questões políticas de fato interferiu na construção e na mediação de um debate sobre política de governo que deveria pesar para a decisão de voto, e, assim, acabou perdendo espaço para a visibilidade que se deu ao embate de grupos que não estavam dialogando, mas sim trocando ataques na tentativa de derrubar o candidato adversário. (2019, p.170)

Embora a campanha presidencial tenha contado com outros diversos nomes, como Ciro Gomes (PDT), Geraldo Alckmin (PSDB), João Amoedo (NOVO), Guilherme Boulos (PSOL), entre outros, vimos um pleito mais intensamente polarizado entre Fernando Haddad (PT), com um projeto mais progressista, e Jair Messias Bolsonaro (PSL), representante do que há de mais conservador na sociedade. É importante ressaltar um aspecto deste processo que se desenhou sobre as bases de um “antipetismo<sup>41</sup>” que mais tarde acabaria por se enraizar no chamado bolsonarismo e que foi determinante para a eleição de Bolsonaro, já que uma grande parcela da população brasileira havia sido instigada pela grande mídia e os partidos de direita a alimentar ódio e aversão a toda e qualquer associação ao PT, sob a égide de partido corrupto, em especial, desde as manifestações de 2013.

Tendo se beneficiado das *fake news*, faltado aos debates e mesmo sido alvo de inúmeras manifestações contrárias à sua candidatura, Bolsonaro ainda assim garantiu a vaga presidencial em segundo turno, em outubro de 2018, derrotando Fernando Haddad do PT. À camada da população que temia tal resultado restou a resistência, e sua vitória deu início a um novo contexto de lutas, que busca ressignificar não só os

---

41 Ver na página BRASIL DE FATO. O voto contra o Partido dos Trabalhadores (PT) foi a principal motivação de uma parte significativa de eleitoras/es que optaram pelo candidato de extrema direita Jair Messias Bolsonaro (PSL). Disponível online em: <<https://www.brasildefato.com.br/2018/10/27/como-e-alimentado-o-antipetismo-e-por-que>>.

símbolos nacionais, atualmente usurpados como marca de governo dito patriótico, mas as próprias lutas sociais no País; no entanto, o conjunto de ataques à classe trabalhadora, que já havia ganhado contornos significativos no governo Temer, se intensifica sob o comando do Capitão expulso do exército.

Os movimentos sociais organizados têm objetivado um novo trabalho de base, mais próximo das camadas populares, buscando dialogar e estabelecer novas possibilidades de enfrentamento ao governo posto. Em menos de dois anos, até a data de publicação deste artigo, o País já vislumbrou uma série de manifestações e paralisações nacionais contra as medidas arbitrárias do atual Presidente, a exemplo das paralisações contra a Reforma da Previdência, barrada no governo Temer e aprovada recentemente por Bolsonaro, contra a Reforma Trabalhista, contra o Programa Escola sem Partido, contra os sucessivos cortes nas mais diversas políticas públicas e a extinção de programas, secretarias e até ministérios importantes.

O resultado deste (des) governo até aqui é a intensificação da crise econômica que assola o País. O dólar a mais de 5,00 R\$ tem (re) colocando milhares de famílias na extrema pobreza e miséria. Dado o contexto de pandemia que assola o mundo inteiro, covid-19<sup>42</sup>, a ação das organizações da classe trabalhadora foi totalmente prejudicadas na conjuntura atual, o novo coronavírus retirou o ar de suas vítimas e asfixiou também os movimentos sociais e sindicatos, quando retirou o seu principal instrumento de luta, a rua.

O Brasil tem mais uma vez se mostrado e reafirmado seu compromisso com o imperialismo dos EUA, deixando sua Nação à própria sorte. O corte na política de saúde é determinante no combate à pandemia, e, como resultados do descaso, já se calculam mais de 140<sup>43</sup> mil mortes até a data da finalização deste artigo.

