



“Questão Social, Pandemia e Serviço Social: em defesa da vida e de uma educação emancipadora”

Eixo temático: Política Social e Serviço Social

Sub-eixo: Crise, trabalho e tendências contemporâneas das políticas sociais no capitalismo

A CONTRARREFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E SEUS IMPACTOS NAS POLÍTICAS SOCIAIS

CYNTHIA SANTOS FERRAREZ ¹

Resumo

O presente estudo aborda a contrarreforma do Estado brasileiro e os impactos sobre as políticas sociais, objetivando demonstrar as decisões de cada governo pós-Constituição de 1988 e as alterações legislativas para favorecer os ditames internacionais. A metodologia adotada é de cunho histórico-crítico amparado em bibliográficas e documentais. A estruturação desta pesquisa parte de uma breve análise da adoção do modelo Neoliberal na América Latina e seus reflexos, assim como um exame detalhado dos governos Collor, Itamar, FHC, Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro, destacando suas principais ações governamentais que refletiram diretamente nas políticas sociais e contribuíram para o seu desmonte constitucional.

Palavras-chave: Contrarreforma; Estado; Governos; Políticas Sociais.

Abstract

This study addresses the counter-reform of the Brazilian State and the impacts on social policies, aiming to demonstrate the decisions of each government after the 1988 Constitution and the legislative changes to favor international dictates. The methodology adopted is of a historical-critical nature supported by bibliographical and documentary. The structuring of this research starts from a brief analysis of the adoption of the Neoliberal model in Latin America and its reflexes, as well as a detailed examination of the Collor, Itamar, FHC, Lula, Dilma, Temer and Bolsonaro governments, highlighting their main governmental actions that directly reflected in social policies

¹ Professor com formação em Serviço Social. Universidade Do Estado De Minas Gerais

and contributed to their constitutional dismantling.

Keywords: Counter-Reformation; State; Governments; Social Politics.

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa parte do resgate histórico do papel que o Estado desempenha na proposição e gestão das políticas sociais, destacando o quanto este é funcional ao capital. O objetivo desta é enfatizar o ajuste Neoliberal, realizado ao longo das últimas quatro décadas, a contrarreforma² do Estado brasileiro e sua condição de dependência, assim como os rebatimentos nas políticas sociais.

O estágio de reestruturação produtiva no Brasil foi estimulado por um processo de contrarreforma do Estado, pautado num regime de produção flexível. Processo este que "ofereceria" respostas ao aumento do desemprego, ao rebaixamento dos salários, ao retrocesso das conquistas obtidas através da organização da luta sindical e da Constituição Federal de 1988. Mas o que se vê, na verdade, é um agravamento dessas questões.

O processo de naturalização das desigualdades e alienação do trabalhador são característicos do modo de ser capitalista, faz parte de sua estratégia que os atores sociais se fragmentem cada vez mais, não se reconhecendo enquanto sujeitos de classe, ou seja, sujeitos coletivos.

Os impactos do capitalismo sobre os países dependentes, como é o caso do Brasil, demandam a análise de Estado capturado pelos interesses e demandas do capital nacional e, principalmente, do internacional. Ao mesmo tempo em que há uma condição de dependência, em seu sentido estrito, há, também, um consentimento de uma burguesia nacional consolidada e hegemônica.

Desse modo, as políticas neoliberais gestaram-se com um caráter desigual, focalizadas, limitadas, sem primar pela universalidade e atribuindo responsabilidade os indivíduos, não o Estado, pela falta de respostas efetivas às demandas sobre precarização da vida da população.

2 O termo contrarreforma é utilizado por vários autores em suas críticas ao conjunto de reformas introduzidas no cenário brasileiro após os anos de 1990, pois o processo de reformar pressupõe melhorias, mas, no caso dos ajustes realizados no país, foram de fato uma desconstrução de garantias legais maléfica à maioria da população. Diante disso, o referido termo enfatiza tais ações trouxeram mais dificuldades e instabilidades ao país.

O panorama das políticas sociais brasileiras demonstra as investidas do capital internacional, em consonância com a burguesia nacional consolidada, para a desconstrução dos preceitos constitucionais e do tripé Seguridade Social (saúde, previdência e assistência social), tendo como foco um projeto privatizante e altamente lucrativo que dispensa ações voltadas para conter o agravamento das expressões da questão social.

É de suma importância destacar que as decisões de cada governo pós-Constituição de 1988 foram fundamentais e decisivas para o processo de privatização, sucateamento e focalização das políticas sociais brasileiras. Para tanto, esta pesquisa adota uma metodologia histórico-crítica, dispondo de análises bibliográficas e documentais para alicerçar sua análise.

A estrutura do presente artigo parte da abordagem das políticas sociais na América Latina e no Brasil, destacando a constituição do Estado burguês brasileiro e sua condição dependente. Em segundo momento destaca os ajustes realizados ao longo das últimas décadas e a contrarreforma do Estado brasileiro, enfatizando as gestões de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso (FHC), Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e a retomada (ultra) Neoliberal do governo Michel Miguel Elias Temer Lulia e Jair Messias Bolsonaro³.