Vivemos um contexto avassalador em todo o Brasil, pois, enquanto há mortes nos leitos de hospitais, há também mortes nas queimadas na Amazônia e no pantanal brasileiro, consequências do descaso para com as políticas públicas. O momento é

---

42 Ver na página do governo federal. “Os coronavírus são uma grande família de vírus comuns em muitas espécies diferentes de animais, incluindo camelos, gado, gatos e morcegos. Raramente, os coronavírus que infectam animais podem infectar pessoas, como exemplo do MERS-CoV e SARS-CoV. Recentemente, em dezembro de 2019, houve a transmissão de um novo coronavírus (SARS-CoV-2), o qual foi identificado em Wuhan na China e causou a COVID-19, sendo em seguida disseminada e transmitida pessoa a pessoa. A COVID-19 é uma doença causada pelo coronavírus, denominado SARS-CoV-2, que apresenta um espectro clínico variando de infecções assintomáticas a quadros graves. De acordo com a Organização Mundial de Saúde, a maioria (cerca de 80%) dos pacientes com COVID-19 podem ser assintomáticos ou oligossintomáticos (poucos sintomas), e aproximadamente 20% dos casos detectados requer atendimento hospitalar por apresentarem dificuldade respiratória, dos quais aproximadamente 5% podem necessitar de suporte ventilatório.” Disponível online em: <https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca#o-que-e-covid>.

43 Ver atualização diária dos dados epidemiológicos brasileiros no site <https://covid.saude.gov.br/>.

mais delicado do que julgamos ser, principalmente para os movimentos sociais, ao passo que as orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS) recomendam evitar aglomerações e dessa forma desaconselham grandes manifestações (passeatas) dos movimentos sociais que por diversas vezes se utilizam das ruas para demonstrar toda a sua insatisfação. Essa nova configuração exige novas estratégias de enfrentamento e de organização da classe trabalhadora, que exigem um olhar ainda mais delicado e comprometido com a defesa da dignidade humana e dos direitos sociais. Estabelecer outras possibilidades de resistência e fortalecimento da esquerda no País é uma tarefa urgente. Utilizar-se de todas as ferramentas possíveis para constituir lideranças políticas comprometidas com a luta de classes e apresentar um projeto de país progressista com bases sólidas ancoradas na defesa dos direitos das camadas mais vulneráveis e pobres do Brasil deverá ser tarefa primordial para garantir espaço na política nacional.

A reorientação dos métodos de luta social é uma necessidade, mas também é perceptível que não se pode mais esperar. O projeto que Bolsonaro defende é o extermínio dos direitos sociais, e, por que não dizer, o extermínio de grupos populacionais brasileiros, destruição das nossas riquezas nacionais e favorecimento do grande capital internacional. A continuidade deste governo é um risco nacional. O modo como são tratadas as políticas públicas no governo Bolsonaro beira a irracionalidade e a barbárie, a criminalização, e a deslegitimação dos movimentos sociais, nesse contexto, é apenas a reafirmação de um modelo de se fazer política baseado na imposição, no autoritarismo e no medo há muito já conhecido. Como bem expressa, todavia, Frei Betto,

Meu fio de esperança se prende aos movimentos sociais. Não são perfeitos. Neles também há oportunistas e corruptos. Mas estes são exceções. Porque a base da maioria dos movimentos é a gente pobre que luta com dificuldade para sobreviver. Essa gente costuma ser visceralmente ética. Não acumula, partilha. Não se entrega, resiste. Não se deixa derrotar, levanta, sacode a poeira e dá a volta por cima<sup>44</sup>.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dessa maneira, percebemos que a trajetória das lutas sociais no Brasil denota momentos de avanço e de retrocesso. Com os acontecimentos do último período, as organizações que constituem esses enfrentamentos estão sendo cada vez mais atacadas, criminalizadas e perseguidas. As novas mídias de comunicação permitiram

---

44 Frei Betto, "Um fio de esperança". Disponível em: [www.psolsantos.com.br/artigo/meu-fio-de-esperanca](http://www.psolsantos.com.br/artigo/meu-fio-de-esperanca).

com que um conjunto mais ampliado de indivíduos tivesse acesso à informação e, assim, esta fosse orientada de maneira mais adequada ao jogo político, mas a deturpação dessas informações por meio das *fake news* promoveu uma disputa de verdades nas redes, onde a luta política se transformou na torcida para um time de futebol. Não importa o que falam do meu “político de estimação”, vou defendê-lo até o fim.

Esse processo é totalmente prejudicial à efetivação de novas alternativas para sairmos do fosso onde nos encontramos. O governo Bolsonaro é, acima de tudo, genocida e não só na questão da pandemia. Desregulamenta leis ambientais, promovendo o aumento significativo de queimadas, criminaliza movimentos e organizações sociais em seus discursos e encorajam seus seguidores a agir com violência física contra essas pessoas, insiste em facilitar o acesso ao armamento que sem dúvida provoca o aumento da violência e, conseqüentemente, de homicídios.

Portanto, a queda desse governo é fundamental não apenas para a revitalização das lutas sociais de massas na perspectiva da constituição de um Brasil menos desigual, mas sim é uma questão de sobrevivência dessas pessoas que, em muitos casos, dedicam sua vida à luta contra todo tipo de opressão.

## REFERÊNCIAS

ABRAMIDES, M. B. C. Lutas sociais e desafios da classe trabalhadora: reafirmar o projeto profissional do serviço social brasileiro. **Serviço Social & Sociedade** versão impressa ISSN 0101-6628, versão On-line ISSN 2317-6318. Serv. Soc. Soc. no.129 São Paulo mai./ago. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.113>

BITTENCOURT, M. C. A. **A construção da figura política de Bolsonaro no El País: um exercício metodológico para análise sobre produção de sentido no jornalismo.** São Paulo: Galáxia. 2020. Disponível via internet em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1982-25532020000100168](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-25532020000100168). Acesso em: 12 set. 2020.

CLETO, M. O triunfo da antipolítica. *In* **Por que gritamos golpe?** Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo. Boitempo. 2016.

GOHN, M. G. **História dos movimentos e lutas sociais, uma Construção da Cidadania dos Brasileiros.** São Paulo: Loyola, 1995.

GOHN, M. G. **Ciclos de Protestos no Brasil -1970-2019:** Ações e Formas, Eixos Temáticos de Pesquisa e Abordagens Teóricas. 19 Congresso da SBS-Florianópolis-Julho de 2019 GT: Movimentos Sociais Contemporâneos.

IASI, M. As manifestações de massa e a dimensão estratégica. *In:* ABRAMIDES, Maria Beatriz; DURIGUETTO, Maria Lúcia. (org.). **Movimentos sociais e serviço social: uma relação necessária.** São Paulo: Cortez, 2014. p.50-67.

JINKINGS, I. O golpe que tem vergonha de ser chamado de golpe. *In* **Por que Gritamos Golpe?** Para entender o *impeachment* e a crise política no Brasil. São Paulo. Boitempo. 2016.

MATTOS, M. B. Movimento sindical brasileiro: o desafio da reorganização. *In*: ABRAMIDES, Maria Beatriz; DURIGUETTO, Maria Lúcia. (org.). **Movimentos sociais e serviço social**: uma relação necessária. São Paulo: Cortez, 2014. p. 85-101.

RICCI, R. G. Movimentos e mobilizações sociais no Brasil: de 2013 aos dias atuais. **Saúde debate**. Rio de Janeiro, V. 42, N. Especial 3, P. 90-107, novembro 2018.

## **SOBRE OS(AS) ORGANIZADORES(AS)**

**ADRIANA ALVES DA SILVA-** Doutora pelo Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora do Curso de Serviço Social do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus Iguatu*. Vice-líder do Núcleo de Educação, Políticas Sociais e Serviço Social (NEPSSS/IFCE). E-mail: [adrianaalves@ifce.edu.br](mailto:adrianaalves@ifce.edu.br).

**CYNTHIA STUDART ALBUQUERQUE** - Doutora pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Docente do Curso de Serviço Social do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus Iguatu*. Líder do Núcleo de Educação, Políticas Sociais e Serviço Social (NEPSSS/IFCE). E-mail: [cynthiastudart@yahoo.com.br](mailto:cynthiastudart@yahoo.com.br).

**FABRÍCIO RODRIGUES DA SILVA** - Professor substituto do Departamento de Serviço Social (DSS), do Centro de Ciências Sociais aplicadas (CCSA) da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), campus Campina Grande. Doutorando pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Programa de Excelência Acadêmica (CAPES/PROEX). Pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social (GOPSS/UERJ) e do Grupo de Estudos, Pesquisas e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS/UEPB). E-mail: [fabricao@hotmail.com](mailto:fabricao@hotmail.com), [fabricao.rodriguesdasilva@gmail.com](mailto:fabricao.rodriguesdasilva@gmail.com).

**LUCIANA SÁTIRO SILVA** - Mestra em Serviço Social, Trabalho e Questão Social pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Assistente Social do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). E-mail: [lusatiro@yahoo.com.br](mailto:lusatiro@yahoo.com.br).

**MYRLA ALVES DE OLIVEIRA** - Mestra pelo Programa de Pós-graduação em Ensino na Saúde da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Psicóloga do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará, *Campus Iguatu*. Pesquisadora do Núcleo de Educação, Políticas Sociais e Serviço Social (NEPSSS/IFCE). E-mail: [myrla.alves@ifce.edu.br](mailto:myrla.alves@ifce.edu.br).