2. A RETOMADA DEMOCRÁTICA NA AMÉRICA LATINA E OS REFLEXOS DO NEOLIBERALISMO NAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS

Para começarmos a reflexão sobre as políticas sociais brasileiras e o processo de contrarreforma é preciso contextualizar o cenário latino-americano em que os países dependentes, incluindo o Brasil, foram e estão sujeitos. Durante os anos de 1960 vários países da América Latina sofreram duros golpes militares e foram peças-chave no período da crise orgânica do modo de produção capitalista, uma vez que muitos desses golpes foram financiados pelos EUA para a garantia de sua supremacia.

Os anos de 1970 marcaram, por um lado, um avançado processo de industrialização na América Latina e, por outro, um aumento do endividamento dos países, dentre eles o Brasil. Assim, conforme Netto (1996), para o tipo de economia "tardamente" desenvolvida não era possível um ajuste passivo, ou seja, um ajuste à nova ordem econômica mundial

³ Jair Messias Bolsonaro é o presidente em exercício de governo no momento de escrita deste artigo e as análises contidas aqui são parciais, uma vez que não findou o ciclo de gestão.

sem consequência graves e imediatas, o que se expressa nitidamente nos países latino-americanos a partir da década de 1990 sob investida neoliberal.

O modelo Neoliberal foi implementado, primeiramente por Margaret Thatcher na Inglaterra e por Ronald Reagan nos EUA como uma das medidas de superação da crise da década de 1970. Dado modelo prima por um aprofundado processo de alienação contínua do trabalhador, de naturalização das desigualdades e de fragmentação da sociedade através da individualização dos atores sociais. Esse processo se dá pelo não reconhecimento dos trabalhadores enquanto sujeitos coletivos – que é uma característica própria do capitalismo – a perda de sua identidade de classe e de sua capacidade de pressão e mobilização.

Soares (2002) utiliza o termo “Estado de Mal-Estar” para resgatar a inserção do neoliberalismo na América Latina, responsável por uma mudança na orientação da política social, não garantindo os mínimos assegurados pela legislação e necessários para a sobrevivência do trabalhador. Com isso, diante da correlação de forças dos sujeitos sociais, não são assegurados os mínimos conquistados historicamente.

Partindo da análise da inserção do modelo Neoliberal na América Latina, observa-se o crescimento contínuo do exército industrial de reserva, não sendo composto somente por um desemprego eventual, mas estrutural. Esse panorama compreende um excedente de trabalhadores fora do mercado de trabalho e o aumento da necessidade de programas sociais de caráter permanente. Deste modo, o desenvolvimento social na América Latina demonstra retrocesso em dois sentidos: o primeiro diz respeito aos poucos avanços sociais obtidos a partir das políticas de ajuste estrutural que correm o risco de desaparecer ou sofrer perdas consideráveis no sistema de proteção social; já o segundo trata do surgimento de um quadro social, demográfico e epidemiológico, trazendo de volta antigos problemas em todos os âmbitos – descaso com infraestrutura pública, precarização do trabalho, volta de endemias e agravamento de doenças.

A presente análise é um reflexo das ações de ajustamento neoliberal de políticas públicas, onde houve uma ampliação da diferença de acesso a bens e serviços, causando uma deterioração dos direitos dos cidadãos, gerando uma “nova pobreza”⁴. Só se reconhece como cidadão aquele que precisa de uma intervenção governamental em sua vida, em que o termo “pobre” se torna uma categoria classificatória entre os cidadãos e alvo de políticas

⁴Soares (2002, p. 35) ao se utilizar o termo “nova pobreza” faz referência ao surgimento de novas condições de exclusão social e generalização da precariedade e da insegurança em vários setores sociais trazidas pelo ajuste neoliberal, culminando em um “processo de globalização da pobreza”, em que os países centrais não escaparam de seus efeitos, mas são os países periféricos, sem dúvida, que sofreram seus maiores reatamento.

de assistência focalizadas, fragmentadas e descontínuas, que nada fazem para mudar sua condição real de vida.

O ajuste realizado na América Latina, também denominado de reforma (como exemplo as várias reformas previdenciárias realizadas no Brasil), traz consigo uma tendência de privatização da Seguridade Social e da rede de proteção social, ou seja, a política pública se torna, gradualmente, seletiva e acessível somente para os que podem pagar e para aqueles que “podem votar”.

E o Brasil? Quais as consequências dos ajustes implementados nas políticas sociais brasileiras? Quais medidas foram tomadas pelos governos até os dias atuais?

Para respondermos a esses questionamentos partimos da análise da condição de dependência do Brasil, assim como outros países latino-americanos, em que a Burguesia brasileira é a peça-chave. Florestan Fernandes (2006) identifica essa burguesia como burguesia local⁵ (ou nacional) que atende aos interesses de uma burguesia internacional consolidada e forte. Cabe ressaltar que a relação estabelecida entre ambas não é meramente uma questão de adaptação para a expansão dos interesses comerciais, financeiros e industriais, na verdade essa burguesia local tem ganhos com esse processo. Ou seja, ela é parceira, é parte do processo de associação e combinação entre essas burguesias imperialistas (internacionais) e locais com suas diversas frações. Diante disso, é vantajoso para a burguesia local e é necessário para burguesia imperialista.

A burguesia local não é meramente subordinada nesse processo de dominação, sendo uma peça fundamental para a política e industrialização brasileira. Ela esteve presente e foi responsável por diversos momentos da história do país e, diante da necessidade de um recorte mais contemporâneo, é possível identificar suas marcar no período de intervenção militar que se estendeu desde o golpe em 1964 até 1985 e, também, no acirrado processo de democratização, em que existiam muitas reivindicações a favor da Constituinte e que de fato os deputados, em sua grande maioria, representavam essa fração da sociedade no Congresso Nacional.

As ações dos movimentos sociais foram de fundamental importância para intervir e pautar pontos para a construção da Carta Magna Constitucional e, ao longo dos anos de 1980, a agenda política contemplou eixos essenciais na construção coletiva dos direitos sociais, das liberdades democráticas, dos direitos trabalhistas, da reforma agrária, dentre outros.

5 Essa burguesia local se define, sobretudo em função de interesses determinados, pela sua própria natureza de classe burguesa, em sintonia com a lógica do capital, cujos vínculos são profundos e diferenciados em relação às burguesias internacionais.

No Brasil, a concepção keynesiana de Welfare State foi basilar para a construção dos princípios constitucionais, que objetivam proporcionar mudanças na Seguridade Social, através do tripé Saúde, Previdência e Assistência Social, articulando-as para que as mesmas formem uma rede de proteção social ampliada e consistente. Mas, esse objetivo acabou não sendo atingido, devido ao desmonte provocado pelo ajuste neoliberal a partir da década de 1990, não rompendo com a prática focalizada e desarticulada, deixando de assegurar efetivamente os direitos constitucionais dos cidadãos. Diante disso, as garantias constitucionais passaram a ser alvo de desmonte realizado pelos governos que sucederam a sua promulgação da Constituição de 1988, como forma de adaptação ao mercado internacional e aos ditames dos credores.

Retomando a discussão da condição de dependência do Brasil, Lima (2007, p. 80) destaca que a relação da burguesia brasileira com a burguesia internacional é associação consciente para manutenção dos interesses econômicos e políticos, promovendo, com isso, uma limitação dos trabalhadores na participação social e buscando impedir uma "revolução contra a ordem" ou até uma "revolução dentro da ordem" que não se mostrasse controlada pelos grupos dirigentes. Essa burguesia brasileira, desde o processo de redemocratização, articulou-se para estabelecer/manter as conexões com o poder político e econômico nacional. A eleição de Collor e seu vice, Itamar Franco, representou a inauguração do "neoliberalismo à brasileira" (LIMA, 2007, p. 88, como veremos a seguir).

3. A CONCEPÇÃO DE ESTADO E OS GOVERNOS BRASILEIROS PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988

A primeira eleição direta pós-Constituição de 1988 foi marcada por uma disputa eleitoral entre candidatos com aspectos totalmente diferentes, de um lado Luiz Inácio Lula da Silva (com as pautas relativas aos direitos dos trabalhadores), e de outro lado Fernando Collor de Mello (com a promessa de "Cassar os Marajás"). O processo eleitoral foi conturbado e influenciado diretamente pela burguesia e pela mídia brasileira.

A vitória de Collor (1990 a 1992) foi expressivamente importante para a retomada da supremacia burguesa no Brasil, pois ele inaugurou, através da adoção das recomendações do Consenso de Washington, as medidas de ajustes aos ditames internacionais para a

superação da crise latino-americana, dando os primeiros passos da reforma gerencial⁶ do Estado brasileiro.

O governo de Collor teve como características as orientações neoliberais, de recorte moralizante, clientelista e assistencialista. Adequou-se ao reordenamento mundial, mas nenhuma medida para a resolução do problema do endividamento do país foi tomada.

Assim, a política econômica nos dois anos de governo Collor pautou-se por uma adequação destrutiva ao reordenamento mundial. Não houve qualquer ação mais ousada em relação o problema do endividamento, sem o que é impensável uma perspectiva de investimento e de crescimento, somando elementos ao processo de desarticulação progressiva do padrão de desenvolvimento da economia brasileira, em especial na capacidade do setor público. Cano (1994: 54-55) faz uma síntese da política econômica de corte neoliberal que Collor imprimiu: na política anti-inflacionária, evitou a hiperinflação por algum tempo, mas sem sustentabilidade; implementou uma reforma administrativa desastrosa, sob o argumento de diminuir o setor público, desarticulando-o; seu plano de privatização foi desenhado sem objetivos consequentes; realizou uma liberação comercial voluntarista, sem medir o impacto sobre a diversificada e complexa estrutura industrial brasileira; e cortou subsídios agrícolas que levaram o caos à safra 1990-91. (BEHRING, 2003, p. 41)

Múltiplas denúncias de corrupção foram constatadas durante o governo Collor e, diante disso, sofreu o primeiro processo de impeachment pós-Constituição. Seu vice-presidente, Itamar Franco (1992-1994), assumiu a presidência de imediatamente, aplicando algumas mudanças na forma de governo.

As principais características do governo Itamar foram: recorte populista, clientelista e assistencialista, com avanços limitados no que se refere a legislação (promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social) e implementação do plano Real juntamente com seu então ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso (FHC).