## **SOBRE OS(AS) AUTORES(AS)**

**ALEXANDRA QUEIROGA CAVALCANTE BEZERRA.** Graduada em Serviço Social pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus Iguatu*. E-mail: alexandra\_queiroga@hotmail.com.

**ANA CLARA QUEIROZ DE CARVALHO.** Graduanda em Serviço Social pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus Iguatu*. ana.clara.queiroz06@aluno.ifce.edu.br.

**ANA PAULA BEZERRA GONÇALVES.** Graduanda em Serviço Social pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus Iguatu*. E-mail: anapaula1718bezerragoncalves@gmail.com.

**ANA SORAYA BERNARDINO SILVA.** Graduanda em Serviço Social pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus Iguatu*. E-mail: sorayabernardino92@gmail.com.

**ANDERSON NAYAN SOARES DE FREITAS.** Mestre em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Professor Substituto do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). E-mail: anderson.nayan@hotmail.com.

**ANDRÉ DE MENEZES GONÇALVES.** Mestre em Planejamento e Políticas Públicas (Universidade Estadual do Ceará-UECE). Discente, nível doutorado, do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor do Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). E-mail: andre.menezes@professor.ufcg.edu.br.

**BÁRBARA CRISTINA DA SILVA BRANDÃO.** Graduanda em Serviço Social pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus Iguatu*. E-mail: barbara.cristina.silva08@aluno.ifce.edu.br.

**CARMEM MARIA VIEIRA DE AMORIM.** Graduada em Serviço Social pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE) *Campus Iguatu*. E-mail: carmem.ip@hotmail.com.

**CICERA YANKA DE SOUZA DIAS.** Graduanda em Serviço Social pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus* Iguatu. E-mail: yanka.souza1@gmail.com.

**DHAMIRES LORRANA DIAS GAMA.** Graduanda em Serviço Social pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Bolsista de Iniciação Científica pelo CNPq. E-mail: dhamires@hotmail.com.

**ELENILCE GOMES DE OLIVEIRA.** Doutora pelo Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus* Fortaleza. E-mail: elenilcegomes@ifce.edu.br.

**ELIZA MARTA GONÇALVES FERREIRA.** Mestra pelo Programa de Pós-graduação em Educação Agrícola da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Assistente Social do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará, *Campus* Iguatu. E-mail: eliza@ifce.edu.br.

**ENEAS ARRAIS DE ARAÚJO NETO.** Doutor pelo Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Ceará (UFC). Arquiteto. Docente do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus* Sobral. E-mail: eneas\_arrais@hotmail.com.

**FRANCISCA ALCIONE DA SILVA DUARTE.** Graduada em Serviço Social pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus* Iguatu. E-mail: alcionylouro@hotmail.com.

**FRANCISCO CAIO PEREIRA VIEIRA.** Graduando em Serviço Social pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus* Iguatu. E-mail: francisco.caio.pereira07@aluno.ifce.edu.br.

**HAYANNE ALVES DE LIMA.** Bacharela em Serviço Social pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus* Iguatu. E-mail: hayannealves77@gmail.com

**ISAMARA RODRIGUES DE SOUZA.** Graduanda em Serviço Social pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE) *Campus Iguatu*. E-mail: isamara.rodrigues.sousa07@aluno.ifce.edu.br.

**JERCIANO PINHEIRO FEIJÓ.** Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Ceará (UFC). Docente do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus Caucaia*. E-mail: jercianof@gmail.com,

**JOÃO HELDER ALVES E SILVA.** Professor do Curso de Artes Visuais do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus Umirim*. E-mail: joãohelderalves@ifce.edu.br.

**JORDEANA DAVI.** Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Docente da Graduação e Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Líder do Grupo de Estudos, Pesquisas e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS/UEPB). E-mail: jordeana.pb.010@uol.com.br.

**JOSÉ AURICIO LOPES ARAÚJO.** Graduando em Serviço Social pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE) *Campus Iguatu*. E-mail: auricioaraujo8@gmail.com.

**JOSEVAN BEVILÁQUA SOARES.** Especialista em Políticas Públicas e Gestão Social pela UNIFAMETRO. Assistente Social da Secretaria de Assistência Social e Cidadania de Maracanaú (SASC). E-mail: jb.bevilaqua@gmail.com.

**JÚLIA ARAÚJO FERREIRA.** Graduanda em Serviço Social pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus Iguatu*. E-mail: juliaferreira36000@gmail.com.