O governo de Itamar criou um mecanismo de desvinculação entre receitas e despesas em 1994, que permitiu aos governos posteriores dispor de:

20% do total de impostos e contribuições federais de acordo com as suas conveniências políticas. Portanto, reduzindo, de fato, os recursos originalmente previstos para a área social. Esse mecanismo, que tomou o nome à época de Fundo Social de Emergência, foi mais tarde rebatizado como Fundo de Estabilização Fiscal e hoje é conhecido como Desvinculação de Receitas da União (DRU). (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 29)

A eleição de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) representou a vitória do bloco de poder do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e do Partido da Frente Liberal (PFL), proporcionou a adequação mais incisiva aos padrões globais de acumulação,

⁶Essa reforma gerencial a princípio incorpora o discurso neoliberal de ajuste estrutural da economia e redução do Estado. Posteriormente, depois de muitas críticas, "a aliança social-liberal migrou para a esfera da terceira via, abandonando as palavras "redução do Estado" e "transferência de suas funções" em favor da expressão "reforma dos institutos legais e estatais", reforma esta que teria como objetivo tornar o Estado mais "administrável" pelos burocratas" (PAULA, 2007, p. 125-126).

aprofundando o processo de reforma gerencial do Estado, enfraquecendo as "organizações dos trabalhadores com repressão e cooptação de suas principais lideranças" (CASTELO, 2013, p. 342-343), marcando a chegada do social-liberalismo no Brasil⁷.

As principais características do governo FHC foram: orientação neoliberal, de recorte clientelista, pautado na eficiência e na eficácia. Priorizou a agenda econômica em detrimento da social, com pagamento de dívida externa e estabilização da moeda.

O governo FHC foi marcado por seu discurso Reformista do Estado, seguindo a orientação do mercado, focado nas privatizações e na reforma da Previdência Social. A argumentação era que "a carta constitucional era vista como perdulária e atrasada –, estaria aberto o caminho para o novo "projeto de modernidade"" (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 148).

O projeto neoliberal no Brasil se mostrou cada vez mais hegemônico e seu conjunto de contrarreformas condicionou o Estado a seguir "três caminhos: cortar gastos públicos, imprimir dinheiro ou vender títulos do Tesouro a juros atraentes" (BEHRING, 2003, p. 133), expressando, com isso, a necessidade de pagamento da dívida externa ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Compreendendo essa linha de raciocínio, o caminho que o Estado brasileiro optou em seguir foi o da emissão de títulos.

Registrou-se um intenso processo de privatização de empresas estatais brasileiras através de ações que caracterizaram a entrega de parte do patrimônio público ao capital estrangeiro, com a "ilusão" de que era para pagamento da dívida externa, gerando desequilíbrio da balança comercial, falta de investimento no país (fazendo com que o dinheiro fosse para o exterior e não mais permanecesse no país) e, principalmente, agravamento do desemprego.

As "reformas" de FHC foram gerenciadas pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), proporcionando uma adaptação passiva à lógica do capital e um desmonte proposital dos preceitos constitucionais. Acarretando, com isso, mudanças nas condições de vida e de trabalho dos "de baixo" (proletariado) e um Estado social condicionado ao controle das classes dominantes.

⁷Segundo Castelo (2013) o social-liberalismo é uma alternativa ideológica neoliberal para retomar sua supremacia, que sofreu pequenos abalos durante a crise conjuntural dos anos 1990. O autor afirma "com a vigência do social-liberalismo, percebe-se que a ideologia dominante prega uma intervenção estatal mais ativa em certas expressões da "questão social", em particular nas mais explosivas em termos políticos (pobreza e direitos humanos), humanitários (infância e doenças contagiosas) e ecológicos. Gestou-se um consenso universal em torno de problemas e responsabilidades globais que contaria, segundo os ideólogos da Terceira Via, com o apoio de todos os grupos sociais" (CASTELO, 2013, p. 246-247). Outros autores datam o social-liberalismo sendo introduzido no Brasil com a eleição de Lula. Como destaca Castelo (2013), mas neste estudo argumentamos que ele se insere no governo FHC e se consolida de forma impactante através do governo Lula e das lideranças do PT.

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010) assinalou a esperança dos eleitores que, durante seu governo, ele se comprometesse com as questões voltadas para as necessidades humanas e sociais, contemplando todas as áreas sociais educacionais e político-culturais⁸, mas o governo se expressou com outros horizontes.

O governo Lula "optou por uma política econômica ortodoxa, com vistas a estabilizar a economia e restaurar a sua credibilidade, ameaçada no mercado financeiro internacional" (FREITAS, 2007, p. 66), assim como FHC, seguiu as metas acordadas com o FMI.

Passou a justificar a necessária e inexorável adaptação à 'ordem econômica mundial', diga-se à ordem do capital financeiro internacional. É a partir dessa adesão que se pode compreender a subordinação das políticas econômicas e sociais do governo Lula à essência da lógica do capital financeiro que, para além do campo estritamente econômico, propaga-se para todas as dimensões da vida social – sustentada nas idéias-força devolatilidade e de flexibilidade, como valores e como ideologia, que passam a reger a atuação do Estado em todos os campos da sociedade. (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 32)

As características do governo Lula formam voltadas para uma proposta de política de controle da inflação, pagamento da dívida externa, implementação de políticas sociais, dentre outros. É de suma importância destacar que o governo Lula não é uma mera continuidade ou cópia do governo de FHC, pois constatou-se ações que representam melhorias para diferentes setores da população e aumento do poder de compra da mesma, como afirma Freitas (2007):

- a) A política externa tem adotado uma postura mais independente e ativa: conseguiu, até o momento, deter a ALCA, além de ter enfrentado os EUA e a União Européia na OMC. No entanto, seu grande objetivo é o 'livre comércio' e tem feito concessões em troca de reduções de subsídios para produtos agrícolas por parte dos países desenvolvidos.
- b) Frente à pressão dos movimentos sociais, o governo não os criminaliza, mantendo uma disposição de diálogo, onde certamente inova, face aos governos anteriores.
- c) A dívida externa foi reduzida de US\$210 bilhões, em 2002, para US\$ 157 bilhões, em 2006.
- d) Na agricultura, embora tenha feito uma clara opção pelo agronegócio, não deixa de dar apoio significativo para a agricultura familiar – o que beneficia também os assentamentos. A prioridade aparece nos números: em 2004, o governo concedeu R\$ 37 bilhões ao agronegócio e R\$ 7 bilhões à agricultura familiar.
- e) Aumento real do salário mínimo, de 75%, contra uma inflação acumulada de 26%, um pouco acima da inflação; embora este aumento seja pífio, comparado com as antigas exigências do PT, é verdade é que é maior do que o que foi concedido por FHC e tem o maior poder de compra dos últimos 24 anos (DIEESE, 2006). (FREITAS, 2007, p. 67)

Ponderando que no governo Lula a única política social que apresenta expressivos

⁸Paula (2007) o governo Lula como administração societal através da aliança nacional-popular como uma alternativa à aliança social-liberal. Estímulo ao potencial produtivo e participação cidadão foram o carro-chefe da vertente societal.

aumentos orçamentários é a política de assistência social e, considerando ainda, que esta é pautada, majoritariamente, pelos Programas de Transferência de Renda. Estes receberam uma nova roupagem e novos conceitos, pois também foram característicos no governo FHC, mas que se tornam consideravelmente expressivos em quantidade e expansividade, seguindo critérios como:

A solução proposta seria a focalização dos gastos nos segmentos mais pobres da população. Para pôr em prática esta focalização, as medidas seriam melhor distribuição dos recursos federais de acordo com a carência dos estados da federação, o remanejamento das verbas entre os programas, a abolição ou mudança do viés intergeracional na política social e, por último, a criação de um cadastro único da "clientela". (CASTELO, 2013, p. 352)

Os países receberam programas e medidas de transferência de renda demonstraram que, durante essa implementação, os mesmos foram mais funcionais ao capital e ao governo (que é o caso brasileiro) do que aos próprios beneficiários. Sendo uma expressão das exigências para a sustentação do sistema econômico vigente e reforço do capital financeiro ao intermediar as "transferências de renda para a fração mais miserável da classe trabalhadora realizam a sua função por excelência: multiplicar o mesmo dinheiro e torná-lo capital" (ALENCAR, GRANEMANN, 2009, p. 167).

O governo Lula faz defesa do chamado "novo desenvolvimentismo" ou "neodesenvolvimentismo"⁹, que se pauta na perspectiva de crescimento e desenvolvimento econômico e social, através da "ampliação e formalização do emprego, intervenção do Estado, entre outros aspectos que, pelo menos em tese, rechaçam medidas neoliberais" (SANTOS, 2012, p. 439). A afirmação de Santos (2012) descortina as ações neodesenvolvimentistas, expressando, com isso, que no campo da aparência é contraditório à perspectiva adotada por neoliberais, mas na execução os dois se destinam a um mesmo fim que garantir a hegemonia do capital.

Para Sampaio Júnior (2012), o neodesenvolvimentismo tem uma dupla função enquanto arma ideológica: 1) diferenciar os governos de Lula e FHC, sendo o último caracterizado como unicamente neoliberal e; 2) "reforça o mito do crescimento como solução para os problemas do país, iludindo as massas" (p. 686).

A eleição de Dilma Vana Rousseff (2011 a 2016) representou a continuidade das políticas de seu antecessor Lula, atendendo as imposições dos organismos internacionais como prioridade na gestão e priorizando as políticas sociais compensatórias como "carro

⁹De acordo com Castelo (2013) o novo-desenvolvimentismo se diferencia do nacional-desenvolvimentismo em três pontos: maior abertura do comércio internacional; maior investimento privado na infraestrutura e maior preocupação com a estabilidade macroeconômica.

chefe” de seu governo.