**MARIA KEILE PINHEIRO.** Especialista em Saúde da Família e Comunidade, na modalidade Residência Multiprofissional em Saúde pela Escola de Saúde Pública do Ceará. Mestranda pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). E-mail: keile\_mp@hotmail.com.

**KEYLA ALVES DA CRUZ.** Graduanda em Serviço Social pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus Iguatu*. E-mail: keyla.alves.1029@gmail.com.

**LÍVIA ALVES ARAÚJO.** Graduanda em Serviço Social pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus Iguatu*. E-mail: alvesliviaaufca@gmail.com.

**LUAN CABRAL DA SILVA ARAÚJO.** Graduando em Serviço Social pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE) *Campus Iguatu*. E-mail: luan.cabral66@hotmail.com.

**LUANA HENRIQUE DE LIMA.** Graduanda em Serviço Social pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus Iguatu*. E-mail: lucashenriqueacopiara2020@gmail.com.

**LUCIANA MARIA LÔBO BARBOSA.** Especialista em Gestão em Saúde pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Docente do Curso de Serviço Social do Centro Universitário Vale do Salgado. E-mail: luciana@univs.edu.br.

**MARCIANA FERNANDES DA SILVA.** Bacharela em Serviço Social pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus Iguatu*. E-mail: Ir.marciana@hotmail.com.

**MARCONES DA SILVA NASCIMENTO.** Graduado em Serviço Social pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará, *Campus Iguatu*. E-mail: marconesflautista@gmail.com.

**MARIA DE FÁTIMA FERREIRA BRASIL.** Graduanda em Serviço Social pelo Centro Universitário Vale do Salgado. E-mail: mbservicosocial8@gmail.com.

**MARIA HELOIZA ALEXANDRE MARQUES.** Bacharela em Serviço Social pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus Iguatu*. Assistente Social residente em Saúde Coletiva pela Escola de Saúde Pública (ESP/CE). E-mail: heloisamilitao@hotmail.com.

**MARIA JARLENE DE SOUSA.** Graduanda em Serviço Social pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus Iguatu*. E-mail: jarlenemaria123456789@gmail.com.

**MARIA LUCILENE OLIVEIRA ESPERIDIÃO DA SILVA.** Graduanda em Serviço Social pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus Iguatu*. E-mail: lennasab@hotmail.com.

**MARIA MYLENA DA SILVA.** Graduanda em Serviço Social pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus Iguatu*. E-mail: mariamili784@gmail.com.

**MYLLENA DE FREITAS SILVA.** Graduanda em Serviço Social pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus Iguatu*. E-mail: myllena062@gmail.com.

**MOÍZA SIBERIA SILVA DE MEDEIROS.** Doutora pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Docente do Curso de Bacharelado em Serviço Social do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus Iguatu*. E-mail: moiza.medeiros@ifce.edu.br.

**NATÁLIA SOARES DE OLIVEIRA.** Graduada em Serviço Social pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus Iguatu*. E-mail: nataliaelisesmendes@hotmail.com,

**NEURIA ALCÂNTARA DE MATOS.** Graduanda em Serviço Social pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus Iguatu*. E-mail: neuria.alcantara.matos03@aluno.ifce.edu.br.

**NÍVEA MARIA SANTOS SOUTO MAIOR.** Doutoranda em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Advogada. Professora. E-mail: legaliteadv@yahoo.com.br.

**RACHEL ARAÚJO DE MATOS.** Graduada em Serviço Social pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus Iguatu*. Assistente Social

residente em saúde mental coletiva na Residência Integrada em Saúde (RIS) na Escola de Saúde Pública do Ceará (ESP/CE). E-mail: rachel.araujoo@outlook.com.

**RAÍ VIEIRA SOARES.** Doutorando pelo Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB). Professor assistente do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Tocantins (UFT). E-mail: raivieira@mail.uft.edu.br.

**RIANY LARISSA PEREIRA.** Graduanda em Serviço Social pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus* Iguatu. E-mail: rianylarissariany6@gmail.com.

**ROBERTA MENEZES SOUSA.** Doutora pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professora do Curso de Serviço Social do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus* Iguatu. E-mail: roberta.menezes@ifce.edu.br.

**RUTH ARAÚJO DE MATOS.** Graduada em Serviço Social pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus* Iguatu. E-mail: rutharaujom@outlook.com.

**SANDY ANDREZA DE LAVOR ARAÚJO.** Mestra Pelo Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior da Universidade Federal do Ceará (UFC). Assistente Social do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus* Iguatu. E-mail: sandy.araujo@ifce.edu.br.