Ao assumir a presidência em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva destacou como prioridade a “erradicação da pobreza”, a ser enfrentada através dos programas de transferência de renda, entendidos como “necessários” para garantir o poder aquisitivo das famílias, reduzir sua pressão sobre o mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, favorecer o consumo de massa. Tais programas combinaram políticas universais focalizadas no combate à pobreza extrema, tendo o PBF como principal estratégia, atendendo, entre 2003 e 2009, cerca de 12,4 milhões de famílias, sendo meta do governo Dilma Rousseff (2011 a 2014) beneficiar 16 milhões de famílias até 2014. (SIMIONATTO; COSTA, 2014, p.71)

O discurso do combate à pobreza foi intensificado, além do discurso neodesenvolvimentista do Estado como o grande responsável pelo desenvolvimento econômico atrelado ao desenvolvimento social. Sendo assim, o governo Dilma Rousseff ampliou o Programa Bolsa Família (PBF) e criou outros programas sociais, em especial o Programa Brasil Sem Miséria, tendo como um de seus objetivos avançar na integração do PBF para outras políticas sociais, “destacando-se o Minha Casa, Minha Vida, um programa vinculado aos preceitos do mercado imobiliário – e não à perspectiva do direito à habitação” (SIMIONATTO; COSTA, 2014, p.72).

Outro ponto a ser destacado sobre os governos petistas é que os mesmos se pautavam por indicadores de avaliações internacionais, muitas das vezes modificando a estrutura da avaliação para se adequar aos percentuais exigidos pelas agências financiadoras. De acordo com o último documento divulgado pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD – Banco Mundial):

Nesse documento, o BIRD avalia que na última década o Brasil obteve “progresso econômico e social admirável e está a caminho de um crescimento inclusivo e ambientalmente sustentável”. Indica-se que, desde o governo Lula, milhões de habitantes deixaram a situação de pobreza, e a economia estável permitiu “superar com êxito a crise econômica global de 2008-2009”. Essa avaliação positiva prossegue no governo Dilma Rousseff, com “metas sociais e econômicas ambiciosas para os próximos anos”, tais como aumentar o potencial de crescimento do Brasil acima dos atuais 4% a 4,5%, por meio de maiores investimentos, elevação da poupança pública e investimentos em infraestrutura através dos Programas de Aceleração do Crescimento I e II (PAC I e PAC II). (SIMIONATTO; COSTA, 2014, p.72)

Dilma Rousseff ampliou vários programas iniciados no governo Lula, em especial os voltados para Educação: Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), criando universidades extra campi; Programa Universidade Para Todos (Prouni), transferindo grande parte dos recursos para as universidades privadas; Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e as parcerias com o sistema S (Sesi, Senac, Senai); criação de Institutos Federais (IFs); Programa Nacional de Assistência

Estudantil (PNAES); dentre outros.

O segundo mandato de Dilma Rousseff foi cercado de instabilidade política, gerando também instabilidade financeira, em que a mesma não conseguiu estabelecer condições mínimas com o congresso para governar. A exemplo disso destaca-se a rejeição das contas de 2015 e a não aprovação do déficit orçamentário de R\$ 30,5 bilhões para o ano de 2016.

O Legislativo também se esquivou de sugerir a criação de novos impostos para cobrir o déficit orçamentário e de apontar quais programas devem ser cortados para equilibrar as contas públicas.

A presidente Dilma Rousseff se reuniu nessa terça com os presidentes da Câmara, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), e do Senado, Renan Calheiros (PMDB-AL), que deixaram claro não ser uma atribuição do Legislativo apontar as saídas para o Orçamento. (ESTADÃO, 2015)

Dilma Rousseff sofreu um processo de impeachment em 2016, justificado por "pedaladas fiscais" e má administração de recursos públicos com déficit R\$ 96,7 bilhões previstos para o ano de 2016. Esse processo se consolidou com a destituição do cargo de presidenta da república, mas não com a perda dos direitos políticos.

Michel Miguel Elias Temer Lulia, então vice-presidente, já assumiu o poder em 2016 anunciando uma agenda reformista e de superação da crise. O atual presidente conta com todo apoio do congresso nacional, inclusive no primeiro ato de governo que foi aprovar a ampliação do déficit orçamentário para 2016 para R\$ 170,5 bilhões e "com isso, o Brasil deverá completar três anos consecutivos sem conseguir fazer economia para pagar os juros da sua dívida" (SENADO, 2016).

Temer inaugurou a retomada da agenda prioritariamente reformista e privatista (declaradamente neoliberal e em favor das grandes corporações), alcançando apoio para diversas decisões, das quais se pode elencar: 1) a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (PEC 241 ou PEC 55)¹⁰ (BRASIL, 2016), cujo objetivo era a criação de um teto de gastos para evitar crescimento de despesas, além da inflação, congelando os gastos por 20 anos, medida passível de revisão apenas a partir do décimo ano; 2) a Reforma Trabalhista, nomeada pelo governo de "Modernização Trabalhista", foi aprovada e sancionada sob a Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, empregando um discurso baseado na finalidade de adequação da legislação trabalhista às novas relações de trabalho.

Durante seu breve governo, Temer não conseguiu aprovar a Reforma da Previdência (cobrada incessantemente por seus apoiadores durante o processo de impeachment), pois

10Os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social são o foco dessa lei, sendo que Saúde e Educação recebem tratamento diferenciado. Para 2017, à saúde seria destinada 15% da Receita Corrente Líquida; à educação, 18% da arrecadação de tributos e "a partir de 2018 seguem a correção da inflação prevista para os demais setores" (SENADO, 2017).

sofreu maciça pressão da popular. Várias manifestações foram realizadas desde o começo do processo de afastamento de Dilma e, principalmente, diante de escândalos envolvendo os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) e o próprio Michel Temer. Por essa razão, uma imensa onda neoconservadora¹¹ – que sempre esteve presente no cenário político – tomou as ruas e suas movimentações resultaram na eleição do representante da extrema direita, Jair Messias Bolsonaro.

Bolsonaro, no momento da realização desta pesquisa, está em vias de conclusão do mandato, assim destacam-se alguns ajustes realizados para adequação às condicionalidades dos organismos internacionais, embasadas na falácia de "retomada da credibilidade e dos investimentos no país". O mandato de Bolsonaro, logo no primeiro ano, logrou êxito com a reforma da previdência – em moldes mais agressivos à classe trabalhadora que a proposta de Temer –, aproveitando a onda conservadora e o discurso de ódio aos movimentos sociais. Este presidente demonstrou uma agenda voltada às "reformas", incluindo a administrativa, e com ajustes fiscais que demandam cortes de orçamento de determinados seguimentos do Estado.

A gestão de Bolsonaro, em 2020, tomou um rumo inesperado diante da Pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19), demonstrando um total despreparo governamental para lidar com pautas populares e gerir recursos de saúde para garantia da sobrevivência dos cidadãos. O momento histórico atual é importante, pois são presenciadas formas de isolamento social e de acesso à educação por meio de Tecnologias de Comunicação e Informação (TIC).

Diversas questões demonstraram a situação caótica em que o Brasil foi colocado durante a pandemia e, no que tange às políticas sociais, Bolsonaro lançou o “auxílio emergência”, a princípio proposto para o pagamento de R\$300,00 às famílias que se enquadrassem nos critérios, mas efetivado em R\$600,00 por imposição do Congresso Nacional. Esse auxílio emergencial foi e é utilizado de forma eleitoreira, sendo atualmente denominado “Auxílio Brasil” extinguindo o Bolsa Família sem dar garantia de continuidade no recebimento.

Os governos brasileiros apresentaram mudanças pontuais no decorrer dos anos de emergência, como a consagração dos mercados financeiros mundiais, mas não foram

11A onda conservadora engendrada nas décadas de 1970 e 1980 vem acompanhada da retomada da conjuntura de crise do capital, atrelado a isso pode-se enfatizar a ofensiva Neoliberal – que afetou diretamente a intelectualidade – a reestruturação da produção e a acumulação flexível. O Conservadorismo Contemporâneo, ou Neoconservadorismo, deita suas raízes no Conservadorismo Clássico, sendo de fundamental importância o conhecimento sobre esse último, e tem como principal característica não se apresentar como conservador, ocultando sua raiz e conteúdo.

significativas a ponto de anular as medidas de flexibilização do capital. O Brasil presenciou, nas últimas décadas, medidas de: desregulamentação dos mercados privilegiando o financeiro; desterritorialização da produção; diminuição da proteção trabalhista; ataque direto aos movimentos sindicais; privatização e redução do sistema de seguridade social; privatização e enfraquecimento de empresas e serviços estatais; emergência dos serviços sociais como grandes oportunidades de rendimentos.

4. CONCLUSÃO

O processo de retomada democrática brasileira foi marcado por várias tensões, perpassado por estruturas corruptas e cooptadas pelo capital, em que a burguesia influenciou diretamente para que chegássemos ao atual patamar de organização e governabilidade que temos.

Notadamente todos os governos pós-Constituição de 1988 adoraram medidas de ajustes voltados para indicadores internacionais, estreitando ainda mais a relação de dependência brasileira do capital internacional. É claro que os governos PT conseguiram trazer uma estabilidade interna e externa maior do que os outros, mas não ficam isentos de sua parcela de governabilidade voltada para uma elite monopolista e financeirizada. Retomando a discussão de Fernandes (2006), a condição de dependência do país se dá mediante a concessão de uma burguesia nacional que negocia e se relaciona diretamente com a burguesa internacional nos moldes lucrativos do capital.

Nos últimos 30 anos não se pode afirmar uma mudança significativa nas desigualdades sociais brasileiras, nem com o discurso do social-liberalismo e nem com o discurso neodesenvolvimentista. Haja vista que se de fato o Brasil alcançasse uma "estabilidade inaceitável" para os padrões de acumulação capitalista. Sendo assim, o status quo da desigualdade permanece inalterado. Em resumo, os processos de reestruturação produtiva e inserção de ajustes neoliberais impactaram diretamente nas economias e, no caso brasileiro, foram intensos e estruturados na heterogeneidade das bases produtivas, formando diversas formas de inserção e frações de classes ao novo padrão de acumulação capitalista mundial. O Brasil, apesar de sua tardia liberalização financeira e econômica, nos anos de 1990, mostrou-se um dos destinos prediletos do capital internacional com a entrada do Plano Real e a ascensão do setor de serviços.