**SHEILA DE SOUSA TEODÓSIO.** Mestranda pelo Programa de Pós-graduação em Educação Profissional e Tecnológica do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE). Assistente Social do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará, *Campus* Cedro. E-mail: sheila.teodosio@ifce.edu.br.

**SUILANE CHAVIER DA SILVA.** Graduanda em Serviço Social pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), *Campus* Iguatu. E-mail: suilane.chavier.silva05@aluno.ifce.edu.br.

## ÍNDICE REMISSIVO

Ajuste fiscal .....	1, 2, 4, 6, 9, 10, 11, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 45, 46, 47, 49, 50, 51, 62, 65, 68, 69, 70, 121, 122, 123, 130
CAPS .....	6, 78, 79, 86
CLT .....	132, 134, 137, 138, 139, 140, 141, 197
Covid-19 .....	6, 8, 12, 36, 51, 62, 75, 76, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 155, 156, 158, 166, 173, 254
Desenvolvimento social.....	46, 58, 142, 149
Direitos sociais .....	7, 8, 9, 17, 18, 21, 22, 23, 27, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 38, 39, 40, 45, 46, 47, 51, 53, 56, 58, 62, 63, 65, 66, 68, 70, 72, 73, 85, 88, 91, 118, 123, 125, 136, 138, 139, 160, 174, 175, 176, 179, 183, 184, 187, 192, 198, 203, 205, 213, 214, 228, 232, 237, 244, 248, 249, 255
Dívida pública .....	6, 20, 22, 23, 25, 26, 30, 33, 36, 37, 40, 41, 42, 43, 45, 51, 58, 65, 71, 122, 123, 175, 181, 213
Drogas .....	6, 12, 77, 79, 86, 88, 89, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117
Educação superior.....	7, 13, 63, 173, 174, 176, 177, 178, 179, 182, 184, 185, 208, 210, 212, 224, 264
Inclusão social.....	92, 93, 96, 97, 98, 101, 139
Lei de Responsabilidade Fiscal.....	22, 36, 39, 70, 214, 222
Lei Orgânica da Assistência Social.....	92, 93, 94, 118
Lutas sociais.....	15, 169, 170, 199, 241, 242, 243, 244, 250, 251, 252, 254, 255, 256
Neoliberal.....	13, 17, 18, 21, 27, 29, 32, 33, 36, 38, 56, 58, 61, 65, 66, 67, 68, 84, 92, 94, 95, 99, 121, 122, 123, 129, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 143, 145, 146, 150, 152, 153, 154, 159, 160, 161, 164, 167, 169, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 183, 184, 203, 234, 245, 248
Neoliberalismo	21, 32, 36, 56, 58, 61, 66, 92, 94, 95, 121, 129, 133, 134, 136, 143, 145, 146, 150, 152, 159, 160, 161, 167, 169, 173, 175, 178, 179, 183, 245
Plano Real .....	20, 21, 37, 136

Poder público.....	94, 96, 97, 98, 179
Política de Assistência Social.....	23, 29, 91, 119, 120, 123, 126, 127, 128, 129, 130, 176, 216
Política de saúde ...	6, 12, 54, 57, 59, 63, 75, 76, 77, 79, 82, 87, 88, 107, 112, 113, 254
Política fiscal .....	19, 32, 37, 52, 147
Política Nacional de Atenção Básica.....	54, 62, 78, 80
Política Nacional de Drogas.....	79, 108, 109, 110, 111, 113, 114
Previdência social.....	6, 10, 11, 17, 19, 23, 30, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 42, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 74, 91, 97, 151, 176, 228
Primeiro-damismo .....	118, 119, 120, 121, 125, 129
Privatizações.....	19, 20, 21, 23, 24, 28, 54, 56, 58, 68, 160, 234
Programa Bolsa Família.....	26, 41, 69
Reforma Trabalhista .....	7, 9, 13, 69, 131, 132, 133, 134, 138, 140, 141, 142, 143, 151, 250, 254
Saúde mental .....	4, 6, 10, 12, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 107, 111, 112, 113, 264
Seguridade Social .....	6, 9, 10, 11, 16, 17, 18, 21, 22, 33, 34, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 58, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 91, 94, 97, 100, 110, 111, 113, 114, 118, 120, 123, 130, 132, 135, 136, 153, 176, 183, 244, 258
Sistema Único de Assistência Social.....	6, 12, 23, 118, 130
Universidade pública	173, 177, 178, 179,