Diante desta breve análise dos governos brasileiros, como se expressam as políticas sociais na atualidade? Os gastos com estas políticas foram efetivamente aumentados ou houve uma relocação de recursos? A tendência do atual governo é abranger ou, até mesmo, manter essas políticas como estão gestadas?

Nota-se a retomada o discurso de corte orçamentário, em detrimento do discurso anterior neodesenvolvimentista que realocava recursos para setores com maior visibilidade da população. O que se pode apreender (desde o Collor até os dias atuais) é um discurso deficitário em que o país não tem condições mínimas para fazer com que os preceitos constitucionais se efetivem da mesma forma como na letra da lei.

Nesse sentido, os governos de FHC, Lula, Dilma Rousseff, Michel Temer e Bolsonaro foram predominantemente orientados por políticas macroeconômicas de favorecimento a setores capturados pelos grandes capitais internacionais. As políticas desenvolvidas pelos governos brasileiros adotaram um viés de neoliberalização – respeitadas as diferenças de cada uma dessas gestões – aliado a um processo de desindustrialização e desnacionalização. Assim, o país se transformou em uma importante plataforma de valorização financeira internacional, seguindo a linha rentista e financista do mercado.

A cada análise sobre a retomada da agenda reformista fica mais clara a "teoria do possibilismo", a influência mercadológica e a financeirização da máquina pública. Destarte, onera-se o cidadão com cargas tributárias impagáveis e desonera-se grandes empresas com subsídios e incentivos fiscais destinados a grandes empresas (a exemplo destaca-se o "perdão" de dívidas bilionárias de multinacionais como contrapartida para não agravamento do desemprego no país).

Conclui-se que o Brasil foi marcado por governos que não implementaram as objetivações constitucionais em sua plenitude, ao contrário, fizeram um movimento de contrarreforma do Estado voltada para os ditames internacionais e avesso as necessidades reais da população, ficando mais grave a partir do golpe parlamantar-judiciário-midiático que colocou Temer na presidência da república – dando início à adoção de estratégias ultraneoliberais – até chegar ao governo Bolsonaro, com suas ações de extrema direita ultraconservadora.

Hoje, mais do nunca, a situação das políticas sociais brasileiras é agravada e presencia-se a destinação de poucos recursos para a administração dessas políticas, além da articulação eleitoreira do "Auxílio Brasil", da corrupção e da falta de transparência na. Tudo isso somado aos discursos preconceituosos, meritocráticos e culpabilizadores dos usuários das políticas sociais.

Muito ainda há de se discutir sobre o destino das políticas brasileiras, mas a tendência é que a situação de dependência e empobrecimento da população se agrave cada vez mais devido: a uma Previdência injusta e para quem pode pagar; a uma Saúde calamitosa e seletiva; a uma Assistência Social sem recursos e limitada; a uma Educação cada vez mais mercadológica e de certificação em massa; dentre outras.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Mônica Maria Torres de; GRANEMANN, Sara. Ofensiva do capital e novas determinações do trabalho profissional. *Revista Katálysis*. Florianópolis, v. 12, n.2, p. 161-169, jul./dez. 2009.

BEHRING, Elaine Rosseti. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo, Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. *Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017*. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso em: 19 de out. de 2020.

CASTELO, Rodrigo. *O social liberalismo: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal*. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. *Revista Katálysis*. Florianópolis, v. 10, n.1, p. 24-34, jan./jun. 2007.

ESTADÃO. *Congresso rejeita pedido de Dilma em busca de saída para déficit orçamentário*. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,congresso-rejeita-pedido-de-dilma-em-busca-de-saida-para-deficit-orcamentario,1754723>. Acesso em: 02 de set. 2015.

FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 5 ed. São Paulo: Globo, 2006.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. In: *Revista Katálysis*. Florianópolis, v. 10, n.1, p. 65-74, jan./jun. 2007.

LIMA, Kátia Regina de Souza. *Contra-reforma na Educação Superior: de FHC a Lula*. São Paulo: Xamã, 2007.

NETTO, José Paulo. Transformações societárias e Serviço Social. *Revista Serviço Social & Sociedade* nº 50. São Paulo: Cortez, 1996.

PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SAMPAIO JR. Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. *Revista Serviço Social & Sociedade* nº 112. São Paulo: Cortez, 2012.

SANTOS, Josiane Soares. Particularidades da "questão social" no Brasil: mediações para seu debate na "era" Lula da Silva. *Revista Serviço Social & Sociedade* nº 111. São Paulo: Cortez, 2012.

SENADO. *Congresso aprova meta de déficit de R\$ 170,5 bi para 2016*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/05/25/congresso-aprova-meta-de-deficit-de-r-170-5-bi-para-2016>. Acesso em: 25 de mai. 2016.

SENADO. *PEC que restringe gastos públicos é aprovada e vai a promulgação*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/13/pec-que-restringe-gastos-publicos-e-aprovada-e-vai-a-promulgacao>. Acesso em: 02 de jan. 2017.

SIMIONATTO, Ivete; COSTA, Carolina Rodrigues. Estado e políticas sociais: a hegemonia burguesa e as formas contemporâneas de dominação. *Revista Katálysis*. Florianópolis, v. 17, n.1, p. 68-76, jan./jun. 2014.

SOARES, Laura Tavares. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.